



# Consenso Progresista

LAS POLÍTICAS SOCIALES  
DE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS  
DEL CONO SUR

## Compiladores

Yesko Quiroga, Agustín Canzani, Jaime Ensignia

## Autores

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



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

## **Compiladores:**

Yesko Quiroga, Agustín Canzani, Jaime Ensignia.

## **Autores:**

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

Editado en 2009.

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

## **Fundación Friedrich Ebert**

**Fundación Chile 21**

**Fundacao Perseu Abramo**

**Fundación Liber Seregni**

**CEPES: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales**

[www.fes.cl](http://www.fes.cl)

### *Diseño y Diagramación:*

Ildefonso Pereyra.

### *Ilustración de Tapa:*

Viviana Poniemán.

### *Coordinación de la publicación:*

YUNQUE de Ildefonso Pereyra.  
[yunquemm@yahoo.com.ar](mailto:yunquemm@yahoo.com.ar)

## INDICE

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



# P R E S E N T A C I Ó N



## FUNDACIONES Y CENTROS POLÍTICOS PROGRESISTAS: FORJANDO EL AVANCE DEMOCRÁTICO Y SOCIAL

En varios países latinoamericanos existen fundaciones y centros cercanos a los partidos o movimientos políticos progresistas. Habitualmente no disponen de una gran estructura organizativa, ya que no cuentan con financiamiento permanente, ni mucho menos pueden partir de una base cierta de financiamiento público, como sucede en el caso de las fundaciones políticas alemanas.

Guardando las distancias y contrastes entre los países, los partidos, en general, muestran grandes deficiencias para encarar efectivamente un *aggiornamento* programático, imprescindible para su vigencia tal como lo señalan reiteradamente tantos analistas. En sentido similar, llama la atención -por paradójico- otro flanco débil que los partidos, no pueden ocultar: su creciente incapacidad para agregar intereses en las sociedades, articularlas y traducirlas en posiciones y hechos políticos, lo que constituye una de las funciones por excelencia de este tipo de organización política.

En nuestros días, una gran cantidad de ONG y organizaciones sociales han ocupado un terreno importante en el debate sociopolítico, tanto en el nivel nacional como internacional. Algunas de ellas han logrado valiosos niveles de respeto y credibilidad a partir de su trabajo en el ámbito político y social. A su vez, por diversas razones, se observa cierta tendencia en estas organizaciones a tomar distancia de los partidos. Una de las principales razones de ello, es que muchas veces a los partidos les resulta difícil asumir en su práctica política cotidiana nuevos fenómenos y demandas sociales, propias de las sociedades contemporáneas.

Concientes de la necesidad de aportar a la generación de nuevas respuestas políticas, las fundaciones y centros políticos progresistas en Argentina Brasil, Uruguay y Chile se proponen como plataforma de debate político, de diálogo, reflexión e intercambio de experiencias sobre los procesos políticos, económicos y sociales de América del Sur.

En 1995 se constituyó la Fundación Chile 21, próxima a los partidos de la Concertación de Partidos por la Democracia. Un año después nació la Fundación Perseo Abramo, vinculada al Partido de los Trabajadores del Brasil. Años después se suman a los centros de pensamiento del sector progresista, el Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) de Argentina y la reciente creada, Fundación Líber Seregni, cercana al Frente Amplio de Uruguay,

En 2004, por iniciativa de la Fundación Chile 21 y con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert de Alemania, estas organizaciones formaron una red con el objetivo de aportar al debate político y a la generación de nuevas visiones desde perspectivas regionales. En este contexto, la red abordó un tema sustantivo para los países latinoamericanos, como lo es la concentración extrema de los ingresos y de la riqueza.

Por más de una década, las políticas neoliberales de mercado agudizaron este proceso, profundizando la creciente pérdida de legitimidad de los sistemas políticos y, en algunos casos, de las propias democracias. Años después en casi todos los latinoamericanos asumieron gobiernos progresistas, justo por la promesa de una mayor justicia social; pero aun cuando en varios países se han reducido los niveles de pobreza, esto no es sinónimo de una mayor justicia social.

Desde el año 2005, con la participación activa de la presidenta de Chile, Dra. Michelle Bachelet y, con la cooperación de la Fundación Friedrich Ebert y otras fundaciones europeas, Chile 21 y la Red de Fundaciones Progresistas del Cono Sur, realizan el Foro Anual del Progresismo, en donde se analizan y se debaten, los avances, dificultades y retrocesos de las políticas de los gobiernos progresistas de la región. A estos foros anuales, asisten líderes políticos y académicos de los países del Cono Sur, de algunos países europeos y, últimamente, de Bolivia y Colombia.

En este contexto, la Red de Fundaciones Progresistas del Cono Sur y la FES realizan además evaluaciones sectoriales de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos del Brasil, de Chile, de Argentina y del Uruguay. En seminarios realizados en Buenos Aires, Montevideo y Sao Paulo, se analizaron durante el año 2008, ejes temáticos como la Integración Regional, las políticas sociales y la reforma de los partidos políticos.

Para el transcurso del año 2009, se pretende darle continuidad a este esfuerzo conjunto analizando las políticas económicas y exteriores. Estas actividades regionales, se complementan con la cooperación entre esta red y las oficinas de la FES del Cono Sur a nivel nacional.

Esta publicación sobre las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur, que colocamos a disposición del lector, es resultado de un esfuerzo mancomunado de la Red de Fundaciones Progresistas y de la Fundación Friedrich Ebert para entender mejor tanto los avances como los vacíos políticos de los últimos años en la región.

**Yesko Quiroga**

Representante de la Fundación Friedrich Ebert-Chile

**Jaime Ensignia**

Director del Proyecto Sociopolítico de la  
Fundación Friedrich Ebert-Chile



## LAS POLÍTICAS SOCIALES, SEÑA DE IDENTIDAD PROGRESISTA

A fines de junio de 2008, un grupo de políticos, técnicos y funcionarios de gobierno de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, convocados por la Red de Fundaciones Progresistas del Cono Sur con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, se reunieron durante dos días en Montevideo para discutir sobre el desarrollo y los resultados de las políticas sociales recientes en sus países. El Seminario forma parte de un proyecto de más largo aliento, que busca identificar las bases de un “consenso progresista” en la región.

La base de la discusión fueron cuatro documentos con descripciones de los procesos nacionales, elaborados por expertos independientes, que analizaban con un esquema común las experiencias. Los expertos recibieron una pauta con un esquema analítico, y elaboran sus aportes expresando su propio punto de vista. Como los lectores podrán advertir, es difícil sintetizar el contenido de los documentos en pocas líneas, y mucho más resumir el intercambio generado durante esas dos jornadas. Aún así, algunos rasgos comunes y ciertas interrogantes pueden levantarse como base para profundizar discusiones futuras.

El primer aspecto resaltable que atraviesa como telón de fondo todos los trabajos y las discusiones del Seminario es una concepción de la democracia que supera la más clásica visión procedimental, y considera que un sistema de este tipo debe comprender una ciudadanía basada en derechos, apoyada en amplias posibilidades de participación y asegurando no sólo igualdad de oportunidades sino, también, niveles básicos de igualdad de resultados.

Luego de más de una década de predominio neo-liberal, se verifica la existencia de un legado que, en todos los casos, marcó profundamente –y de manera negativa- nuestras sociedades y aún condiciona las actuaciones de los diferentes gobiernos para recrear los sistemas de protección social.

Una parte de la respuesta a esta situación se vincula directamente con la necesidad de un Estado fuerte –no necesariamente grande, ya que es una cuestión de capacidades más que de tamaño- que tenga poder de intervención y lo ejerza criteriosamente, asumiendo las formas que la historia, la economía, la sociedad y las características de cada país requieran.

Reconocer el papel de este Estado no implica, necesariamente, aceptar como bueno su funcionamiento actual. Por el contrario, existe acuerdo respecto a la urgente necesidad de comenzar o profundizar su reformulación, una tarea que aún necesita de una discusión más profunda en clave progresista.

En ese marco, la política como instrumento y como campo de acción adquiere una relevancia fundamental. Y la política no es una cuestión neutra, está basada en ideologías, que no son otras cosas que cuerpos de creencias que orientan las decisiones. Como esos cuerpos de creencias son diversos –y muchas veces enfrentados- nunca se olvida que la política tiene un componente confrontacional, que no se pierde aún cuando este se articule dentro de las reglas de juego del sistema democrático. Por esos motivos, sin desconocer los aportes técnicos, la reivindicación de la política como un elemento central en las orientaciones de los gobiernos progresistas es clave.

El Seminario también parece mostrar un acuerdo respecto a la importancia de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular. Pero estas no se conciben aisladas, sino articuladas de maneras diversas con los actores colectivos que son el soporte de los proyectos de cambio. Los partidos políticos tienen allí un rol decisivo, pero no están solos en la tarea, y deben construir en cada país y a diferentes niveles alianzas con actores diversos para hacer de esas políticas algo más de una anécdota, sino parte de un verdadero proyecto de cambio.

Las políticas sociales son una forma de intervención privilegiada, y como los demuestran los trabajos presentados en el Seminario, han sido fruto de muchas tanto de experiencias innovadoras como de reformulaciones tradicionales exitosas por parte del progresismo de la región. Pero está claro que estas políticas sociales adquieren importancia en tanto no se limiten a un mero rol compensador y asuman un papel de promoción, de eliminación de desigualdades, en definitiva, de realización efectiva de ciudadanía.

Estas políticas sociales no actúan solas: buena parte de su eficacia y su eficiencia proviene de una articulación con otras políticas sectoriales, entre las cuales se señala la importancia particular de las políticas laborales y de las políticas tributarias, especialmente por la importancia que ellas puedan tener en cuestiones como la distribución del ingreso y la configuración de oportunidades

y diferenciales calidades de vida. Una discusión integral debería tomar en cuenta estos aspectos.

Las coincidencias son abundantes y relevantes como para identificar una orientación común de los gobiernos progresistas en esta área de política pública. Pero no deben dejar de lado de identificación de algunas diferencias, que son esenciales para la profundización del debate.

Aún cuando se consolida un acuerdo en torno a la necesidad del crecimiento económico como una condición facilitadora para la distribución, se verifican visiones diferentes respecto a cuándo, cuánto y cómo debería distribuirse. Si bien algunas diferencias pueden explicarse por momentos históricos particulares que viven las experiencias de los gobiernos progresistas en el cono sur, las coyunturas no parecen suficientes como factor explicativo, lo que requiere de mayor análisis.

También existen discusiones respecto a enfoques e instrumentos. Un ejemplo claro en este sentido es el debate entre políticas focalizadas y políticas universales. ¿Es que se trata de abordajes complementarios, o en realidad representan formas distintas y hasta enfrentadas de abordar la cuestión social? Si bien la existencia de un pilar universal en las políticas sociales parece tener un apoyo mayoritario, hay matices en la forma en que esto se interpreta en distintos países.

Estas diferencias no llegan a ocultar un encuentro mayor, y es la seguridad que en esta región de América Latina se está atravesando una etapa histórica particular: en un contexto económico relativamente favorable, las fuerzas progresistas en el gobierno en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay están llevando adelante proyectos de cambio que implican profundas transformaciones en sus sociedades. Y a esa conclusión se llega asumiendo la diversidad que el progresismo puede adquirir en cada país, sin buscar “alumnos ejemplares” ni “casos desviados”, aceptando las diferencias y tratando de aprender de ellas.

Pero lo que queda claro en el análisis de las políticas sociales en estos cuatro países es que más allá de esas diversidades, los modelos están cruzados por una sensibilidad común, una forma de ver el mundo que pone en el centro de las

preocupaciones el combate a las desigualdades y la construcción de una sociedad más justa. Los trabajos que aquí se presentan pueden servir como base para seguir avanzando en esta tarea.

**Agustín Canzani**

Director Ejecutivo de la Fundación

Líber Seregni, Uruguay

A R G E N T I N A

---

## **LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA RECIENTE**

Avances y desafíos  
desde una perspectiva progresista<sup>1</sup>

Fabián Repetto y Mariana Chudnovsky<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Este trabajo se respalda fuertemente en Repetto (2008), a la vez que desarrolla la presentación realizada por los autores en el Primer Seminario “Consenso Progresista desde el Sur”, Montevideo, agosto 2008.

<sup>2</sup> Este trabajo fue realizado a solicitud del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) por Fabián Repetto, consultor internacional en políticas sociales y responsable de la temática de protección social en el Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), y por Mariana Chudnovsky, coordinadora de Programas en el ámbito de la protección social en el Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se propone trazar una breve historia del modo en que se enmarca la política social argentina en un gobierno (el encabezado por Néstor Kirchner entre 2003 y 2007) que en los hechos avanzó en la transformación de algunas de las tendencias dominantes en los años inmediatos, en particular en lo referido al rol del Estado. Se trata de un corto período en el cual la tendencia de deterioro social que produjo la crisis de 2001/2002 fue cambiando con el paso de los años (al menos hasta 2006), en particular por la manera en que el mercado de trabajo (y su consiguiente impacto en la generación de ingresos de las personas) generó mayores oportunidades de inserción al mismo, en consonancia con las bondades de un ciclo económico bien aprovechado por un activismo estatal desconocido en los quince años previos. La Argentina transitó, por ende, de una enorme crisis político-institucional y socio-económica hacia un escenario de crecimiento económico y mejoría de sus indicadores sociales fundamentales.

Esto muestra una compleja e inacabada ruptura con la década de los años '90 e inicios del nuevo siglo, período caracterizado por profundas reformas a favor del mercado, con una muy fuerte impronta ideológica destinada a promover la retracción estatal. En esos años, las transformaciones económicas promovidas entre otros actores por los organismos internacionales de crédito, y finalmente decididas por las élites nacionales ganadoras de un nuevo ciclo de cambios en la correlación de fuerzas, involucraron entre otras medidas: la liberalización comercial, la desregulación de los mercados, el ajuste del déficit público, la reforma del Estado, la descentralización, la privatización de empresas públicas, la liberalización del sistema financiero y de la cuenta de capital. Todas ellas, sin excepción, fueron implementadas de manera brutal en la Argentina. Se trató, en suma, de un período de cambios dramáticos en el país que se inició con reformas profundas en el contexto post-hiperinflación y se cerró con una enorme crisis en el agotamiento de la convertibilidad cambiaria.

Teniendo como contexto esa referencia, el primer elemento fundamental a destacar del gobierno encabezado por Néstor Kirchner refiere al rol del Estado. En efecto, sobre todo en los primeros años de dicha administración, se observó la recuperación del ejercicio del poder por parte de quienes tienen la responsabilidad y el mandato ciudadano de gobernar el Estado. Este aspecto,

de sentido común en otras latitudes, resultó una excelente noticia en Argentina luego del importante deterioro de la función de gobierno que existió durante las etapas anteriores con los gobiernos de Menem y De la Rúa. Asimismo, este cambio en la tendencia general, estuvo acompañado de cierta mejoría parcial en algunos aspectos regulatorios (en particular del mercado de trabajo), de un claro papel pro-activo en aspectos claves de la dinámica macroeconómica y de un creciente aumento en la acumulación de reservas monetarias.

Ahora bien, cuando la mirada se desplaza hacia el campo de las políticas sociales, aquí también se destacan “buenas noticias” durante los últimos años. Sobre todo, si se compara a este período con el conjunto de los gobiernos que se sucedieron desde el retorno a la vida democrática en 1983. Si bien parte importante de la mejoría en los indicadores sociales (particularmente en lo referente a problemas de desempleo y pobreza) se vincula estrechamente a las bondades del ciclo económico expansivo, también es cierto que se avanzó en aspectos cruciales de las políticas de salud, de educación y de seguridad social (con marcado énfasis en el interés público/colectivo más que privado, cambiando la relación preexistente entre Estado y Mercado), a la vez que las acciones de combate a la pobreza, expresión cabal del neoliberalismo de los ´90 en el campo de lo social, aumentaron al menos su escala, aún cuando subsiste dispersión y pasos por dar para conformar al respecto una política pública consistente y acorde a la magnitud y características de dicha problemática en el país.

Para abordar los cambios y retos de la política social argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner, el trabajo se desarrolla en cinco secciones, además de esta introducción. En la primera se revisan las principales características del escenario social argentino en el marco del contexto económico y político en que se inscribió el inicio de dicho gobierno. En la segunda parte, se exploran los cambios acontecidos en campos críticos de la política social, tomando como referencia las reformas previas realizadas en cada uno de ellos, en los años recientes de fanatismo pro-mercado. En la tercera sección se realiza un breve paréntesis conceptual, a modo de comprender las políticas sociales (sus alcances, funciones, contenidos) en el marco más global de la institucionalidad política y social. En cuarto lugar se vuelven a explorar de modo agregado los principales indicadores sociales, reconociendo de antemano la dificultad metodológica y práctica de asociarlos linealmente con los cambios acontecidos en la política

social. Finalmente, en la quinta sección se exploran algunas lecciones aprendidas y algunos retos que tiene por delante la política social argentina, en particular si la misma habrá de reforzar en el futuro su contenido progresista.

## 1 CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO SOCIAL EN QUE SE INSCRIBE EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER: CRISIS PROFUNDA Y MULTIFACÉTICA

La Argentina ingresó al siglo XXI en medio de una brutal crisis de índole diversa, destacando la confluencia del deterioro de la autoridad política, la muy fuerte recesión económica y el deterioro creciente de los indicadores sociales. Las nefastas consecuencias del gobierno neoliberal encabezado por Carlos Menem durante una década (1989-1999), sumado a la inoperancia del gobierno de Fernando De la Rúa (2000-2001) generaron un entorno sumamente crítico, sin antecedentes más o menos recientes en el país.

Este trabajo no se propone ahondar en los viciosos vasos comunicantes que se generaron entre la deslegitimidad de la política y las reformas pro-mercado que llevaron adelante los mencionados gobiernos, aunque sí es necesario y pertinente reconocer los rasgos sociales fundamentales que caracterizaban a la Argentina (como expresión de un período que se inicia en la década del '70) en el momento de asumir en el año 2003 el nuevo gobierno electo por voto popular encabezado por Néstor Kirchner.

La sociedad argentina mostraba en el año 2003 rasgos notoriamente diferentes a la imagen que pudiese observarse un cuarto de siglo atrás. Muchos cambios han acontecido en ese lapso, caracterizado no sólo por los vaivenes políticos sino también por las transformaciones en el modelo económico. La gestación de un deterioro significativo de las condiciones de vida de amplios sectores de la población arranca sin duda a mediados de los años '70, en especial con el inicio de la dictadura militar. A partir de entonces, y aún con el retorno y consolidación de la institucionalidad democrática desde 1983, la estructura social argentina se vio nuevamente sacudida con dos hitos muy críticos: el primero de ellos relacionado con los procesos hiperinflacionarios de 1989/1990; el segundo con la crisis no sólo socio-económica sino también política-institucional de los años 2001/2002.

Esos tres momentos específicos, pero articulados como mojones de cambios profundos en la vida política, económica y social de la Argentina, fueron plasmando una sociedad que expresaba, en el inicio del nuevo siglo, la combinación de tendencias de largo y corto plazo. Respecto a las de largo plazo, sobresale el creciente empobrecimiento y segmentación de los sectores medios, el fuerte deterioro de las condiciones laborales, la cristalización de muy desiguales condiciones de vida en términos de comparaciones entre provincias y entre sectores de la sociedad. En cuanto a las tendencias de índole más coyuntural, sobresalen los fuertes vaivenes en los índices de pobreza e indigencia medidos por ingreso, lo cual acompañó sin duda la dinámica macroeconómica general del país en los últimos treinta años<sup>3</sup>.

Indicado lo anterior, a continuación se presentan algunas consideraciones generales (en términos de mediano plazo y evolución reciente) sobre aspectos clásicos del análisis de situación social: pobreza/indigencia, desigualdad y mercado de trabajo<sup>4</sup>.

El país no conoció problemas de escala relevante en materia de pobreza por ingreso (y mucho menos de indigencia) hasta bien entrada la década del '80, momento donde el retorno a la vida democrática permitió una creciente visibilización de la problemática, fenómeno asociado al menos a tres cuestiones: a) la objetiva existencia de sectores de la población en situación de pobreza por ingreso; b) la decisión política del primer gobierno democrático post-dictadura de afrontar esta situación en tanto "herencia del pasado"; y c) la presencia de profesionales altamente calificados en el Estado y la academia con capacidad de desarrollar estudios importantes sobre el problema de la pobreza.

---

<sup>3</sup> Las estadísticas oficiales argentinas registran, de modo fehaciente hasta el año 2006, la información sobre la dinámica de la estructura social.

<sup>4</sup> Se reconoce de antemano, por supuesto, que los problemas sociales que afectan a vastos sectores de la sociedad argentina no son compartimentos estancos tan fácilmente separables como las medidas y conceptos indicados, no obstante lo cual emerge todavía muy incipiente la posibilidad de construir analítica y estadísticamente mejores aproximaciones a la siempre mencionada multidimensionalidad de los problemas sociales.

Más allá de estos primeros antecedentes a mediados de los años '80, fue a partir del proceso hiperinflacionario de 1989/1990 donde la pobreza alcanzó un nuevo status como problema público, no sólo por el efecto en la opinión pública de una alta conflictividad social relacionada de alguna u otra manera con la crítica situación, sino también por algo que habría de sacudir por entonces el imaginario (y hasta unos años antes dado como proceso real) de la movilidad social ascendente (Minujin y Kessler, 1995).

A partir de entonces la pobreza y la indigencia subieron y bajaron al ritmo de la dinámica económica. Con los primeros años del Plan de Convertibilidad puesto en marcha en 1991 la incidencia de ambos problemas se redujo considerablemente hasta el año 1994, a partir del cual, y más allá de vaivenes de corto plazo, comenzó a aumentar hasta llegar a extremos muy altos como consecuencia de una nueva gran crisis, en este caso la que estalló entre 2001 y 2002, momento en que al fin se tomó la decisión de salir de la Convertibilidad. En síntesis: "Las características estructurales del modelo de crecimiento económico vigente durante la década de los noventa repercutieron en forma contundente sobre las familias en la parte baja de la estructura social. Los escasos mecanismos compensatorios a los que pudieron recurrir se mostraron insuficientes frente a la magnitud de las transformaciones en el mercado de trabajo" (Beccaria y Groisman, 2005:154).

Pese a esos significativos avances, probablemente más asociados a los efectos del crecimiento económico que a políticas sociales redistributivas (aún reconociendo la existencia de importantes esfuerzos focalizados de transferencias de ingresos a los más necesitados), una tendencia parecía cristalizarse en tanto herencia de lo que ya no podía definirse como "nueva pobreza": el deterioro de vida de los sectores medios. Al decir de Svampa: "Con una virulencia nunca vista, la nueva dinámica excluyente puso al descubierto un notorio distanciamiento en el interior mismo de las clases medias, producto de la transformación de las pautas de movilidad social ascendente y descendente. Dichas transformaciones terminaron de abrir una gran brecha en la sociedad argentina, acentuando los procesos de polarización y vulnerabilidad social (...). Asimismo, tanto la degradación de los servicios públicos (educación, salud, seguridad) como la privatización de los servicios básicos, contribuyeron fuertemente al empobrecimiento de los sectores medios, en un contexto

signado por la precarización laboral y la inestabilidad (...). En resumen, la fractura intracase se hizo mayor a mediados de los '90, cuando el empobrecimiento pasó a vincularse no sólo a la pérdida de poder adquisitivo, sino también al desempleo" (2005: 138-140).

En relación a lo ocurrido en el mercado de trabajo, cabe indicar brevemente lo acontecido hasta el 2002. La década más crítica para el caso argentino en tiempos recientes fue representada nuevamente por los '90, donde el neoliberalismo vigente orientó parte importante de su capital político e influencia ideológica al servicio del cambio de los patrones regulatorios del "factor trabajo". Danani y Lindenboim lo expresan bien, cuando afirman: "No decimos aquí que antes de los 90 no había desprotección y precarización en las relaciones laborales. Pero no hay dudas acerca del efecto –tanto a nivel macro como a nivel micro- del aumento del desempleo, del subempleo, de la precariedad, todo ello simultáneo y en paralelo con sucesivas modificaciones de las normas regulatorias del mercado de trabajo. Desde la ley de empleo de 1991 en adelante se sucedieron modificaciones que en su casi totalidad contribuyeron a desmontar décadas de protección de los trabajadores asalariados" (2003:265)<sup>5</sup>.

Complementaria a esta visión, y en términos de la relación entre el trabajo y la dinámica productiva, Beccaria ha señalado: "Al compás de las alternativas que enfrentó la producción agregada, el mercado de trabajo se comportó de manera disímil a lo largo de los noventa, aunque el panorama global del decenio fue de un marcado desmejoramiento de las variables laborales" (2005:29)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Para un período previo al año 2003, Gasparini (2004) explica el deterioro de las condiciones laborales de las personas no calificadas a partir de razones políticas (pérdida de poder de los trabajadores y debilidad de la legislación laboral) y razones de mercado (fuerte caída de la demanda de mano de obra no calificada).

<sup>6</sup> "Las reformas estructurales introducidas en buena parte de los mercados de trabajo en América Latina durante las décadas de los ochenta y los noventa han tendido a independizar la formalidad laboral de la protección social. Como consecuencia de lo anterior, el acceso al empleo, si bien resulta una condición necesaria para la inclusión y la protección social, está lejos de ser una condición suficiente" (Paz, 2004:93). Argentina, claro está, representó un ejemplo claro de dicha afirmación.

Respecto a la distribución del ingreso, resulta claro que los cambios excluyentes que se registraron en el mercado de trabajo durante los años '90 y la primera parte de la presente década, habrían de generar impactos negativos en otras dimensiones del bienestar de las personas y sus familias. Uno evidente se relaciona con sus efectos críticos en términos de la distribución del ingreso, aspecto que permite observar, aunque sea parcialmente, ciertas dinámicas de la sociedad argentina. Señala el propio Beccaria: "...la desigualdad de principios del decenio del 2000 fue similar a la registrada a fines de la década de 1980. Al evaluar esta similitud debe tenerse en cuenta que los períodos de elevada inflación fueron acompañados de marcados deterioros distributivos (...). Parecería tener apoyo, entonces, la hipótesis de que la creciente diferenciación en los niveles de inestabilidad laboral acentuó el aumento de la desigualdad de los ingresos más permanentes" (2006:155).

El endurecimiento de las desigualdades fue agravado, además, por la propia reforma de la política social. La privatización de servicios públicos y los cuasimercados de seguros sociales se mostraron más efectivos en crear oportunidades de negocios, segmentando la oferta y la demanda, que en ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos y la protección social. La desregulación y flexibilidad laboral se mostraron más útiles en reducir costos laborales y precarizar a los asalariados que en promover el crecimiento del empleo y la mejora de los ingresos de la población. La prioridad sobre programas sociales y proyectos asociativos de economía social se mostró más efectiva en la creación de "economías de la pobreza", insostenibles sin protección pública masiva e intensa, que en la restauración de la ciudadanía social, la empleabilidad y la autonomía socioeconómica de individuos y grupos en riesgo (Repetto y Andrenacci, 2006).

Observando este proceso crítico de la sociedad argentina desde el prisma del gasto social, Isuani (2007) propone una mirada de conjunto a la dinámica del mismo, a partir de considerar la existencia de tres principios de la política social: a) discrecionalidad (el que da no tiene obligación de dar y el que recibe no tiene el derecho de recibirlo); b) contribución (accede al beneficio quien participa en su financiamiento); y c) ciudadanía (tienen derecho a la política social todos los habitantes de un país en su condición de ciudadanos y ella se financia con los recursos que brindan los impuestos). La conclusión que desde esta perspectiva

extrae el autor es que “la estructura que el Estado de Bienestar argentino poseía a principios de la década de 1980 es básicamente la misma que a comienzos del siglo XXI” (2007:15). Esta implica, en síntesis, que la mayor parte del gasto social se concentra en el componente contributivo (seguridad social), mientras que un tercio del mismo se vincula a gastos propios del componente de ciudadanía (educación y salud), quedando el componente discrecional (el relacionado más directamente con la lucha frente a la pobreza) como marginal en el volumen total de gasto social<sup>7</sup>.

Resulta claro que la evolución del gasto social en la Argentina, como sucede en general con todas las políticas públicas fundamentales, está fuertemente asociada a los signos político-ideológicos de los gobiernos de turno, así como al grado variable de incidencia que distintos grupos sociales tienen sobre su distribución sectorial y jurisdiccional. Grupos empresariales, sindicatos y movimientos sociales, compiten según el sector para influir sobre el Estado y obtener una porción mayor del gasto social que afecta sus intereses particulares (Bertranou y Bonari, 2003).

## 2 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA RECIENTE (2003-2007)

Lo acontecido en los años posteriores a la crisis de inicios de siglo han implicado, al menos parcialmente, una reversión en las tendencias excluyentes que resultaron de la época de ajuste estructural (motorizada sobre todo durante los años de gobierno de Menem, 1989-1999). El Estado ha recuperado algunas capacidades importantes y varias de las principales políticas públicas estratégicas comenzaron a mostrar un contenido diferente al de la década pasada. En ese contexto, para entender los avances generados a partir del año 2003 en las diversas políticas sociales, así como los diferentes retos que las mismas atraviesan, se requiere ubicar a dichas políticas y sus transformaciones en un

---

<sup>7</sup> Isuani plantea una relación estrecha entre esos principios y la clásica tipología de Esping Andersen (1990), a saber: a) discrecionalidad se emparenta con el modelo liberal-residual; b) contribución se asocia al modelo conservador-corporativo; y c) ciudadanía se vincula con el modelo socialdemócrata.

marco temporal que, en línea con lo esbozado al trazar el panorama de los indicadores sociales, tiene su momento crítico de inicio a finales de 1989<sup>8</sup>.

### *SISTEMA PREVISIONAL*

Repetto y Andrenacci (2006) afirman que, entre las reformas de los '90, el caso más marcado de desestatización fue el de seguros de retiro o de vejez. Tras profundizarse los problemas de financiamiento de las jubilaciones y pensiones del sistema de reparto, se avanzó en una reforma que tendió a la construcción de un sistema de capitalización de aportes por parte de las administradoras privadas, a las cuales se les brindó una serie de garantías para incentivar su participación (Lo Vuolo et al, 1999). El cambio más importante fue la extensión parcial (como sistema paralelo) o total (como sistema obligatorio) de la lógica del sistema de seguros privados a la totalidad de los asalariados formales, a través de la ley Nro. 24.241 del año 1994. El Estado quedó a cargo de desarrollar mecanismos de cobertura de informales o de formales inestables y de bajos ingresos.

El objetivo principal de este tipo de reformas fue el aumento del ahorro interno nacional con estrategias que promovieran la capitalización individual y redujeran la dependencia de las cajas de seguros de retiro respecto de las finanzas estatales. El caso argentino fue particularmente poco exitoso en este aspecto. La reforma, que debió negociarse con instituciones sindicales aún fuertes, culminó en un sistema doble paralelo, mitad público, con subsistencia de las cajas tradicionales bajo la órbita del ANSeS, y mitad privado, en fondos de capitalización individual (las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, AFJPs). A pesar de los importantes cambios en la composición de los aportes y las edades y condiciones de retiro, al cabo de diez años de funcionamiento, ni el Estado había podido prescindir de los subsidios al sistema,

---

<sup>8</sup> Lo acontecido en el primer período de retorno a la vida democrática (1983-1989) no permite mostrar procesos de cambios significativos en la matriz de políticas sociales pre-existentes y que resultaba herencia de la conformada desde los años '40. Destaca, en todo caso, el débil pero importante reconocimiento de la pobreza como una señal de identidad de la sociedad argentina, hasta entonces caracterizada, desde lo real y lo simbólico, por tendencias de movilidad social ascendente y fuerte presencia de sectores medios.

ni las AFJPs habían generado un aumento sustancial del ahorro interno. La inestabilidad macroeconómica y la absorción de recursos por un persistente déficit fiscal implicaron, a su vez, que el cambio tampoco representara ganancias para sus beneficiarios.

Las mutaciones producidas en los '90 no resolvieron el desafío estructural de largo plazo, asociado a cómo atender a una gran proporción de trabajadores cuyos aportes no les aseguran una pensión mínima cuando abandonan el mercado de trabajo (Isuani, 1998). En una mirada centrada en el gasto provisional argentino, Rofman (2006) llamaba la atención respecto a los efectos negativos que sobre el fisco nacional tuvieron dos hitos de la reforma del sistema de pensiones en los '90: la reducción de las contribuciones patronales y la transferencia de los regímenes provinciales.

Un detallado análisis crítico sobre el sistema de pensiones generado a partir de la reforma de los '90 se encuentra en Goldberg y Lo Vuolo (2006). Cabe destacar acá los siguientes puntos remarcados por los autores: 1) profundización del desequilibrio financiero del sistema y de las cuentas fiscales; 2) deterioro de las condiciones de vida de los pasivos; 3) profundización del patrón distributivo regresivo; 4) caída de la cobertura; 5) desincentivos a la afiliación y a los aportes permanentes; 6) mayor fragmentación institucional y normativa. Estos elementos se complementan también, en opinión de los autores, con los impactos político-económicos derivados del creciente peso de las entidades privadas que administran los fondos de pensiones y con la promesa incumplida del sistema de capitalización de fortalecer crecientemente el mercado de capitales local.

Durante los años de gobierno de Néstor Kirchner variadas fueron las acciones destinadas a promover cambios en el sistema previsional, en general caracterizadas por aumento de haberes, inclusión de pensionados y reformas en la institucionalidad. La masiva incorporación a través de moratorias para personas que no cumplían todos los requisitos anteriormente previstos y las jubilaciones anticipadas para personas desempleadas con aportes incompletos, marcan hitos importantes cuyos impactos fiscales de mediano plazo no parecen del todo claros aún con la puesta en marcha del Fondo de Sustentabilidad del sistema de reparto. Precisamente este último instrumento se vincula a la

aprobación de la Ley Nro. 26.222, que entre otras cuestiones estableció: opción de regreso al sistema de reparto, vuelta obligatoria a dicho sistema a quienes tenían pocos fondos acumulados, cambio en el sistema de seguro colectivo de invalidez y fallecimiento en AFJP y comisión máxima del 1%.

En una mirada de conjunto sobre las reformas experimentadas en el sistema de pensiones en años recientes (desde 2003 a la fecha), el CELS remarca: “La incorporación de nuevos jubilados, el aumento de las jubilaciones y el cambio en el régimen representan un importante avance en la consideración de los jubilados y pensionados actuales. No obstante, queda pendiente una efectiva mejora en las prestaciones para quienes han soportado década tras década situaciones altamente desfavorables sin que se adopten medidas al respecto. También sería deseable discutir los límites que presenta el Régimen de Capitalización Individual y la necesidad de su revisión, así como del funcionamiento desintegrado que tiene el sistema provisional en su conjunto” (2008:300). En ese contexto de desafíos futuros debe ubicarse lo que sucederá realmente con la nueva ley de movilidad de los haberes jubilatorios, la cual dio lugar a encendidos debates en el ámbito legislativo.

Un aspecto crítico adicional lo representa la informalidad laboral y la dificultad de acceso a empleos dignos. Estos son otros aspectos/retos a considerar. SEL indica: “El más importante es el de la informalidad laboral, donde los progresos entre 2003 y 2007 han sido comparativamente modestos. Mientras que el desempleo ajustado por planes sociales se redujo del 23% al 9% de la PEA, la informalidad entre los asalariados con empleos de mercado bajó apenas de 42% a 39%. Tomando como base el segundo trimestre de 2003, al término del gobierno de Néstor Kirchner el desempleo cayó cerca de dos tercios y la informalidad menos de una décima parte” (2007:3).

## *EDUCACIÓN*

Entre las principales medidas de reforma de la Educación acontecidas en los años '90 destaca la transferencia, en el año 1992, de las escuelas secundarias y superiores no universitarias a las provincias, a partir de la ley Nro. 24.049, lo cual implicó una importante descentralización de establecimientos, recursos

humanos y presupuesto. Esto completó un proceso que tuvo una primera etapa bajo la dictadura militar durante los años setenta (nivel primario)<sup>9</sup>.

Al momento de la mencionada transferencia en los inicios de los `90, el poderoso Ministerio de Economía insistió en que esta modalidad de descentralización sería financiada por un significativo incremento en los recursos coparticipados, bajo la garantía de la implementación del nuevo plan de convertibilidad puesto en marcha en 1991 (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2004). Mirando el proceso retrospectivamente, fue evidente que la mayoría de los gobiernos provinciales no contaron por entonces con recursos suficientes (económicos, humanos y de infraestructura) para afrontar los costos de la descentralización de la educación secundaria (Cortés y Marshall, 1999). De esta forma, las acciones realizadas dieron un mayor protagonismo a las provincias, sin que eso implicase enfrentar con éxito temas tales como la calidad del servicio o la remuneración y capacitación docente.

Asimismo, en 1993 se aprobó la Ley Federal de Educación (Nro. 24.195), la cual modificó el marco legal vigente para el sector desde finales del siglo XIX. Esta norma promovió un cambio en la estructura de niveles y avanzó en la ampliación de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años. Rivas (2004) ofrece un detallado listado de acciones que comenzaron a activarse con la puesta en marcha de dicha norma, entre las cuales destacan: a) creciente importancia deliberativa y legislativa del Consejo Federal de Cultura y Educación; b) firma del Pacto Federal Educativo; c) renovación de los contenidos curriculares en todo el país; d) creación de la Red Federal de Formación y Capacitación Docente; e) institucionalización del primer sistema nacional de evaluación de la calidad educativa; f) inicio de un proceso de inversión de recursos nacionales en políticas compensatorias educativas; y g) puesta en marcha de diversos programas de asistencia técnica a las provincias, financiados con recursos de organismos internacionales. Al decir del propio Rivas: "Todas estas políticas estuvieron

---

<sup>9</sup> "El proceso de descentralización del gasto educativo se caracterizó por haber sido una decisión de origen fiscal mucho más que educativo y, en consecuencia, con un bajo nivel de planeamiento y planificación sectorial. Precisamente, la falta de planificación de ese proceso ha hecho que las provincias recibieran la ineficiencia de la estructura nacional sin poder desarmarla y le sumaran las propias ineficiencias de las estructuras provinciales" (Cetrángolo *et al*, 2002).

fuertemente condicionadas y marcadas por el ciclo económico de la década (...) El papel del gobierno nacional en materia educativa durante los 90 fue un híbrido de lógicas de poder y medidas educativas, a veces en continuidad y a veces contrapuestas” (2004:62-67).

Luego de que el gobierno de la Alianza no lograra resolver retos pedagógicos e institucionales asociados a la implementación de la Ley Federal de Educación y que avanzara en medidas poco eficientes con relación al financiamiento del sistema (en particular los salarios docentes), es el gobierno de Néstor Kirchner quien toma decisiones relevantes para afrontar los retos educativos del país.

Un hito descollante en la materia lo constituyó la aprobación de la Ley Nro. 26.075 de Financiamiento Educativo, que establece metas claras y señala los compromisos a ser asumidos por la Nación y las Provincias tendientes al efectivo cumplimiento de dichas metas. La principal de ellas es alcanzar el 6% del Producto Interno Bruto destinado a Educación, Ciencia y Tecnología, gradualmente desde 2006 hasta 2010, donde el esfuerzo para incrementar el Gasto Consolidado en este rubro habrá de repartirse entre un 40% por parte de la Nación y un 60% a cargo de las Provincias (CIPPEC, 2007).

Otro aspecto relevante de los años recientes en materia educativa lo representa la aprobación de una nueva Ley de Educación Nacional, acontecida en el año 2006. En ella destaca la extensión de la obligatoriedad a la educación secundaria así como la universalización de la sala de 4 años, entre otros aspectos.

Ambas normas, sumadas al papel del Consejo Federal del sector, constituyen aspectos importantes de una institucionalidad educativa que debe procesar conflictos y promover soluciones de enorme importancia en términos de inclusión y redistribución. Son retos del presente, pero sin duda también de los años por venir. En un sólido análisis de los retos del sistema, Veleda (2008) da cuenta de una serie de aspectos contextuales y propiamente educativos que afectan la integración social. Entre ellos vale destacar los siguientes: a) dificultades crecientes para retener a los alumnos en la escuela; b) empeoramiento de las condiciones de vida de los mismos; c) desarticulación entre las políticas educativas y las políticas sociales; d) deficiencias nutricionales y organizativas del servicio de comedores escolares; e) desigualdades en la

distribución de las condiciones materiales; f) injusticia del financiamiento educativo provincial; g) segregación socioeducativa entre escuelas; y h) segregación socioeducativa al interior de las escuelas. Los esfuerzos que debiesen hacer las diferentes provincias para atender estos y otros problemas en sus respectivas jurisdicciones torna aún más complejo el asunto, en tanto son muy diversas las posibilidades fiscales de cada jurisdicción para atender sus propios sistemas educativos, intentando cumplir al mismo tiempo con lo previsto en la mencionada Ley de Financiamiento Educativo.

### *SALUD*

El sector salud constituye uno de los más complejos en el campo de la política social, en particular por la coexistencia conflictiva de tres subsistemas: el privado, el seguro relacionado con la formalidad laboral (obras sociales)<sup>10</sup> y el público. Este último se ha venido deteriorando de forma creciente con el paso de los años, a la vez que se avanzó desde tiempo atrás en la descentralización del sistema hospitalario. Ambos aspectos, combinados, han generado dos problemas de singular importancia: por un lado, la pérdida de calidad del servicio dada la baja inversión pública y la sobredemanda; por el otro, la heterogeneidad de la atención sanitaria en consonancia con las capacidades propias de cada provincia y/o municipio con responsabilidad en el subsistema de salud pública<sup>11</sup>.

En lo que refiere a una caracterización global del sector, Cetrángolo *et al* afirman, comparándolo con el área de educación: “La situación de la salud pública es más compleja aún por diversas razones. En primer lugar, no existe como sucede en la educación, una definición constitucional sobre las potestades de la Nación en

---

<sup>10</sup> Para una comprensión de la dinámica de reformas y desafíos que enfrentan las obras sociales, se recomienda revisar los diversos trabajos de Claudia Danani sobre la materia. Aquí no se abordará, al menos en esta versión preliminar del documento.

<sup>11</sup> Maceira (2002) afirma que la estructura del gasto provincial en salud no se encuentra asociada a las características de la demanda sino a la oferta de servicios, lo cual se complejiza aún más cuando se observa que las transferencias realizadas a las provincias por el gobierno nacional son poco significativas y no guardan relación con las características propias de cada provincia.

materia de equidad en el acceso a este servicio. En segundo lugar, la existencia de una fuerte oferta de servicios de salud por parte de la seguridad social, mayormente en manos de organizaciones sindicales de organización centralizada, genera una dispersión de la cobertura y la dificultad de coordinar políticas. En tercer lugar, y muy vinculado con lo anterior, no existe una normativa que defina claramente los lineamientos de la política sanitaria para todo el país. Por último, pero no menos importante, la existencia de un mercado privado de la salud de características muy diferenciadas en cada región del país introduce una seria condicionalidad a cualquier proceso de reforma pensado exclusivamente desde el sector público. Como resultado de las particulares características que han rodeado las reformas de la política sanitaria y de las debilidades institucionales del sector público nacional, no es posible contar con indicadores de calidad de la salud para las diferentes provincias” (2002: 62).

En este campo de política social, el subsistema de salud pública fue quizás el que permaneció más alejado de las prioridades de la agenda gubernamental durante la pasada década, aunque pueden reconocerse dos hitos: la descentralización completó un lento proceso iniciado décadas atrás con la transferencia de los últimos hospitales nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires y se dio impulso desde el Estado Nacional a la figura de “Hospital Público de Autogestión” (HPA). Con el primero, fueron cobrando relevancia los ministerios o secretarías de salud provinciales. En cuanto al segundo hito, que autorizaba a los establecimientos públicos a facturar a las obras sociales los servicios prestados a sus afiliados, este no llegó a consolidarse. De esta manera, los resultados de la década muestran que transferir responsabilidades desde el centro a los niveles subnacionales no evita la posibilidad de que en esos nuevos ámbitos de decisión se reproduzcan prácticas centralizadas y burocratizadas como las que se buscaba resolver (Repetto et al, 2001), al mismo tiempo que se exagera la fragmentación del sector.

A partir del año 2002 y con mayor fuerza política en la etapa del gobierno de Néstor Kirchner, la rectoría ministerial del sector salud ayudó a recuperar la presencia estatal en el sector, con algunas medidas y programas de gran importancia. Una línea de intervención la representa aquello relacionado con la salud sexual y procreación responsable, destinada a promover igualdad de derechos con el respaldo financiero del ministerio nacional. Otra línea de

enorme importancia se relaciona con la política de medicamentos, donde destaca la puesta en marcha del Programa Remediar y la Ley de Medicamentos Genéricos. El proceso 2003-2007 fue acompañado también por una revitalización del papel del Consejo Federal de Salud, espacio anteriormente devaluado e incapaz de ser de utilidad a la construcción de consensos federales sobre la salud pública.

Pese a estos avances recientes, el sistema de salud argentino en general, y el subsistema público en particular, tiene retos muy significativos por delante. Según Maceira (2008), las obras sociales nacionales y provinciales cubren al 50% de la población, las empresas de medicina pre-paga sólo a un 10% (el sector más rico de la población) y el subsistema público al 37% de la población (los sectores menos favorecidos). Un aspecto crítico particular lo constituye el hecho de que un 40% de la población que acude a los centros de atención primaria y los hospitales públicos poseen algún tipo de cobertura, sin que el subsistema público recupere los costos en que incurre por atender a ese amplio número de personas. El propio autor agrega dos elementos posibles de ser interpretados en "clave" como desafíos de gran envergadura: por un lado, el hecho que del gasto de bolsillo en salud que realizan los más pobres, el 70% corresponde a compra de medicamentos; por el otro, la heterogeneidad de esfuerzos que hacen las provincias respecto al gasto en salud (en tanto algunas jurisdicciones gastan ocho veces más que otras).

### *LUCHA FRENTE A LA POBREZA*

En cuanto a la oferta programática en materia de lucha contra la pobreza, a partir de mediados de los años '90 y al menos hasta el 2002 se observó una alta volatilidad de las propuestas, junto con una multiplicación de intervenciones públicas orientadas a intentar resolver esta problemática. En esos años no solamente crecieron de modo desordenado los programas orientados a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad desde la Secretaría de Desarrollo Social, sino también desde otras áreas que hasta ese momento habían desarrollado políticas universales o de otra índole, tal es el caso del Ministerio de Trabajo.

Los programas focalizados operaron, durante ese tiempo, a pequeña escala, de forma muy errática y sin perspectiva de integralidad, desatentos por lo general a las demandas y necesidades reales que emanaban de una nueva estructura social en pleno proceso de mutación (Repetto, 2000). En ese escenario de declarada preocupación por la desarticulación de la oferta programática contra la pobreza, durante el gobierno de la Alianza (1999-2001) se trató de avanzar a través de la coordinación de los diferentes programas que se dirigían a la misma población objetivo o que brindaban prestaciones similares, no obstante lo cual, los resultados alcanzados tanto en el plano de la gestión como del impacto en las condiciones de vida de la población, fueron muy malos.

Más allá de los problemas hasta aquí mencionados, las principales características de la oferta de programas sociales focalizados de la Argentina, han estado dadas históricamente por cuestiones como las que a continuación se sugieren: a) la llegada de nuevos funcionarios, generalmente implica una refundación de las principales líneas de intervención con el objetivo personalista por parte de éstos de tener “un programa propio”<sup>12</sup>; b) los intentos por comenzar todo de nuevo exacerban los conflictos por la asignación de recursos, tanto entre ministerios como al interior de los mismos; c) la falta de ideas claras incentivaba a las autoridades a adoptar intervenciones “recetadas” por expertos y organismos internacionales.

Tras la grave crisis que llevó al gobierno transitorio de Duhalde, se plasmó el más relevante esfuerzo presupuestario acontecido en la política social focalizada argentina durante su errática trayectoria de la última década. A principios del año 2002, desde el Ministerio de Trabajo se diseñó y puso en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, cuyo alcance en términos de cobertura no tiene precedentes en el país (llegando a atender a dos millones de beneficiarios) a inicios de su implementación.

Con la llegada del nuevo gobierno en el año 2003 y durante los años siguientes (hasta el 2007 esto fue claro), desde el Ministerio de Desarrollo Social se planteó

---

<sup>12</sup> Esto no significa necesariamente una “desactivación” de los programas vigentes hasta entonces, los cuales suelen permanecer como “capas geológicas”, sin evaluaciones serias que ayuden a definir la pertinencia o no de su continuidad.

reordenar la multiplicidad de programas existentes en esa cartera en tres grandes líneas: una de carácter más ligada a la economía social, otra relacionada con la problemática alimentaria y una tercera con eje en las familias de mayor vulnerabilidad. Esta perspectiva, arropada en aumentos muy considerables del presupuesto del ministerio, que se vio reflejada por ejemplo en el aumento significativo de la cobertura a las pensiones no contributivas, declaró además el interés de conformar una "Red Federal de Políticas Sociales", en la cual la intervención territorial se expresó en un abundante número de Centros de Integración Comunitaria (CICs) que se fueron construyendo en años recientes. Avances muy parciales en el Plan Ahí, cuyo propósito declarado es la gestión integral en el territorio comunitario, se inscriben en una misma línea de intervención que requiere ser fortalecida en sus alcances y capacidades de gestión.

A esto se suma la necesidad de lograr avanzar hacia una mejor y más eficiente articulación entre el mencionado Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (aún con una población beneficiaria superior a 500.000 personas) y otros dos programas creados a partir del 2005 para dar salida a quienes estaban en dicho plan: por un lado, el Programa Familias (bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, cuyo padrón de cerca de 600.000 beneficiario se ha nutrido en un número importante de anteriores beneficiarios del programa de "Jefes") y por otro, el Seguro de Capacitación y Empleo, creado en el marco del Ministerio de Trabajo, que cuenta en la actualidad con un número cercano a 100.000 beneficiarios.

### 3 EL PROCESO POLÍTICO EN TORNO AL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: UN BREVE PARÉNTESIS CONCEPTUAL

Las esbozadas reformas experimentadas en cada ámbito de la política social argentina se inscriben (aún cuando hayan estado más ligadas a las dinámicas endógenas de un sector específico, que articuladas como conjunto) en un contexto político-institucional más amplio. Por tal motivo, debe prestarse atención a las reglas políticas y los procesos de toma de decisiones en la gestión de los programas y políticas sociales.

El proceso político y su incidencia en la formulación de las políticas públicas, se

constituye entonces en un aspecto fundamental a ser atendido. Este punto ha sido retomado con fuerza por el Banco Interamericano de Desarrollo (2006), cuyos aspectos sustantivos del argumento central pueden sintetizarse del siguiente modo: El proceso de formulación de políticas públicas involucra la participación de múltiples actores políticos, sean estos actores estatales y del régimen político (presidentes, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas, líderes de partidos) como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil<sup>13</sup>. Estos actores actúan en diversos escenarios que pueden ser formales (como es el caso de las Asambleas Legislativas o los Gabinetes) o informales (tal es el caso de la acción política “en la calle”). Asimismo, este proceso de formulación de políticas públicas puede entenderse como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones, en cierto lenguaje analítico) entre los anteriormente mencionados y otros actores políticos. Mientras algunos intercambios de acciones o recursos son de carácter inmediato, en otros casos se trata de transacciones intertemporales. Y el modo en que éstas se llevan a cabo y se traducen en ciertas características de las políticas públicas, habrá de estar fuertemente condicionado por el sistema de instituciones políticas en su conjunto (el cual debe ser entendido en forma sistémica).

El mencionado argumento ofrece una perspectiva apropiada para explorar ciertas dinámicas de las políticas públicas, incluyendo sus procesos de reformas; no obstante lo cual, requiere complementarse con enfoques que le den una mayor fuerza explicativa al modo en que la estructura socio-económica (y el peso de las historias internas e internacionales) de los países, afecta los márgenes de acción política de ciertos actores, al tiempo que facilita la acumulación de poder e influencia por parte de otros.

En esa línea es apropiado seguir a González-Rossetti cuando interpreta al contexto político-institucional del siguiente modo: “...como el sistema político del país, sus instituciones formales e informales, su sistema de partidos, y las relaciones Estado-sociedad vigentes como resultado de su historia socio-política reciente. Funciona como un entramado o marco en el que tanto quienes toman

---

<sup>13</sup> Aunque dicho documento no enfatiza su papel, debe prestarse también atención a los actores del sistema internacional, sean estos países, ONGs de alcance global u organismos multilaterales.

decisiones, como los actores o grupos sociales, operan durante el proceso de políticas, y define la posición de influencia sobre el proceso de esos últimos – entre los que se encuentran, por ejemplo, los grupos económicos, los trabajadores organizados, la burocracia, y grupos de la sociedad civil<sup>14</sup>. Este contexto también incluye las reglas del juego formales e informales que presentan oportunidades y obstáculos tanto para los reformadores, como para los grupos sociales interesados. Finalmente, considera las circunstancias políticas, económicas y sociales que subyacen a la agenda pública en general, afectando al contenido y la viabilidad de la agenda pública, incluida la iniciativa de reforma” (2005:22).

El análisis del proceso político en torno a la política social implica profundizar en una perspectiva político-institucional que coloque el foco en lo que aquí denominaremos “institucionalidad social” (Repetto, 2004), debido a nuestra convicción de que para entender la complejidad de los problemas sociales y lograr intervenir exitosamente sobre los mismos, resulta fundamental analizar las características que adquieren las reglas formales e informales que enmarcan y condicionan el diseño y la implementación de las políticas y los programas sociales (Acuña y Repetto, 2006).

Las políticas sociales, tal lo esbozado, no son fáciles de definir, según se deriva del planteo de Titmuss: “El término política social no es una expresión técnica con significado exacto (...), se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda” (1981:37). Por su parte, Fleury (2000) se encarga de llamar la atención sobre la necesidad de enriquecer desde distintas perspectivas el concepto de política social, entre las cuales subraya una mirada “relacional”, la cual se caracteriza por entender las políticas sociales como expresiones de la lucha de poder existente en momentos concretos de la historia de las sociedades modernas.

---

<sup>14</sup> Vale insistir en lo señalado en la cita previa, en el sentido de que no deben olvidarse los actores internacionales.

Una forma complementaria de entender las políticas sociales, es interpretándolas como aquel conjunto de decisiones y acciones del Estado que se orientan en gran medida (aunque no exclusivamente) en prevenir, reducir y eventualmente tratar el riesgo social. Esto puede perseguirse de diversas maneras: mediante acciones destinadas a igualar a las personas, a compensar las desigualdades a posteriori, o a prevenir que dichas desigualdades se traduzcan en riesgos de malestar extremos. Toda búsqueda de atacar el riesgo social procura lograr, más allá de sus expresiones de combate a la desigualdad, formas de suavizar las curvas de bienestar y malestar. O dicho de otra manera: procura estabilizar ingreso, acceso a bienes y servicios y, en suma, bienestar. También puede afirmarse, de modo complementario al enfoque señalado, que las políticas sociales van más allá de enfrentar los riesgos, siendo parte constitutiva de la búsqueda de sociedades más integradas y promotoras de movilidad social ascendente (Repetto, Filgueira y Papadópolos, 2006). La generación de ingresos y el fomento de condiciones para un efectivo ingreso y permanencia en el mercado laboral son otros aspectos fuertemente relacionados con la política social.

Estas notas conceptuales tienen, en síntesis, el propósito de llamar la atención, desde el punto de vista político, sobre tres cuestiones críticas de la política social argentina: a) el modo en que se organiza, distribuye y fluye el poder en una sociedad determinada habrá de afectar los contenidos y las dinámicas de las políticas públicas llevadas adelante por los Estados que gobiernan dichas sociedades; b) los complejos vínculos entre la institucionalidad política y la institucionalidad social, en la cual se inscribe tanto la priorización de ciertos temas en la agenda gubernamental como cierto tipo de respuestas públicas a los mismos, deben enmarcarse en procesos estructurales de cambios en las correlaciones de fuerzas socio-económicas y políticas; y c) el contenido concreto que tengan las políticas sociales (y su respaldo en términos de recursos presupuestarios y técnicos) habrá de estar fuertemente asociado al modo en que la dinámica política general, y la específica al campo de lo social influyen sobre “cada juego de política social”.

## 4 LA MEJORÍA DE LOS INDICADORES SOCIALES: ¿IMPACTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES?

El crítico escenario social con que se enfrentó el gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003 fue enfrentado por el mismo gobierno a través de modos diversos. El primero de ellos, cuyos detalles y especificidades escapan al contenido de este trabajo, se relaciona con el activo rol del Estado para aprovechar un ciclo económico internacional favorable para el tipo de inserción que la economía argentina podía tener en dicha coyuntura en el mercado mundial. Otro aspecto, también caracterizado por un activismo estatal novedoso para la política argentina reciente, se vincula al esfuerzo por mejorar la institucionalidad del mercado de trabajo, facilitando así que el fuerte crecimiento económico se reflejase en la creación de una importante cantidad de puestos de trabajo. En la misma línea cabe mencionar lo acontecido en el ámbito de la salud pública, y en parte también en lo relacionado con el sistema educativo.

Resaltados esos signos positivos del papel del Estado en la política social, sí es menester acotar que resulta difícil (tanto por el clásico problema de “atribución” como por la juventud de ciertas reformas introducidas) clarificar, en algunos casos, el grado de asociación entre los cambios generados en la institucionalidad y la política social desde el 2003 en adelante y la mejoría de ciertos indicadores sociales. Lo que sí es evidente, como mostraremos a continuación, es que al menos hasta el 2006 muchos indicadores sociales mejoraron, sobre todo en comparación al crítico escenario del año 2003.

Por ejemplo en materia de pobreza, la misma afectaba en el 2003 al 54% de las personas (42.7% de los hogares), mientras que la indigencia afectaba al 27,7 % de las personas (20.4 % de los hogares). A finales del 2006 la pobreza había disminuido al 26.7% de personas (19.2% de los hogares) y la indigencia también se había reducido al 8.6% de las personas (6.3% de los hogares). Tendencias de mejoría también se vislumbran en un indicador como el de Necesidades Básicas Insatisfechas, en general menos sensible a las coyunturas económicas, y más relacionado con inversiones pública de mediano/largo plazo.

En materia del mercado de trabajo, una mirada al período que se inició en el 2003 permite registrar también avances de singular importancia, tales como los que

reseña el SEL: "Desde la segunda mitad de 2003 salieron del desempleo casi 1.500.000 personas; otras 700.000 cambiaron los planes sociales por un empleo de mercado; y 1.000.000 de nuevos trabajadores encontraron ocupación. Son más de 3 millones los empleos creados en el período. Aunque alrededor de 1.300.000 personas buscan trabajo (lo que no es poco en un país carente de seguros sociales universales) es posible postular que el desempleo ha dejado de ser un desequilibrio grave. Por primera vez en casi una década y media, el temor a la pérdida de empleo no está al tope de las preocupaciones de la sociedad" (2007:1).

Reconociendo en lo laboral el activo papel del Estado en tiempos recientes, CELS pasa revista a algunas medidas concretas: "El aumento del salario mínimo, vital y móvil, la incorporación de los aumentos de salario de suma fija al salario básico, el impulso para que se retomaran las negociaciones colectivas de trabajo, la derogación de la denominada "Ley Banelco" a través de la ley 25.877 de 2004, que intenta reordenar el mercado laboral, el aumento de las jubilaciones mínimas, etc., fueron todas medidas que impulsaron una drástica reversión de la crítica situación imperante hace largo tiempo, que se agravó acentuadamente a partir de 2002 (2008:309-310).

La reactivación de la producción industrial y de la construcción tuvo un impacto significativo en el descenso de la desocupación (la que hacia fines del 2007 y según cifras oficiales se ubicaba alrededor del 8% de la población económicamente activa). Este aumento de la ocupación, fuertemente asociado al crecimiento económico que se puso de manifiesto con fuerza a partir del 2003, ha estado acompañado también de una importante recomposición del salario real promedio y de la ocupación de la mano de obra.

A su vez, cuando se analiza la desigualdad en la Argentina en tiempos recientes según el Índice de Gini (y tomando fuentes oficiales), pueden hacerse al menos dos tipos de análisis: por un lado, aquel que se centra en el mediano plazo; por el otro, el que se concentra en el corto plazo. Respecto al primero, puede afirmarse que si se observa el Gini de 1992 y el del año 2006 (segundo semestre), este último es mayor que al inicio de los años '90 (en 1992 era 0,450 y en el 2006 era de 0,483). En cuanto a una perspectiva más acotada en el tiempo, por ejemplo casi todo el gobierno de Néstor Kirchner, puede afirmarse que la desigualdad medida por Gini bajó de modo importante, ya que a inicios del año 2003 era de

0,541 (y, tal lo indicado, registró un valor de 0,493 a finales del 2006).

Una mirada complementaria y con perspectiva similar podría hacerse cuando se analiza la distribución del ingreso según deciles, atendiendo en particular la relación entre lo que recibe el primer y el décimo decil. Mientras en el año 1992 esa diferencia era de 19 veces, a finales del 2006 era de 29,9 veces. En un plazo menor (2003-2006) los resultados son más optimistas, toda vez que a inicios del gobierno de Néstor Kirchner esa diferencia era de 40,4 veces, mientras que casi cuatro años después dicha diferencia había disminuido a 29.9 veces.

## 5 PRINCIPALES APRENDIZAJES Y RETOS EN MATERIA SOCIAL PARA EL PROGRESISMO.

Vale concluir este trabajo panorámico general (y por ende con escaso margen para los análisis detallados) señalando un par de lecciones aprendidas y remarcando un conjunto de retos por venir. Claro está, por supuesto, que se trata de aprendizajes y desafíos que sólo tienen sentido si la agenda normativa (ideológica) y política que los enmarca es una de carácter progresista.

Primera lección: la importancia de la política en general y del Estado en particular. Como se indicó en los inicios del trabajo, la mayor novedad del gobierno de Néstor Kirchner respecto a sus antecesores inmediatos fue reforzar un liderazgo político perdido. Eso se expresó, en el marco de una tendencia internacional en similar dirección, en una recuperación de ciertas capacidades, fiscales pero sobre todo políticas, del Estado. El explícito reconocimiento de que se requiere cierto tipo de políticas públicas y no otras para romper con las tendencias hacia la fragmentación y exclusión social resultó un aprendizaje importante para la Argentina reciente.

Segunda lección: los cambios sectoriales progresistas requieren apoyo político y liderazgo técnico. Algunos cambios importantes en la institucionalidad y las políticas sociales argentinas tuvieron mucho que ver no solamente con la revitalización del poder presidencial (aspecto siempre complejo en un país con tendencias a una muy fuerte concentración de poder en la instancia Ejecutiva), sino también con que los ministros y/o autoridades (y sus equipos) de algunos de los diversos sectores de la política social lograron provocar sinergias entre el

apoyo presidencial y sus propias capacidades técnicas. Por ende, saber combinar respaldo político y solidez técnica resulta una enseñanza fundamental para el presente y el futuro de la política social argentina.

Con relación a los retos, los habremos de diferenciar en cuatro grupos: a) los referidos a la situación social; b) los relacionados con el gasto social; c) los vinculados a sectores específicos de la política social; y d) los asociados a aspectos críticos de la institucionalidad social.

El primer reto fundamental relacionado con la situación social refiere a que la mejoría en muchos indicadores sociales en el corto plazo de un gobierno (2003-2007) no debe hacer perder de vista que la pobreza, la indigencia, la distribución del ingreso (entre otros) siguen en niveles altos, por ejemplo comparándolos con inicios de los años '90. El segundo de los retos está estrechamente relacionado con las enormes heterogeneidades que presenta el país respecto a su estructura social, generando asimetrías y desigualdades que borran cualquier idea de "país homogéneo". Y para concluir este primer grupo de retos, destaca la gran incidencia de la informalidad laboral, cercana aún al 40% de la población económicamente activa, lo cual parece mostrar fuertes limitaciones del mercado de trabajo para seguir absorbiendo a ese gran número de personas, lo que se asocia también al terreno perdido en las últimas décadas por los trabajadores respecto a su participación agregada en la renta nacional.

En cuanto a los retos relacionados con el gasto social, destaca uno en particular, expresado bien por Isuani: "...la sociedad argentina experimentó (...) transformaciones profundas en su estructura; la retracción de la capacidad productiva y regulatoria del estado, la apertura y competencia internacional y la flexibilidad laboral que transformó el mercado de trabajo con aumentos en la desocupación, subempleo y precarización; se incrementó significativamente la pobreza y la desigualdad de ingresos. No obstante estas monumentales transformaciones, el Estado de Bienestar experimentó cambios, pero ellos no modificaron lo que denominamos la "naturaleza profunda" que poseía antes de dichas transformaciones de la sociedad" (2007:20). Esta naturaleza profunda, al decir del autor, refiere su rigidez a favor de la concentración del gasto en el sistema previsional, el cual favorece a los trabajadores formales.

En relación a los retos de sectores específicos de la política social, sobresalen varios (relacionados con los sectores antes presentados). En el sistema previsional, emerge la necesidad de encontrar soluciones políticas, fiscales y técnicamente sostenibles que permitan atender a la población con inserción precaria en el mercado de trabajo. En lo educativo, resulta primordial avanzar en materia de calidad del servicio, atendiendo a desigualdades sociales y territoriales que afectan su potencial para promover una mejor calidad de vida tanto de los individuos como de las familias. En la salud, emerge una vez más la necesidad de generar sinergias entre los diversos sub-sistemas que lo conforman, requiriéndose mejorar, asimismo, la atención del sub-sistema público “en clave” de mayor equidad social y regional. En el ámbito de la lucha frente a la pobreza, el reto mayúsculo se vincula a generar, para la población en dicha situación, rutas críticas (dentro de una oferta programática que aún requiere articularse mejor) que promuevan hasta donde sea posible la inserción en el mercado de trabajo formal, siempre atendiendo al reconocimiento de que el mismo tiene fuertes límites estructurales para absorber población vulnerable y con bajos niveles de capital humano.

Finalmente, respecto a los retos en términos de institucionalidad social (y por ende transversales a diversos sectores y servicios sociales), destacan tres. Primero, la necesidad de avanzar de un modo sistemático y preciso hacia una reconstrucción/reconfiguración del sistema de derechos sociales que permita enfrentar seriamente la desigualdad, lo cual no sólo implicará nuevas leyes en temas críticos de la política social (algunas de las cuales ya fueron aprobadas durante el gobierno de Néstor Kirchner) sino una mayor coherencia, “en clave de derechos”, de la acción de los tres poderes del Estado, (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Segundo, la necesidad de transitar una mayor integralidad de las intervenciones estatales del Poder Ejecutivo Nacional en el campo de las políticas sociales. Si bien ha ido quedando en el pasado la minimalista concepción de reducir este ámbito de gestión pública a las acciones frente a la pobreza, aún queda mucho por hacer en cuanto a pasar del dicho al hecho respecto de cómo enfrentar la multidimensionalidad de los problemas sociales (sean estos aspectos globales como la desigualdad y la pobreza, o cuestiones más acotadas, pero no por eso menos importante, como la inserción de los jóvenes o la calidad educativa). Y tercero, es pertinente avanzar en una mejoría de lo que podría denominarse “un sistema federal de política social”; dada la descentralización

del sistema educativo y de la salud pública, sumado a la gestión territorializada de la oferta del Ejecutivo Nacional en términos de programas frente a la pobreza y el desempleo (procesos que operan en el marco de grandes heterogeneidades en materia de capacidades y culturas de gestión provinciales y municipales), parece requerirse un relanzamiento de los Consejos Federales hoy existentes.

Palabras finales. Aquellas dos lecciones aprendidas no serán sin duda las únicas que derivan del análisis de la reciente experiencia argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner, pero son sin duda condición necesaria para afrontar el enorme e interrelacionado grupo de retos (de diversa índole, como vimos) que enfrenta la política social argentina. Fortalecer el tránsito de los dichos a los hechos en materia de progresismo de la política social argentina requiere solvencia fiscal, conocimiento y solidez técnica, pero sobre todo, capacidad política para cambiar aquellas correlaciones de fuerzas que condujeron en un pasado no muy lejano, a políticas sociales limitadas, acotadas, excluyentes. Y ese no es un asunto menor, claro está.

## BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2006). *La institucionalidad de la políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo y David Rockefeller Center for Latin American Studies (2006). *La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2006*, Ed. Planeta, Washington D.C.

Beccaria, Luis (2006). "Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina", en *Revista de la CEPAL*, Nro. 89, agosto, Santiago de Chile.

Beccaria, Luis (2005). "El mercado laboral argentino luego de las reformas", en Beccaria, Luis y Mauricio, Roxana (eds.) *Mercado de trabajo y equidad en Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo, Buenos Aires.

Beccaria, Luis y Groisman, Fernando (2005). "Las familias ante los cambios en el mercado de trabajo", en Beccaria, Luis y Mauricio, Roxana (eds.) *Mercado de trabajo y equidad en Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo, Buenos Aires.

Bertranou, Evelina y Bonari, Damián (2003). *El gasto social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas*, Fundación Arcor, Córdoba.

CELS (2008) *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Cetrángolo, Oscar; Jiménez, Juan Pablo; Devoto, Florencia y Vega, Daniel (2002). *Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas*, CEPAL, Serie "Estudios y Perspectivas" N° 12, Argentina.

CIPPEC (2007). *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe Anual. Período Abril 206-Abril 2007*, Programa de Educación, Buenos Aires.

Cortes, Rosalía y Marshall, Adriana (1999). "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa" en *Desarrollo Económico* vol. 39, Nro. 154, Buenos Aires, julio-septiembre.

Danani, Claudia y Lindemboin, Javier (2003). "Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino", en Danani, Claudia y Lindemboin, Javier (comps.) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Biblos, Buenos Aires.

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Fleury, Sonia (2000). *Políticas sociales y ciudadanía*, Notas de Clase, INDES, Washington DC.

Gasparini, Leonardo (2004). "Pobreza, desigualdad y políticas públicas en la Argentina", presentación realizada en el Segundo Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza.

Goldberg, Laura y Lo Vuolo, Rubén (2006). *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*, Ciepp / Miño y Dávila, Buenos Aires.

González-Rossetti, Alejandra (2005). *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*, Serie Estudios y Perspectivas, Nro. 39, CEPAL, México D.F.

Isuani, Aldo (2007). "El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable", mimeo, Buenos Aires.

Isuani, Aldo (1998). "Una nueva etapa histórica" en Isuani y Filmus (comp.) *La Argentina que viene* Grupo Edit. Norma, Argentina.

Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura y Rodríguez, Corina (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Miño y Dávila /CIEPP, Madrid.

Maceira, Daniel (2008). "Sistema de salud en Argentina", presentación, CIPPEC/CEDES, Buenos Aires.

Maceira, Daniel (2002). "Financiamiento y equidad en el sistema de salud argentino", CEDES, Buenos Aires.

Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*, Planeta, Buenos Aires.

Paz, Jorge (2004). "Argentina: Dinámica de la protección social y el mercado laboral, 1995-2002", en Bertranou, Fabio (ed.) *Protección social y mercado laboral*, OIT, Santiago de Chile.

Repetto, Fabián (2008). "Política social y redistribución en la Argentina: la historia reciente, los retos futuros", ponencia presentada en Foros del Bicentenario, IV Encuentro, *Políticas Públicas para la reducción de la desigualdad*, Secretaría de Cultura, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 26 de septiembre.

Repetto, Fabián (2004). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Documento de Trabajo No. I-52. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.

Repetto, Fabián (2000). "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90", en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo.

Repetto, Fabián; Figueira, Fernando; y Papadopoulos, Jorge (2006). "La política de la política social latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes", mimeo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.C.

Repetto, Fabián y Andrenacci, Luciano (2006). "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina", en Andrenacci, Luciano (ed.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo, Buenos Aires.

Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda (2004). "Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización", en Jordana, Jacint y Gomá, Ricard (comps.) *La descentralización en América Latina*, Barcelona.

Repetto et al (2001). *La descentralización de las políticas sociales en Argentina*, mimeo, CEDI, Buenos Aires.

Rivas, Axel (2004). *Gobernar la educación*, Granica, Buenos Aires.

Rofman, Rafael (2006). "El costo del sistema de pensiones en Argentina", en Flood, María Cristina Vargas de *Política del gasto social. La experiencia argentina*, La Colmena / Asap, Buenos Aires.

SEL (2007). *Newsletter sobre la situación laboral y social de la Argentina*, diciembre, Buenos Aires.

Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Taurus, Buenos Aires.

Titmuss, Richard (1981). *Política Social*, Ariel, Barcelona.

Veleda, Cecilia (2008). *Políticas de inclusión, justicia e integración*, CIPPEC/Proyectos Nexos, Buenos Aires.

---

B R A S I L

---

## **“CONSENSO PROGRESISTA DESDE EL SUR”**

Zuleide Araújo Teixeira<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Este documento teve a colaboração efetiva da Professora dra. Marcia Anita Sprandel (antropóloga) e da Professora Maria Selma de Moraes Rocha (Diretora da Fundação Perseu Abramo).



## APRESENTAÇÃO

Este é um documento sem pretensões acadêmicas ou técnicas, que se propõe a desenvolver uma reflexão apoiada em pressupostos políticos e conceituais do Partido dos Trabalhadores - PT, construídos com a soma de suas discussões e proposições, pautadas por demandas e formulações dos movimentos sociais, dos partidos aliados, e das experiências institucionais vividas por militantes do PT. Uma reflexão que tem como parâmetro central as propostas e os resultados alcançados pelo Governo Federal, sob o comando do Presidente Luis Inácio da Silva e do Vice Presidente José Alencar, a partir de 2003.

Com o objetivo de dar maior visibilidade às características político-sociais encontradas pela gestão governamental que teve início em janeiro de 2003, ao longo do texto, serão feitas breves análises comparativas entre a direção dada às políticas sociais na década de 90 e início de 2000, e aquelas que estão em desenvolvimento pelo atual governo, de forma que permita se observar qual o contexto encontrado pelo Presidente da República, o Sr. Inácio Lula da Silva, ao assumir o governo de nosso país.

Com relação à realidade brasileira, será feito um recorte de tempo visando uma colocação mais atualizada, em termos históricos, uma vez que já existe vasta bibliografia sobre os ciclos sociais e econômicos que historicamente determinaram as definições das Políticas Públicas de Governo e de Estado no país, durante o período objeto desta reflexão.

Portanto, será um texto centrado nos cenários político e social das décadas de 1990 e 2000, introduzido com breve resgate da história brasileira em relação à política social a partir da década de 80, mencionando em linhas gerais alguns resultados trazidos pela Constituição-Cidadã de 1988 na área social. Este instituto jurídico significou um marco dentro de um período de transição (entre o modelo de estado autoritário e o estado de direito), com a retomada da democracia representativa no Brasil, em meados da década de 80.

O documento deverá ser finalizado com informações acerca dos resultados alcançados com a concretização das políticas públicas na área social, conforme está solicitado no Termo de Referência sobre o Primer Seminário "Consenso

Progresista desde El Sur”, com uma reflexão sobre propostas e desafios para formulação de políticas públicas que dêem base para o discurso político do progressismo no Cone Sul.

## 1 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO CONTEXTO SOCIAL, ECONÔMICO POLÍTICO EM QUE SE INSCREVE O GOVERNO PROGRESSISTA DO BRASIL

Nas décadas de 70 e 80, como a maioria dos países da América Latina, o Brasil viveu um momento de tentativa de implantação de uma proposta de Estado ajustador, em parte sob a tensão de regimes autoritários, implantando-se políticas públicas com base modernizadora e conservadora.

Na década de 80, viveu-se o aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas, inclusive gerando conflitos internos no poder. Apesar da intervenção do modelo implementado na economia, especialmente com os reflexos da globalização, no campo jurídico-social testemunhou-se avanços significativos na democracia brasileira com a instalação do processo constituinte (87/88), e a promulgação da Constituição-Cidadã de 1988. Sem dúvida, um período de conquistas democráticas em função das lutas sociais empreendidas, refletindo também uma disputa de hegemonia.

Foi um momento da história brasileira onde se verificou importantes conquistas no campo social, gravadas no texto constitucional, definindo princípios fundamentais e bases políticas com relação aos direitos sociais, a exemplo da seguridade social, educação, cultura, saúde, emprego, comunicação, bases para a formulação do Estatuto da Criança e do adolescente, e outros itens de valor político-social similar.

Nas eleições de 1989 com Lula e Fernando Affonso Collor de Mello candidatos, com projetos opostos, venceu o Collor, dando vitória para a classe dominante no país. No período desse governo predominou uma “[...] *intensa centralização administrativa; suas hipertrofia e distorção organizacional, por meio do empreguismo, da sobreposição de funções e competências e da feudalização. Sua ineficiência na prestação de serviços e na gestão; sua privatização expressa na vulnerabilidade aos interesses dos grandes grupos econômicos e na estrutura*

*de benefícios e subsídios fiscais; seu déficit de controle democráticos, diante do poder dos tecnocratas e, dentro disso, o reforço do Executivo em detrimento dos demais poderes.*" (Behring/Boschetti, p. 143, 2008). Com esta direção dada no governo todas as iniciativas relacionadas a área social sofriam de acentuado recuo, ou mesmo extinção.

Não obstante os avanços de natureza jurídico-legal com a Constituição de 1988, durante toda década de 90 não se deu a implementação das políticas sociais, mesmo considerando que em 1992, após a saída do Governo Collor, no início do Governo Itamar Franco, já em seu discurso de posse, foi ressaltado uma prioridade para o combate à fome e à miséria.

Em 1993, o Partido dos Trabalhadores apresentou ao então Presidente um documento sugerindo a adoção de uma política nacional de segurança alimentar e a criação de um conselho nacional de segurança alimentar, idéias que foram acatadas pelo governo e que deram origem ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA. Este conselho foi presidido pelo Bispo Dom Mauro Morelli, além de oito ministros de Estado (Planejamento, Fazenda, Agricultura, Trabalho, Saúde, Educação, Bem-Estar Social e Secretaria Geral da Presidência da República), e 21 brasileiros(as), indicados por diversos segmentos da sociedade civil.

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, procura dar continuidade a esta iniciativa com o Programa da Comunidade Solidária, tendo como pressuposto a erradicação da pobreza, sob quatro grandes princípios: parceria, solidariedade, descentralização e integração e convergência das ações. Embora alguns dos princípios mencionados tenham sido alcançados, como em todas as iniciativas desse governo, faltou a este programa o princípio da universalização estabelecido pela Constituição de 1988, predominando a focalização e a ausência do Estado na execução das ações. Primou-se pela formulação, articulação, coordenação a acompanhamento. Ou seja, predominou a lógica de que o Estado provém e não executa ações nesse campo de atuação.

A partir de 1995, com a gestão do governo Fernando Henrique Cardoso implanta-se no país um novo conceito de Estado. Como discute exaustivamente José Prata Araújo, o governo orientado pela aliança do PSDB e do PFL implanta

o estado mínimo, prevendo um amplo programa de privatização das estatais e dos serviços públicos: *"Para eles, o estado deve garantir o provimento, mas, não necessariamente a produção/execução direta. Isso pode ficar sob a responsabilidade de instituições privadas ou públicas não-estatais."* (p. 18, 2006).

Documento publicado pelo Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA/2006, onde são analisadas as políticas sociais no período 1995 a 2005, aponta: *"[...] a implementação das políticas sociais foi sendo condicionada, durante a década de 90, pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos, que resultaram na configuração de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas: universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não-governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social."* (p.08). A "universalização restrita" foi uma categoria utilizada no planejamento do Governo de Fernando Henrique, dentro da perspectiva reformista de um Estado menor. "Universalização restrita" porque, apesar do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, estabelecido na Constituição/88, este não se firmou integralmente, nem como princípio ideológico, nem como prática de Estado, mesmo considerando a oferta de serviços gratuitos em alguns setores, como na saúde e na educação.

Aliado ao conceito de Estado mínimo foi dada ênfase a questão da governabilidade, da legitimação do modelo, em nome do que muitas iniciativas foram realizadas dentro da perspectiva dos arranjos institucionais envolvendo o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Setor Produtivo.

Assim se deu a década de 90 e início da década de 2000: um **Estado mínimo**, com destaque para a privatização de ações antes consideradas estatais, ação social focalizada, menos servidor público e mais terceirização, criação de Organizações Sociais de caráter público, criação de Agências Reguladoras, e menos poder para os Ministérios. A Previdência somente se manteve pública porque ao mundo empresarial não interessou trabalhar com pobre uma vez que este grupo não tem "cultura" de investimento e acumulação, falou o economista, ex-ministro e ex-deputado, Antonio Kandir, ao defender o modelo chileno com relação à privatização da previdência, como comenta Araújo. (Araújo, p. 19, 2006).

Nesta década o país procurou ajustar-se a uma reorientação econômica, de porte continental, não obtendo sucesso diante do cenário herdado com uma estrutura produtiva interna oligopolizada e não-competitiva, ao lado da elevada dívida externa e interna, alto nível de desemprego, grave processo inflacionário, pobreza acentuada (da população brasileira, 44,09% eram pobres (com 20% da população sobrevivendo em condições de extrema pobreza): 62,593 milhões de pessoas. PNAD 1990/93), e aumento da concentração de renda. Frente a essa realidade, os rumos estabelecidos pelas novas políticas públicas nos campos social e econômico, sob uma gestão orientada por um modelo monetarista e reformista, não foram capazes de superar ou mesmo amenizar o quadro de pobreza e dependência econômica encontrado. O resultado foi um Estado menor e mais frágil, com o aprofundamento da exclusão social, a exemplo da queda de 1,3 milhão de postos de trabalho metropolitanos para as pessoas com até quatro anos de escolaridade; limitação na universalidade da cobertura na previdência social, especialmente no meio urbano; privatização em torno de 75% das vagas no ensino superior; etc.

Nesse cenário assume o governo o Presidente Luis Inácio da Silva, com uma gestão que traz no seu bojo uma diferença fundamental com relação ao governo anterior: a sua concepção de Estado. A diferença fundamental entre o período anterior e o que se instalou no Governo Lula é a **ampliação do Estado**: transferência de renda com prioridade similar ao macro-crescimento econômico, ministérios fortes, e menos agências reguladoras, mais funcionários públicos e menos terceirização, ampliação dos sistemas públicos de educação e saúde, recuperação do emprego direto com carteira assinada, etc. Ou seja, um Estado inclusivo. Implanta-se no país uma política social ampla e integrada a uma política econômica, com um grande avanço com relação à vulnerabilidade externa do Brasil.

## 2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS DO GOVERNO PROGRESSISTA DO BRASIL

Sob a bandeira da cidadania e da inclusão social, as políticas públicas do Governo Lula reafirmam o compromisso de levar dignidade e uma vida melhor

para mais brasileiros. Isso reflete uma preocupação em manter a tendência de elevação dos gastos sociais, conforme se pode perceber na tabela abaixo<sup>i</sup>:

### Gasto Público Social por Áreas de Atuação, em % do PIB: 1995 e 2005.

Área de Atuação	Valores em % do PIB							
	1995 (Resultado final)				2005 (estimativas)			
	Federal	Estadual	Municipal	Total	Federal	Estadual	Municipal	Total
Previdência Social	4,97	0,01	0,00	4,98	7,00	-	-	7,00
Benefícios a Servidores	2,45	1,59	0,27	4,31	2,29	1,77	0,24	4,30
Educação e cultura	0,98	1,87	1,11	3,96	0,77	1,74	1,54	4,05
Saúde	1,94	0,64	0,50	3,08	1,59	0,80	0,94	3,33
Habituação e Urbanismo	0,11	0,20	1,09	1,39	0,14	0,14	0,57	0,84
Emprego e Defesa do Trabalhador	0,42	0,01	-	0,43	0,59	0,03	0,02	0,63
Assistência Social	0,14	0,16	0,11	0,41	0,83	0,10	0,11	1,04
Saneamento	0,06	0,07	0,13	0,25	0,05	0,11	0,10	0,27
Organização Agrária	0,16	0,01	-	0,17	0,17	0,00	0,00	0,18
Alimentação e Nutrição	0,11	0,00	0,00	0,12	0,08	0,02	0,01	0,11
Ciência e Tecnologia	0,08	-	-	0,08	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Treinamento Rec. Humanos	0,01	-	-	0,01	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cultura	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,03	0,05	0,05	0,13
<b>Total</b>	<b>11,42</b>	<b>4,55</b>	<b>3,21</b>	<b>19,17</b>	<b>13,54</b>	<b>4,76</b>	<b>3,57</b>	<b>21,87</b>

Fontes: Dados para 1995, todas as áreas e esferas de governo: FERNANDES et alii, (1993b), Disoc/IPEA.

Dados para 2004 e 2005, Governo Federal: todas as áreas, CASTRO et alii (2008), Disoc/IPEA.

Dados para 2004 e 2005, governos estadual e municipal: Benefícios a Servidores, Anuário estatístico da previdência social, 2007, cap. 47, MPS; Educação, CASTRO (2007); Saúde, SIOPS/MS; demais áreas, STN.

*“Os dados apontam uma tendência de crescimento do Gasto Público Social, de 2,7 pontos percentuais (p.p.) do PIB em 11 anos – um crescimento superior a 10%. Mais importante que isso, este crescimento não se dá apenas na esfera federal – ainda que a esfera federal seja a responsável pela maior parcela, principalmente devido a trajetória das áreas de Previdência Social e Assistência Social, cresceu cerca de 2,1 p.p (gráfico a seguir).. O crescimento de 0,2 p.p. no gasto social estadual (GSE), e de cerca de 0,4 p.p. no gasto social municipal (GSM), refletem uma tendência importante – pois equivalem a um crescimento de 5% para o GSE e 10% para o GSM. Mesmo com todas as ressalvas de que estas novas estimativas são bastante preliminares, a trajetória pode ser considerada positiva” (Castro, p.6, IPEA, 2008).*

A qualidade de vida aumentou, em função de diversos programas sociais, dentre os quais destaca-se os aumentos reais do salário mínimo, o que elevou a renda média dos brasileiros. O Bolsa Família apóia 11,1 milhões de famílias

<sup>i</sup> Ver IPEA [2008 a], p.11

carentes. O programa Luz para Todos leva energia elétrica para 7,3 milhões de brasileiros. No campo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) presta assistência a 1,2 milhão de agricultores [2007] e está investindo recursos na ordem de R\$ 13 bilhões [2008/2009], para que pequenos produtores pudessem ampliar suas colheitas e rebanhos.

A tais programas, e outros que detalharemos a seguir, soma-se o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que além de custear obras em transportes, geração de energia e saneamento, investe na melhoria da infraestrutura urbana e social do País.

O Governo Lula cumpre, desta forma, sua proposta de um modelo de desenvolvimento baseado no crescimento com distribuição de renda.

Em 2007, a partir da experiência acumulada com as políticas desenvolvidas na área social no primeiro mandato, foram elaborados e apresentados à sociedade, entre outros, os seguintes programas:

- 1. Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE.** Lançado em 24 de abril de 2007.
- 2. Agenda Social.** Adotada na reunião ministerial de 30 de agosto de 2007.
- 3. Programa Mais Saúde.** Lançado em 05 de dezembro de 2007.

1. Todos os estados, DF e 5.560 municípios brasileiros aderiram ao **Plano de Desenvolvimento da Educação**, que prevê a valorização de professores, tanto no que se refere à sua capacitação (criou o Sistema Nacional de Formação), como à sua remuneração e carreira. Neste sentido possibilitou a expansão e interiorização da oferta de cursos de educação superior a distância, de graduação e cursos de formação continuada. Prevê, ainda, bolsas para alunos de cursos presenciais que se dediquem ao estágio nas escolas públicas e que, após graduados, atuem no magistério na rede pública.

No que se refere à avaliação dos estudantes da Educação Básica, tem mecanismos de mensuração sendo implementados, como a Prova Brasil (4ª e 8ª séries /5º e 9º ano) do ensino fundamental de escolas públicas urbanas com mais de 20 alunos; a Provinha Brasil (alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental); o

Educacenso (cadastro de escolas públicas e privada, docentes, auxiliares de educação infantil e estudantes); e o Ideb – Índice de desenvolvimento da qualidade da educação básica (considerando indicadores relativos à gestão escolar, métodos de ensino e avaliação da aprendizagem, fluxo escolar, formação dos docentes e demais servidores das escolas, e outros indicadores de qualidade que são analisados, resultando em médias de desempenho nas avaliações do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos - Inep, que auxiliam na captação dos resultados alcançados pelos estudantes desse nível de ensino).

No que se refere às condições de financiamento da escola pública, o Governo Lula criou o Fundeb, que prevê o financiamento da educação básica, da creche ao ensino médio; o Ensino Fundamental de nove anos, com implantação obrigatória a estados, municípios e DF até 2010 ; o ProInfância, com a construção e reestruturação de creches e pré-escolas; o Caminho da Escola (renovação, ampliação e padronização de frota escolar) e o Proinfo (com laboratórios de informática, internet banda larga e Gesac). Recuperou a idéia das *Olimpíadas*, buscando a melhoria do ensino e aprendizagem de leitura, escrita e matemática.

Um grande destaque do Governo, atendendo reivindicação histórica dessa categoria, foi a definição do piso nacional de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) para professores de escolas públicas, com formação de nível médio. Vale salientar que está em tramitação no Congresso Nacional um Projeto de Lei que versa sobre Plano de Carreira dos professores. Com certeza estas duas leis quando implementadas irão permitir maior dedicação do docente à investigação e atualização de seu conhecimento; a análise e avaliação dos(as) alunos(as); bem como tempo para a reflexão sobre o desenvolvimento do currículo.

Outro importante marco do Governo Lula na área educacional é, sem sombra de dúvidas, a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com a implantação de novas escolas e dos Institutos Federais, reorganizando a rede federal e enfatizando oferta de cursos técnicos de nível médio e superior.

No campo da Educação Superior, aconteceu a expansão da Rede Federal, com interiorização da universidade por meio da criação de novos campi universitários; o Reuni, propõe a reestruturação e melhor aproveitamento de instalações e

recursos humanos das universidades federais; o Proni, com bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de baixa renda e o Fies, financiamento para estudantes de instituições privadas de ensino superior, adotando novos critérios que contribuem com a democratização do acesso. A tabela a seguir traz os resultados do PDE, até julho de 2008<sup>ii</sup>:

## PDE – METAS E RESULTADOS

Programas e Ações	Metas	Realizado (jul/08)
<b>Educação Básica</b>		
Universidade Aberta do Brasil	850 pólos (2011)	289 pólos
Pibid	9.200 bolsas/ano	Edital lançado em jan/08
Ideb	Médias 6,0 (ensino fundamental até 4ª série), 5,5 (5ª a 8ª séries) e 5,2 (ensino médio) até 2021	2007: já alcançadas médias previstas para 2009 (4,2; 3,8 e 3,5)
Fundeb	União participa com 10% do fundo de 2010 a 2020	Investimento de R\$ 3,2 bi definido para 2008
Ensino Fundamental de 9 anos (pública e privada)	Alcançar todos estados, municípios e DF até 2010	2007: 44% de matrículas nesse regime
Proinfância	200 creches/ano	2007 e 2008: 955 creches conveniadas
Caminho da Escola (ônibus escolar)	15.000 veículos até 2011	1.785 veículos (634 com recursos MEC, 287 dos municípios e 864 de empréstimos BNDES)
Proinfo (laboratórios de informática e conexão à internet)	29 mil laboratórios em 2008, 40 mil em 2009 e 45 mil em 2010; 22 mil conexões em 2008, 22 mil em 2009 e 11 mil em 2010	6.198 laboratórios de informática instalados (1.280 rurais e 4.918 urbanos) e 4.500 escolas conectadas (banda larga)
Olimpiadas 2008		Matemática: 18,3 milhões de estudantes inscritos; Português: 6,1 milhões
<b>Alfabetização e educação continuada</b>		
Brasil Alfabetizado	1,5 milhão alfabetizados/ano	2003-2007: 8 milhões de alunos; 2008: estados elaboram Planos Plurianuais de Alfabetização
<b>Educação Profissional e Tecnológica</b>		
Expansão do ensino técnico	214 novas escolas técnicas (2010)	2003-2007: 64 criadas (53 funcionando); 2007-2008: 150 criadas: 18 já em funcionamento; 36 com licitações concluídas; 50 com licitações em andamento e 46 com licitações a iniciar
<b>Educação Superior</b>		
Novas universidades	16 universidades federais, sendo uma em cooperação com países africanos de Língua Portuguesa e outra com países latino-americanos	12 já funcionando, 3 em tramitação e 1 a ser encaminhada ao Congresso
Novos campi	88 campi	86 já funcionando e 2 em planejamento
Reuni	Ampliar de 124 mil vagas/ano (2002) para 229 mil (2012)	100% de adesão das instituições federais
Proni	720 mil bolsas até 2011	430 mil bolsas desde ago/05
Fies	400 mil contratos até 2011	48 mil contratos em 2007

<sup>ii</sup> Conforme Destaques, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, edição de setembro de 2008.

**2. A Agenda Social** tem como objetivos consolidar política garantidora de direitos; reduzir ainda mais as desigualdades sociais e promover oportunidades às famílias pobres; buscar a gestão integrada das políticas e aprofundar a pactuação federada entre União, estados e municípios. A Agenda Social tem quatro eixos: redução de desigualdades, juventude, direitos da cidadania e cultura. Estes eixos estão subdivididos em programas, conforme tabela abaixo:

Redução das Desigualdades	Juventude	Direitos da Cidadania	Cultura
Bolsa Família – geração de oportunidades às famílias beneficiárias – lanç. 2003	ProJovem lançado em set/07	Mulheres lançado em 5mar/08	Mais Cultura lançado em 4out/07
Territórios da Cidadania combate à pobreza rural lançado em 24fev/08		Quilombolas lançado em 20nov/07.	
		Povos Indígenas lançado em 21set/07.	
		Criança e Adolescente lançado em 11out/07	
		Pessoas com Deficiência lançado em 26set/07.	
		Registro Civil de Nascimento lançado em 6dez/07.	
		Povos e Comunidades Tradicionais – a ser lançado	

Destacaremos a seguir apenas alguns destes programas, uma vez que não temos espaço neste documento para fazer referência a todos, como gostaríamos.

**A) O BOLSA FAMÍLIA** é um dos programas mais exitosos do Governo Lula. Trata-se de um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00).

O Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;

- reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

Podem fazer parte do Programa Bolsa Família as famílias com renda mensal de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais) por pessoa devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). A renda da família é calculada a partir da soma do dinheiro que todas as pessoas da casa ganham por mês (como salários e aposentadorias). Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda *per capita* da família.

O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país. Cada município tem uma estimativa de famílias pobres, considerada como a meta de atendimento do Programa naquele território. Essa estimativa é calculada com base numa metodologia desenvolvida com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e tem como referência os dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambos do IBGE. O cadastramento não implica a entrada imediata dessas famílias no Programa e o recebimento do benefício. Com base nas informações inseridas no CadÚnico, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no Programa a cada mês.

Os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$20,00 (vinte reais) a R\$182,00 (cento e oitenta e dois reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos.

O Programa Bolsa Família tem três tipos de benefícios: o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao Adolescente:

- O Benefício Básico, de R\$ 62,00 (sessenta e dois reais), é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 60,00 (sessenta reais) por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens).
- O Benefício Variável, de R\$ 20,00 (vinte reais), é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais) por pessoa, desde que tenham até três crianças e dois adolescentes de até 15 anos.
- O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, de R\$ 30,00 (trinta reais), é pago a todas as famílias do PBF que tenham até dois adolescentes de 16 a 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 60,00 (sessenta reais).

O Governo recompôs o valor do benefício em 18,25% em ago/2007, e em 8% em jul/2008. O benefício médio passou de R\$ 62,00 para R\$ 85,00, e o máximo que uma família pode receber, hoje, passou de R\$ 95,00 para R\$ 182. Também houve uma expansão da faixa etária para adolescentes de 16 a 17 anos a partir de mar/2008, como já foi mencionado. A meta para 2008 é atingir 1,75 milhão de jovens. Até jun//08, 1,6 milhão já haviam sido incluídos. A projeção de recursos investidos em 2008 é de R\$ 541.000.000,00 (quinhentos e quarenta e hum milhões).

O PBF prevê condicionalidades: 85% das crianças são acompanhadas em educação, e 57 % das famílias beneficiárias são acompanhadas em saúde. Ele significa a inclusão bancária, uma vez que 704 mil famílias receberam benefícios em suas contas bancárias (jul/08). A meta é a oferta para 100% das famílias em nov/08. Vale lembrar que cerca de dois milhões de famílias já deixaram o programa por causa do aumento na renda ou em decorrência de auditoria.

#### Condicionalidades do PBF

**Educação:** frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.

**Saúde:** acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes.

**Assistência Social:** acompanhamento de ações socioeducativas para crianças em situação de trabalho infantil.

O objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas, responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias.

O PBF encontra-se, atualmente, em fase de mobilização para qualificação profissional de 185 mil beneficiários, atingindo, hoje em torno de 11,1 milhões de famílias. Esta parte do Programa é realizada em parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério do Trabalho e Emprego, para adultos com até quatro anos de escolaridade. Para as mulheres está garantido 30% das vagas do total de indivíduos a serem capacitados. É importante informar que até o mês de junho deste ano de 2008, mais da metade da meta estabelecida já havia sido cumprida.

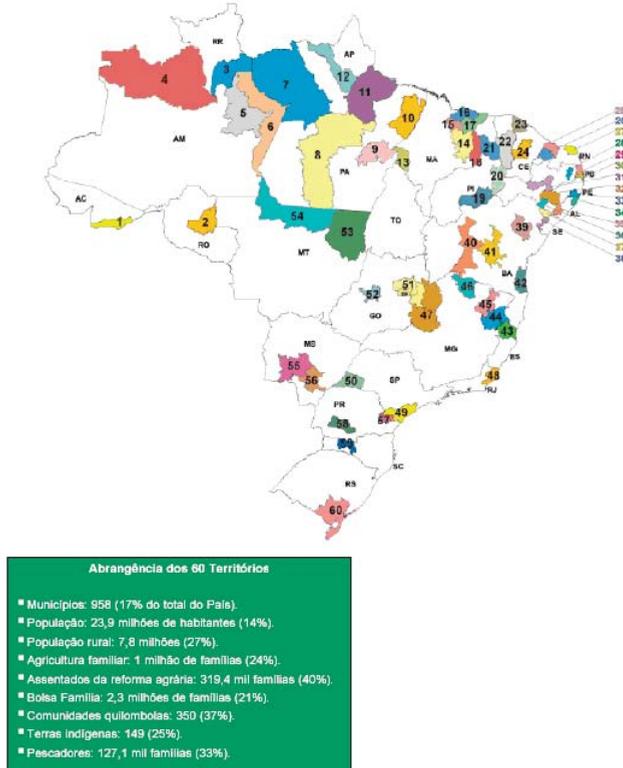
Vários estudos mostram que o Programa já apresenta resultados importantes:

- PBF está bem focalizado, ou seja, efetivamente chega às famílias que dele necessitam e que atendem aos critérios da lei;
- Programa contribui de forma significativa para a redução da extrema pobreza e da desigualdade;
- Programa contribui para a melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias beneficiárias.

**B)** O programa **TERRITÓRIOS DE CIDADANIA** é o maior programa focado em áreas rurais pobres já implementado no país, e combina políticas de geração de oportunidades e políticas sociais. São dois milhões de beneficiários: agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, famílias de pescadores e comunidades tradicionais. Sua meta é a criação de 120 territórios até 2010 (60 em 2008). Seus objetivos são o combate à pobreza rural; inclusão produtiva; planejamento e integração de políticas públicas; universalização de programas básicos de cidadania; ampliação da participação social.

Seus eixos estruturantes são o apoio a atividades produtivas (assistência técnica, crédito, seguro, comercialização, programa de biodiesel), cidadania e direitos (educação, saúde, cultura, documentação, cisternas) e infraestrutura (saneamento básico, habitação, estradas, eletrificação rural, licenciamento ambiental).

**Territórios de Cidadania - Os 60 Territórios**



Os critérios de seleção na definição dos territórios são: menor IDH; maior concentração de agricultores familiares, assentamentos da reforma agrária e comunidades tradicionais; maior número de beneficiários do Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico e maior organização social.

No processo de implementação do Programa, aconteceu intensa agenda de mobilização e debates: 13.758 participantes em 236 eventos, com representantes de prefeituras, governos federal e estaduais e sociedade civil.

**C)** Temos hoje no Brasil 50,5 milhões de jovens entre 15 e 29 anos. Destes, segundo a PNAD 2005, cerca de 4,5 milhões estão fora da escola, não concluíram o ensino fundamental e estão desempregados. Para enfrentar esta realidade, o Governo Lula criou o **PROJOVEM – PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS**, que oferece oportunidades de elevação de escolaridade, qualificação profissional e desenvolvimento humano, além de articular, integrar e ampliar programas para juventude. A meta do Governo é oferecer, até 2010, 3,5 milhões de vagas, em quatro modalidades:

- ProJovem Adolescente: destinado para adolescentes de 15 a 17 anos, de famílias beneficiárias do Bolsa Família, egressos ou em cumprimento de medidas socio-educativas ou de proteção, ou de programas de erradicação do trabalho infantil (Peti) ou de combate ao abuso e à exploração sexual. O programa oferece atividades socio-educativas durante 24 meses e um adicional de até dois benefícios de R\$ 30 por família do Bolsa Família. A primeira etapa de adesão foi finalizada, com 446.950 vagas, em 2.830 municípios.
- ProJovem Urbano – para jovens de 18 a 29 anos que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental. Seu objetivo é elevar a escolaridade, com conclusão do ensino fundamental associada à qualificação profissional e à participação social e cidadã. O benefício é de R\$ 100/mês, por até 20 meses.
- ProJovem Campo/Saberes da Terra, para agricultores familiares de 18 a

29 anos. Seu objetivo é elevar a escolaridade, com conclusão do ensino fundamental e qualificação social e profissional, formação para desenvolvimento sustentável e solidário, em regime de alternância entre tempo-escola e tempo-comunidade e calendário adaptado ao ciclo agrícola. O benefício é de R\$ 100 a cada dois meses, durante 24 meses.

- ProJovem Trabalhador – para jovens de 18 a 29 anos, desempregados, de famílias com renda per capita de até um salário mínimo. Seu objetivo é preparar o jovem para o trabalho. Seu benefício é de R\$ 100/mês, por seis meses.

**3. Na área da saúde**, o Governo Lula está garantindo, dentro do programa **MAIS SAÚDE** a melhoria no acesso, modernização da gestão e promoção de pesquisa e capacitação profissional. Em abril de 2008, foi lançado o Dia Nacional de Mobilização pela Promoção da Saúde e Qualidade de Vida, em 284 municípios.

Um destaque é o programa Farmácia Popular do Brasil, que implantou 470 farmácias, em 370 municípios. Foram distribuídas 1.359 unidades do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), que está presente em 1.163 municípios (abrangendo mais de 101,3 milhões de habitantes ou 53,4% da população brasileira). Vale lembrar que o país tem 5.564 municípios, portanto o programa mencionado não atingiu, ainda, 50% dos municípios brasileiros, e que está implementado, até o momento, em municípios mais populosos.

São programas de destaque o Saúde da Família, com 28.669 equipes, beneficiando mais de 91 milhões de brasileiros; o Saúde na Escola, lançado em setembro de 2008, que tem como meta atender 2 milhões de alunos de 699 municípios em 2008, 26 milhões até 2011, com atenção integral à saúde, distribuição de óculos e próteses auditivas e atendimento odontológico; o Programa Agentes Comunitários de Saúde, com 223.375 agentes, em 5.328 municípios, beneficiando mais de 110,6 milhões de brasileiros e o programa Saúde Bucal, com 17.124 equipes, em 4.517 municípios, beneficiando mais de 82,5 milhões de brasileiros. Vale destacar, ainda, a realização de 2,5 milhões de exames para controle de câncer do colo do útero em mulheres de 25 a 59 anos, de janeiro a junho de 2008.

Outros destaques na área de saúde são o Sistema Nacional de Transplantes (foram estruturados quatro bancos de pele/ tecidos/ossos, cordão umbilical e válvulas cardíacas) e a Rede de Doadores de Medula Óssea (Redome).

No que se refere a participação e controle social, destaca-se a inclusão digital dos conselhos, com 5.564 conselhos municipais de saúde, 26 conselhos estaduais de saúde, mais DF, contemplados com computadores, impressoras a laser, estabilizadores, no-breaks, webcams e kits canal saúde.

Em termos de qualificação da gestão, o Mais Saúde tem uma Agenda Estratégica 2008-2011 que prevê a assinatura compromissos com secretarias e entidades do Ministério da Saúde para cumprimento de metas e resultados e o seu acompanhamento por meio de contratos de desempenho com gestores estaduais e municipais de saúde.

O chamado **PAC FUNASA** é um abrangente programa de saúde para pequenas comunidades, áreas quilombolas, indígenas, assentamentos e áreas de interesse epidemiológico. Prevê investimentos de R\$ 4 bi até 2010. Até setembro de 2008, haviam sido selecionados 4.259 projetos e 2.480 contratados. O PAC Funasa está construindo redes de água, esgoto, coleta de lixo e limpeza urbana para 692.942 famílias, em 834 municípios. Serão beneficiadas 380 comunidades quilombolas, em 54 municípios; 2.100 aldeias indígenas; 622 municípios com incidência de Doença de Chagas e 31 municípios mais afetados por malária na Amazônia. Entre os municípios com menos de 50 mil habitantes, 1.326 municípios serão beneficiados com redes de água, 488 com redes de esgoto, 500 com melhoria sanitária domiciliar e oito municípios da Bacia do São Francisco receberão tratamento de resíduos sólidos.

Foi criado o Programa Nacional de Saneamento Rural (pequenas comunidades), que prevê o saneamento em comunidades de até 2.500 habitantes, assentamentos da reforma agrária, escolas rurais e reservas extrativistas; e o apoio ao controle da qualidade da água para consumo, cujo objetivo é melhorar a qualidade com a adoção de boas práticas de operação, manutenção e monitoramento dos sistemas de abastecimento.

\*\*\*

Mais dois itens têm grande destaque no âmbito das políticas sociais de acesso e inclusão: a **previdência social** e a **ciência e tecnologia**.

## *PREVIDÊNCIA SOCIAL*

Como bem registra o IPEA (2006), no Brasil, desde seu surgimento, a Previdência Social foi regida unicamente pelo princípio bismarckiano, o qual define um vínculo contributivo estrito para se ter acesso aos benefícios previdenciários. No entanto, a Constituição de 1988 introduziu o conceito de Seguridade Social, como um direito, que abarca as áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social reestruturando o sistema e institucionalizando uma série de princípios orientadores para essas políticas de proteção social: universalidade da cobertura e atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos, irredutibilidade no valor dos benefícios, diversidade da base de financiamento – estruturada em um orçamento de Seguridade Social – e caráter democrático dos subsistemas da Seguridade Social.

Ampliou-se a cobertura previdenciária criando-se a figura do **segurado especial**, o trabalhador rural que vive sob o regime de economia familiar, isto é, que produz fora do regime assalariado. Esta nova categoria de segurado é regida por princípios diferenciados, segundo os quais os indivíduos não precisam obrigatoriamente contribuir financeiramente para ter direito ao benefício. Nesse caso, o acesso ao benefício está relacionado com algum critério de cidadania.

O Programa de proteção social cobre brasileiros residentes no país e no exterior (por meio de acordos previdenciários bilatérias). A mudança básica que se observa, hoje, neste programa é a nova concepção da previdência como uma função social do Estado, uma política pública e mais justa. Neste sentido, um dos pontos em construção pelo governo é a revisão estrutural na gestão, iniciando-se com o cadastramento dos beneficiários.

Dados da PNAD/2006 indicam que entre 2001 e 2006 os recolhimentos previdenciários cresceram 25%, ante uma elevação da população ocupada da ordem de 16%. O número de contribuintes ao RGPS aumenta à razão de 1,5 milhões ao ano, e nos quatro últimos anos pelo menos 4 milhões de contribuintes individuais se registraram por conta própria<sup>iii</sup>.

---

<sup>iii</sup>O sistema contributivo previdenciário brasileiro está estruturado em três pilares. Um dos pilares é formado pela previdência básica, coberta pelo Regime Geral de Previdência

Segundo a Pnad/2007, a proporção de trabalhadores que contribuíam para a previdência atingiu o percentual de 50,7%. Pela primeira vez, desde o início da década de 1990, este percentual ultrapassa a metade do contingente dos trabalhadores. Esta expansão se deu em todas as regiões do país, especialmente entre as atividades da administração pública (85,8% de contribuintes), enquanto o menor percentual estava nas atividades agrícolas (15,4%).

Em entrevista publicada pela assessoria de imprensa do Ministério da Previdência Social, em 18.09.2008, o Ministro da Pasta, José Pimentel, comenta que *"o aumento do número de contribuintes é resultado do crescimento econômico, do aumento da formalização no mercado de trabalho, além das medidas de melhoria de gestão implementadas pelo Ministério da Previdência Social para garantir a cobertura previdenciária à maioria dos trabalhadores brasileiros, como determina a Constituição.*

*O aumento da renda média gerada pelo trabalho para todos os brasileiros foi outro aspecto destacado pelo ministro. O valor chegou a R\$ 956,00, em 2007, uma alta de 3,2% se comparado com os R\$ 926,00 pagos em 2006. E o aumento fica ainda maior, chegando a 15,6%, se for comparado o valor de 2004 (R\$ 827,00) com o de 2007 (R\$ 956,00).*

---

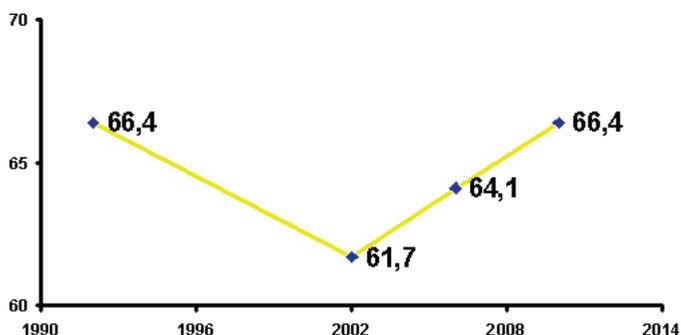
Social (RGPS) e administrada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Este pilar atende obrigatoriamente aos empregados do setor privado (regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT), de empresas estatais, trabalhadores rurais do Regime de Economia Familiar, assim como os conta-próprias e contribuintes avulsos. Em 2005, 49,6% da PEA com idade entre 16 e 59 anos eram segurados do RGPS, sendo 8,9% segurados da Previdência Rural. Outro pilar é o dos regimes de previdência para servidores públicos civis e militares em níveis federal, estadual e municipal. Com exceção da previdência para os militares, esses são regimes que seguem os princípios gerais do Regime Jurídico Único, norma que disciplina as atividades dos servidores públicos. Esse pilar é compulsório e de responsabilidade do Estado por meio de diversos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Atendia, em 2005, 6% dos segurados da Previdência Social. Por fim, o terceiro pilar é composto pela Previdência Complementar. Essa é voluntária e tem por objetivo conceder benefícios opcionais complementares aos segurados da previdência dos empregados do setor privado. O público-alvo é de uma minoria da população que possui rendimentos elevados e querem complementar sua aposentadoria, já que a maioria dos trabalhadores tem direito aos benefícios da Previdência básica, cujo teto de remuneração situa-se ao redor de nove salários mínimos. Cerca de 2,9% da PEA discutida na seção sobre a situação social da Previdência Social contribuíam para algum plano de Previdência Complementar em 2005.

*A melhor distribuição de renda apontada pela PNAD também foi considerada um dos dados relevantes da pesquisa. O percentual de renda apropriada pelos 50% mais pobres chegou a 16,8% do total, em 2007, enquanto o percentual de 2006 foi de 15,2%. Para Pimentel, a redução da desigualdade é reflexo dos investimentos do Governo Lula em políticas sociais e de distribuição de renda.”*

**Este percentual de trabalhadores contribuintes de 50,7% foi atingido pela primeira vez, desde os anos 90, e isto, sem dúvida, devido ao aumento do número de trabalhadores com carteira assinada: em 2007 eles eram 32,0 milhões, ou 6,1 % a mais que no ano anterior. A população ocupada chegou a 90,8 milhões e cresceu 1,6% em relação a 2006. Já o número de desocupados caiu 1,8% no período, e a taxa de desocupação recuou de 8,4% para 8,2% (PNAD/2007).**

Pode-se concluir que o quadro previdenciário contribui com a distribuição de renda, medido pelo coeficiente de Gini, antes da concessão dos benefícios da Previdência, comparados com o da renda posterior, mostrando que há uma queda na desigualdade. Observa-se uma queda ao redor de 7% no índice de Gini de renda domiciliar *per capita* com a concessão das aposentadorias e pensões.

**Economia em alta aumenta contribuição da população economicamente ativa  
Recolhimentos a Previdência (em %)**



Vale salientar que os dados da Previdência mostram que, em 2006, a parcela da população brasileira que estaria abaixo da linha de pobreza, sem considerar o pagamento de benefícios previdenciários, somaria 43,1%, mas, considerando as transferências de benefícios (após o cômputo das políticas sociais, como afirma Sérgio Garschagen/IPEA), esse percentual caiu para 31%.

Segundo estudo desenvolvido por Marcelo Caetano, economista do IPEA, o gasto do Brasil com benefícios do RGPS e dos RPPS estaduais e federal soma 11,7% do PIB. O país é o 14º mais elevado do mundo, segundo o conceito que pratica, atrás apenas de países como Itália (17.6%), Ucrânia (15,4%), e Uruguai (15%). A Cobertura dos regimes previdenciários para benefícios supera a da contribuição. Como afirma o mencionado estudo, "*história recente da previdência e assistência social brasileiras mostra ampliação de cobertura para a população de baixa renda ao garantir benefícios sem exigência de contribuição passada. Parte desse aumento de custo foi compensada pelas regras mais rígidas impostas aos segmentos médios; em particular o fator previdenciário.*" (Caetano, p.11). Um exemplo da não exigência de contribuição efetiva prévia para aposentadoria é o tratamento dado aos trabalhadores rurais, bem como o acesso a benefícios assistenciais que também dispensa a contribuição prévia, possibilitando às pessoas de baixa renda buscar cobertura na assistência social.

## CIÊNCIA E TECNOLOGIA

A Ciência e a Tecnologia tratada como uma questão de Estado, é uma área que oferece apoio fundamental à realização das políticas sociais, uma vez que possibilita a ampliação do conhecimento científico e tecnológico, nas formas teórica e empírica, favorecendo o desenvolvimento sustentável do país. O Ministério da Ciência e Tecnologia, em seu Plano de Ação para 2007 – 2010, prevê a realização de seus objetivos e prioridades em parceria com vários ministérios, especialmente com o da educação. No mencionado Plano estão estabelecidos quatro eixos que norteiam as prioridades estratégicas da Política Nacional de C, T & I:

- Expandir, integrar, modernizar e consolidar o Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação (SNCTI), atuando em articulação com os

governos estaduais para ampliar a base científica e tecnológica nacional;

- Atuar de maneira decisiva para acelerar o desenvolvimento de um ambiente favorável à inovação nas empresas, fortalecendo a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE);
- Fortalecer as atividades de pesquisa e inovação em áreas estratégicas para a soberania do País, em especial energia, aeroespacial, segurança pública, defesa nacional e Amazônia; e
- Promover a popularização e o ensino de ciência, e a difusão de tecnologias para a melhoria das condições de vida da população.

As prioridades estratégicas são: Expansão e Consolidação do Sistema Nacional de C, T & I; Promoção da Inovação Tecnológica nas Empresas; Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Áreas Estratégicas; Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Social.

### 3 PROCESSO POLÍTICO LIGADO AO DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E ASPECTOS INSTITUCIONAIS DESTACÁVEIS

Todo processo de desenho e implementação das políticas sociais no Governo Lula vem se dando sob um movimento de participação direta dos segmentos envolvidos no compromisso com a concretização de objetivos de governo, por meio de ações efetivas que levem à construção de um Brasil democrático e popular, liberto da dependência externa, com soberania nacional e igualdade social. Como está escrito nas Diretrizes do Programa de Governo – 2006: *“O fundamental é afirmar a validade e a atualidade de uma transição de um velho Brasil, para um novo projeto nacional de desenvolvimento, que harmonize o econômico e o social, impulsionando as potencialidades locais produtivas e sociais, capaz de avançar mais rapidamente em direção a um ciclo acelerado, fundado na distribuição de renda, macroeconomicamente sustentado, com mínima vulnerabilidade externa a realizar-se em marco de expansão da democracia e da solidariedade continental.”*. (p.09).

A construção das políticas sociais vem se efetivando dentro de um processo de avanços na democracia do Estado brasileiro, onde se destaca a coalizão de partidos e “[...] *uma intensa participação da sociedade, construindo novas bases para a governabilidade, expandidas a cidadania, a participação popular e o protagonismo das entidades representativas dos trabalhadores e dos movimentos sociais, afirmando a soberania nacional e promovendo integração regional*”. (Diretrizes do Programa de Governo – 2006, p.09).

O processo que aqui se coloca ocorreu mediante a organização de uma nova estrutura de gestão e planejamento governamental, que significou a institucionalização de uma estrutura de Conselhos Nacionais que permitissem se sentarem juntos vários segmentos para efetivar o acompanhamento e controle das ações político-sociais a serem desenvolvidas. Para tanto foram realizadas Conferências que respondem pelos setores que fazem a política pública social, tais como educação, cultura, saúde, meio-ambiente, cidades, mulheres, igualdade racial, etc., envolvendo as instâncias municipais, estaduais e o Distrito Federal.

Das propostas de ações de governo a serem realizadas, seja por meio de lei, ou de Programas de governo, sempre está incluída a exigência da presença de Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais para garantir o envolvimento da sociedade e a justa socialização das atividades em processo.

Em nível de poderes constituídos, é importante ressaltar a crescente evolução que o governo realiza no que se refere aos arranjos político-institucionais para garantir a sua governabilidade e manter os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), em harmoniosa convivência na gestão das políticas públicas, mantendo a clareza da autonomia constitucionalmente definida para cada um desses poderes, e mantendo com galhardia a parceria necessária com a oposição estabelecida, especialmente dentro do Congresso Nacional.

Nesse contexto, o Partido dos Trabalhadores constituiu-se sempre uma instância de apoio político e organizacional, contando com a participação dos movimentos sociais, dos sindicatos, e dos partidos políticos aliados, cada vez maiores, especialmente aqueles que integram o campo democrático e popular, tanto junto ao Poder Executivo, como ao Poder Legislativo e Judiciário.

Conselhos representativos:

Entre 2003 e 2008, mais de 3,4 milhões de brasileiros participaram de 48 conferências para debater e aperfeiçoar políticas públicas. O Governo Lula criou ou recriou Conselhos Nacionais que promovem diálogo do poder público com a sociedade. São eles o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES (2003); Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI (2003); Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo – Conatrae (2003); Conselho Nacional das Cidades (2003); Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea (2003); Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca – Conape (2003); Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR (2003); Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf (2003); Conselho Nacional da Juventude (2005) e Conselho Nacional de Política Cultural (2007).

Além disso, consolidou conselhos já existentes, quais sejam o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM; o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH; o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda; o Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD e o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência (Conade).

Conferências realizadas no processo de oitiva da sociedade:

Foram realizadas 48 conferências nacionais, para aprimorar políticas públicas: Conferência Nacional de Direitos Humanos (2003/2004/2006); Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica (2003); Conferência Nacional das Cidades (2003/2005/2007); Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2003/2005/2007); Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca (2003/2006); Conferência Nacional do Meio Ambiente (2003/2005/2008); Conferência Nacional Infanto-Juvenil do Meio Ambiente (2003/2006); Conferência Nacional de Saúde (2003/2007); Conferência Nacional de Assistência Social (2003/2005/2007); Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004/2007); Conferência Nacional do Esporte (2004/2006); Conferência Nacional das Políticas Públicas para as Mulheres

(2004/2007); Conferência Nacional de Saúde Bucal (2004); Conferência Brasileira sobre Arranjos Produtivos (2004/2005); Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2005); Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (2004/2005); Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador (2005); Conferência Nacional de Cultura (2005); Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (2005); Conferência Nacional de Saúde Indígena (2006); Conferência Nacional dos Povos Indígenas (2006); Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (2006); Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (2006); Conferência Nacional de Economia Solidária (2006); Conferência Nacional de Imunodeficiências Primárias (2006); Conferência Nacional de Educação Profissional Tecnológica (2006); Conferência Nacional da Educação Básica (2008); Conferência Nacional da Juventude (2008); Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2008) e Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2008).

#### 4 BALANÇO DO IMPACTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DESAFIOS

Como desafio tem-se um elemento estruturante para uma política pública de Estado na área social, que é a concepção de Estado inclusivo, financiado, a partir de um modelo de desenvolvimento que mantenha o binômio crescimento e distribuição. Nessa perspectiva é preciso que continue se desenvolvendo um padrão de gestão, segundo o qual as diretrizes e planos, em todos os níveis de governo da federação, sejam concebidos com a sociedade. Esse padrão de gestão deverá supor, ainda, maior integração e articulação de ações sociais no território, a exemplo do que se propõe o Programa Território da Cidadania.

Conforme a **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** de 2006, o desemprego teve a maior queda em 10 anos e a renda subiu. As tendências de melhora nos indicadores já vêm de outros anos, mas o que surpreendeu na PNAD referente a 2006 é o conjunto dos dados. Praticamente todos os indicadores apresentaram melhora.

O Brasil menos desigual em 2006 foi influenciado pelo aumento de 13,3% no salário mínimo; pelo aumento dos benefícios previdenciários que passaram de 17,5 milhões para 22,4 milhões; pelo aumento desses benefícios, especialmente

na área rural; pelo aumento dos empregos formais de 33,1% para 33,8%. A alta de 7,2% na renda média real da população beneficiou principalmente a metade da população com rendimentos menores. De acordo com a pesquisa, a metade mais pobre da população foi a mais beneficiada pela recuperação dos salários. Para este grupo, a renda atingiu o valor mais alto em dez anos e chegou a R\$ 293, superando o pico de R\$ 257 registrados em 2006. Também contribuíram e a redução da informalidade (de 51,8% em 2005 para 50,4% em 2006).

A taxa de escolarização foi recorde: quase 96,7% das crianças entre 7 e 14 anos estavam na escola. Uma mudança na lei que tornou obrigatória a matrícula das crianças na escola um ano mais cedo (seis anos). Isto elevou em 3% o número de estudantes entre 5 e 6 anos nas salas de aula. A alta foi significativa e a expectativa é que o número continue crescendo nos próximos anos, pois o prazo para implementar a obrigatoriedade é 2010. Com a entrada das crianças aos seis anos de idade, o ensino fundamental passou a ter nove anos de escolaridade. Ampliou-se então o tempo da criança e do adolescente na educação básica, que compreende a educação infantil (5 anos), o ensino fundamental(9 anos) e o ensino médio(3 a 4 anos).

A vida moderna também está refletida na pesquisa. O número de residências com um só morador subiu de 10,8% em 2005 para 11,1% em 2006. Além disso, a população está tendo menos filhos: a média caiu de 2,1 filhos por mulher em 2005 para 2 em 2006. Em todas as regiões, houve crescimento do percentual de domicílios cujo lixo era coletado em 2006, resultando num aumento nacional de 85,8% em 2005 para 86,6% no ano passado. Entre os domicílios, em 2006, 97,7% tinham iluminação elétrica, sendo que esse percentual ficou acima de 87,0% em todas as unidades da federação.

A política social e econômica implementada pelo governo Lula traz no seu bojo um objetivo nítido de diminuição das desigualdades regionais, o que se verifica com os resultados já registrados no estudo recentes, como por exemplo, o Nordeste (a região com menor renda per capita do país) foi a região em que todas as classes de rendimento tiveram aumento do poder de compra, diz a pesquisa. Nas demais regiões houve aumento da renda, mas em extratos de menor poder aquisitivo. O efeito mais forte no Nordeste pode ser resultado indireto de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, que

movimentam a economia, embora não influam diretamente nos rendimentos.

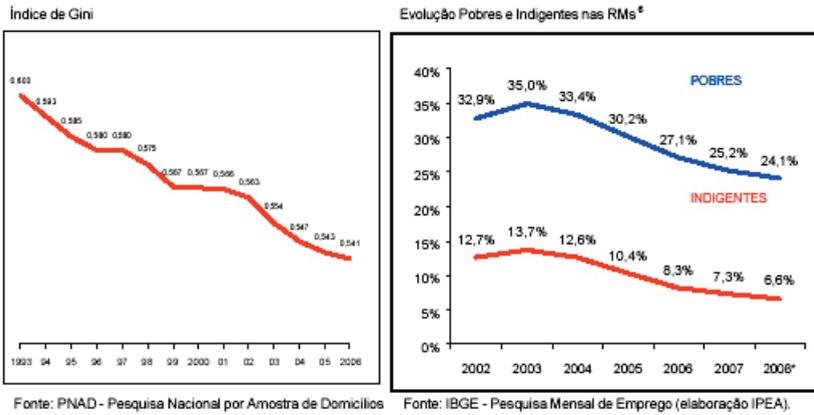
No entanto, é importante ressaltar que o IBGE identifica o aumento do salário-mínimo de 13,3% frente a 2005 como um dos principais fatores para o aumento do poder de compra dos trabalhadores.

Conforme dados mais recentes, amplamente divulgados pela imprensa e veiculados pela Presidência da República, o Brasil tornou-se, de fato, um País menos desigual. O crescimento econômico, aliado às políticas sociais do governo, está promovendo uma expressiva melhoria na qualidade de vida dos cidadãos mais humildes. Pesquisas apontam que, nos anos de 2006 e 2007, aproximadamente 23,5 milhões de pessoas (fonte: Instituto Ipsos) saíram da pobreza e ingressaram na classe média. Em outras palavras, estas pessoas, que antes sobreviviam com uma renda mensal próxima a R\$ 500, conquistaram empregos melhores com salários de R\$ 1 mil a R\$ 1,5 mil.

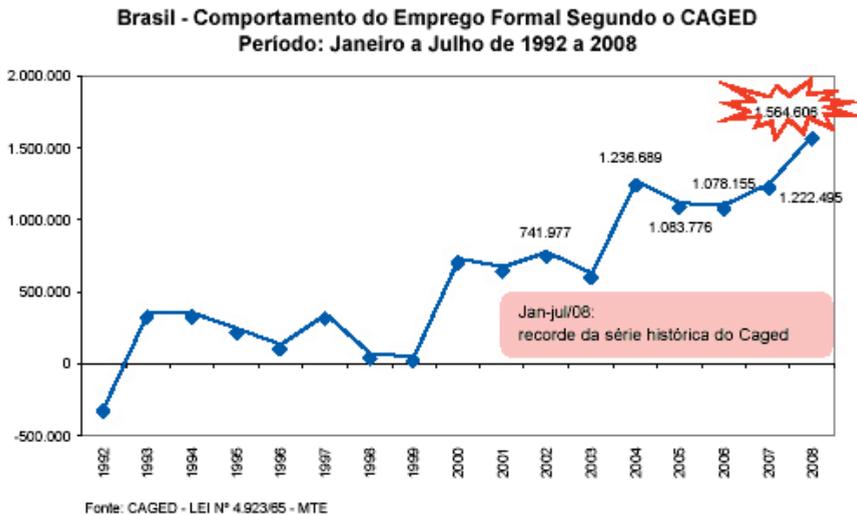
Considerando que o Brasil possui 187 milhões de habitantes, isso significa que aproximadamente 10% da população deixaram de ser pobre. Esse avanço fez a pirâmide social brasileira sofrer uma sensível mudança. Até 2006, considerando-se as três classes sociais – alta, média e baixa –, os pobres eram maioria, representando 46% da população. Em 2007, a classe média teve condições de crescer e tomar a liderança. Isso significa que o número de pobres caiu de 93 milhões para 73 milhões.

O Brasil, pela primeira vez, situa-se entre os países de alto IDH. Ultrapassamos a meta de reduzir à metade extrema pobreza até 2015, conforme prevê os ODM. Saíram da miséria 9,7 milhões de brasileiros (2003-2006), a pobreza nas regiões metropolitanas caiu de 35% para 24% de 2003-08 (IPEA) e a classe média é maioria da população: passou de 44,2% em 2002 para 51,9% em 2007 (FGV).

Houve também diminuição da desigualdade, que pode ser constatada pelo índice Gini, criado em 1912, que mede a desigualdade de renda de uma nação. De 2005 a 2007, o Gini brasileiro caiu de 0,532 para 0,528. É a menor taxa registrada no País desde 1981.



De janeiro de 2003 a dezembro de 2007, o número de ocupações criadas chegou a 10,2 milhões. Desse total, 8,1 milhões foram de empregos formais. O aumento do poder de compra dos salários e o forte investimento do setor privado, em função do grande aumento do consumo, contribuíram para que 1.617.392 brasileiros conseguissem uma oportunidade de trabalho formal em 2007, segundo pesquisa do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho.



Pesquisa do Ministério da Saúde mostra melhora da saúde de mulheres e crianças. Consoante os principais resultados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher/ PNDS 2006, referente ao período 1996-2006, a mortalidade infantil teve uma redução de 44% (39 para 22 por mil nascidos vivos). Houve uma redução quase à metade na desnutrição na infância: de 13% para 7%. No Nordeste, a redução foi ainda mais expressiva: menos 67%. Identificou-se que a prevalência de aleitamento materno exclusivo entre crianças de zero a três meses ainda é baixa (45%), embora melhor que em 1996 (40%). A diarreia em crianças menores de cinco anos caiu de 14% para 9%. A tosse acometeu 35% das crianças em 2006, contra 47% em 1996. As mães que realizaram no mínimo seis consultas pré-natal (conforme recomendação do Ministério da Saúde) somam 77%. A taxa de fecundidade está em queda: 1,8 filho por mulher, contra 2,5 em 1996. Ampliou-se cobertura do parto hospitalar (de 91% para 98%) e do parto assistido por profissionais qualificados (de 91% para 98%).

Pode-se afirmar que, em 5 anos, o crescimento e distribuição de renda vigorosos ampliaram a classe média, reduziram as desigualdades e melhoraram vida da maioria dos brasileiros.

Finalmente, mesmo diante de um cenário propositivo e de melhorias na qualidade de vida da população brasileira, é importante destacar alguns **desafios**:

Os dados da PNAD, embora animadores, não escondem os desafios que se colocam ao Governo Lula. A taxa de analfabetismo caiu, mas ainda é preocupante: quase 15 milhões de pessoas. E mesmo com o aumento da formalização, a carteira assinada ainda é uma condição de apenas um terço da população ocupada. Em 2006, o trabalho infantil sofreu redução em todas as faixas etárias. Mas pelo menos cinco milhões de crianças e adolescentes brasileiros ainda estão trabalhando.

É preciso investir também na ampliação da formalização no mercado para aumentar a parcela de trabalhadores que contribuem para a Previdência. Em 2006, 41,3 milhões de trabalhadores contribuíam para a Previdência em todo o país, ou seja, mais da metade da população ocupada não estava sob as

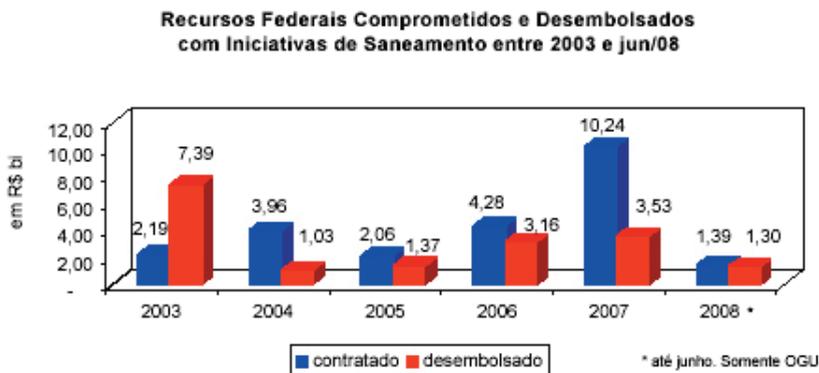
garantias previdenciárias (51,2%). Entretanto, em todas as regiões houve aumento do número de contribuintes, sendo que, no país como um todo, o percentual dos que contribuíam, entre os ocupados, cresceu 3,7% entre 2005 e 2006, passando de 47,4% para 48,8%. Apesar das conquistas alcançadas na Constituição/88, com relação à previdência no Brasil, mantém-se o desafio de estender a proteção previdenciária a 45% da população economicamente ativa – PEA. Para tanto, é um desafio encontrar-se outras formas de financiamento, além das que são atualmente utilizadas.

Também as diferenças regionais precisam ser enfrentadas: em 2006, 12,7% do total de domicílios do país tinham rendimentos até um salário-mínimo. No Nordeste essa parcela correspondia a 25,3%, a maior do país. Por outro lado, apenas 3,0% do total de domicílios tinham rendimentos acima de 20 salários-mínimos.

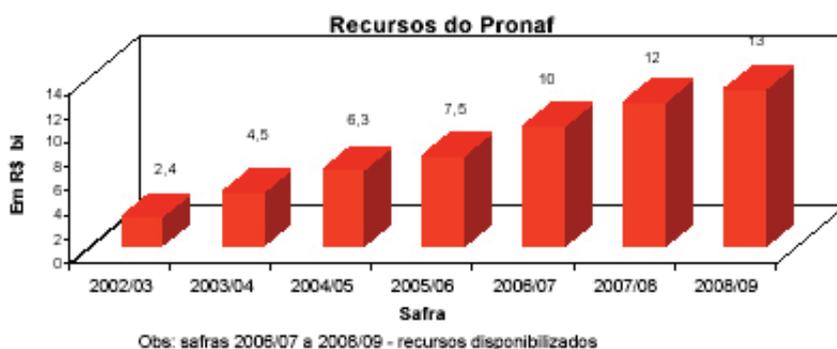
Mesmo com a melhora nos indicadores, é preciso investir na ampliação de acesso à rede de água e esgoto. A rede geral de água chegava a 83,2% dos domicílios do país, parcela 0,9 ponto percentual maior que a de 2005. Em relação ao esgotamento sanitário, 48,5% dos domicílios estavam ligados à rede coletora de esgoto, enquanto 22,1% utilizavam fossas sépticas, indicando inadequação clara ou inexistência do esgotamento sanitário nos demais 29,4%.

Vale lembrar que a Lei do Saneamento Básico (11.445/2007), que prevê a universalização dos serviços de abastecimento de água, rede de esgoto e drenagem de águas pluviais, além da coleta de lixo para garantir a saúde da população brasileira, só passou a vigorar oficialmente a partir de 22 de fevereiro deste ano. Com ela, os investimentos previstos para o setor são de R\$ 10 bilhões ao ano, incluídos recursos (R\$ 3 bilhões) provenientes do PAC (Programa de Aceleração de Crescimento), durante pelo menos 20 anos.

Em 2008, foram destinados R\$ 5,67 bilhões do Orçamento Geral da União [R\$ 3,04 bilhões para ações do PAC]. O PAC Saneamento, de 2007 a julho de 2008, contratou R\$ 19 bilhões para iniciativas nas modalidades abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento integrado, manejo de águas pluviais, manejo de resíduos sólidos, desenvolvimento institucional e estudos e projetos. Foram iniciadas 317 obras.



As questões da distribuição da terra e a eliminação da fome, dentro da perspectiva do governo de distribuição de renda, torna indispensável a continuidade da realização da reforma agrária no país, com ampliação adequada da infra-estrutura e da assistência técnica para as famílias assentadas. Ao lado disso, a continuidade das políticas de crédito e assistência técnica a agricultura familiar via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, é um processo fundamental. Nesse sentido, é animador verificar que os recursos disponíveis para a Agricultura Familiar, por meio do PRONAF, cresceram mais de cinco vezes desde a safra de 2002/2003: de R\$ 2,4 bilhões para R\$ 13 bilhões em 2008/2009. A assistência técnica saltou de 107 mil em 2003 para 1,2 milhão de agricultores em 2007.



A garantia de um padrão de desenvolvimento que faça com que os jovens e adultos em processo de formação, percebam e busquem permanentemente a ampli-

ação do conhecimento, e que isto se dê dentro de um processo formativo marcado qualidade na educação nacional, a partir de uma articulação da educação básica com a educação superior

O habitat da população, as cidades, por sua grande diversidade exige a continuidade e a consolidação dos programas de acesso a habitação, melhoria da circulação e do transporte público, e o cuidado com os processos de poluição do ar, controle do uso das águas, do desmatamento de florestas.

## 5 APRENDIZAGEM PARA O PROGRESSISMO

Certamente que uma carta de princípios a serem perseguidos pelos países do cone sul, hoje, não poderiam divergir dos objetivos da defesa inquestionável de um estado de direito; da implementação de uma democracia participativa que garanta a organização de um povo livre, com vida digna (incluindo os indicadores econômicos e sociais que a compõe dessa forma), com garantia do acesso à arte e ao conhecimento científico e tecnológico.

Um grande desafio para nossos países será o de ampliar os espaços públicos de participação social, voltados para a formulação e acompanhamento das políticas sociais, nos marcos da política de desenvolvimento nacional.

Os princípios a serem definidos certamente incluem uma Nação autônoma, soberana e articulada ao seu continente. Princípios norteadores para o estabelecimento de relações com o resto do mundo.

O caminho a ser desenhado e seguido para o alcance desses objetivos traduzem o “progressivismo” que está se propondo a discutir e impulsionar.

Por exemplo, no caso do Brasil, o Partido dos Trabalhadores, os partidos aliados e muitos dos segmentos organizados da sociedade, têm no Programa para o Governo Lula, do qual participaram de sua elaboração, aspectos fundamentais do caminho a seguir. Entretanto, faz-se fundamental a clareza na definição dos objetivos e o envolvimento daqueles que deles participam e se comprometem.

Os caminhos de um desenvolvimento nacional sustentável, com distribuição de renda, justiça social e aperfeiçoamento da democracia pressupõem, de um lado, a participação, cada vez maior, da sociedade (particularmente dos trabalhadores), e de outro, o compromisso com a integração dos países latino-americanos, a partir do Sul do Continente.

## **BIBLIOGRAFIA**

Araújo, José Prata. "Um retrato do Brasil – Balanço do Governo Lula", Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.

Arretche, Marta e Rodriguez, Vicente. "Descentralização das Políticas Sociais no Brasil". Editoras FAPES, IPEA e Edições Fundap, 1999.

Behring, Elaine Rossetti e Boschetti, Ivonete. "Política Social – fundamentos e história", Cortez Editora, São Paulo, 2008.

Castro, Jorge Abrahão de. "Política Social Brasileira: Alguns Aspectos Relevantes Para Discussão". Mimeo, IPEA, 2008

Governo Federal - Secretaria de Comunicação Social  
Destaques – Ações e Programas do Governo Federal. Edições de agosto e de setembro de 2008.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

2000 Resende, Luis Fernando de Lara. "Comunidade Solidária: uma Alternativa aos Fundos Sociais."

Texto para discussão nº 725.

2006 Políticas Sociais – acompanhamento e análise. Edição Especial, 13.

2006 Determinantes da Sustentabilidade e do Custo Previdenciário: Aspectos Conceituais e Comparações Internacionais (com projeções para 2007).

De Marcelo Abi-Ramia Caetano. Texto para discussão nº 1226, Brasília, outubro de 2006.

2007 "Um novo país emerge das estatísticas". *Desafios*. Novembro de 2007.

2008a Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Brasília, janeiro.

2008b Pobreza e Riqueza no Brasil Metropolitano-Comunicados da Presidência nº. 7 Agosto

Fundação Getulio Vargas

2008 A Nova Classe Média- Coord. Marcelo Néri. Agosto.

Partido dos Trabalhadores. "Diretrizes do Programa de Governo – 2006". Diretório Nacional do PT.

Pont, Raul. "Da crítica ao populismo à construção do PT". Editora SERIEMA, 1985.

Programa de Governo – Lula Presidente, 2007/2010.

Este documento teve a colaboração efetiva da Professora dra. Marcia Anita Sprandel (antropóloga) e da Professora Maria Selma de Moraes Rocha (Diretora da Fundação Perseu Abramo)

#### *SIGLAS UTILIZADAS*

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais .  
CDDPH - Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana  
CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social  
CNCD - Conselho Nacional de Combate à Discriminação  
CNDI - Conselho Nacional dos Direitos do Idoso  
CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher  
CNPIR - Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial  
Conade - Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência  
Conanda - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Conape - Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca  
Conatrae - Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo  
Condraf - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
Fies – Programa de Financiamento Estudantil  
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde  
Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
Gesac - Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais  
IPEA - Instituto de Pesquisa Aplicada  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PBF – Programa Bolsa Família  
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNDS - Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher

Proinfo - Programa Nacional de Informática na Educação  
PROJOVEM – PROGRAMA Nacional de Inclusão de Jovens  
Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
Prouni – Programa Universidade para Todos  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
Redome - Rede de Doadores de Medula Óssea  
Reuni - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
SAMU - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência



C H I L E

---

## **CONSENSO POLÍTICAS SOCIALES POST-NEOLIBERALES**

**La Experiencia de Chile**

Gonzalo Martner\*

\*Dr. en Economía. Embajador del gobierno de la Dra. Michelle Bachelet en España.  
Ex presidente del partido Socialista de Chile.



“El equilibrio conseguido en la modernidad entre los tres grandes medios de integración social está en peligro porque los mercados y el poder administrativo expulsan de cada vez más ámbitos de la vida a la solidaridad social, esto es, a un tipo de coordinación social basada en valores, normas y usos lingüísticos orientados hacia el entendimiento. Resulta también en interés propio del Estado constitucional tratar con cuidado todas las fuentes culturales de las que se nutre la conciencia normativa y la solidaridad de los ciudadanos. ”

*Jurgen Habermas*

## INTRODUCCIÓN

Desde 1990, Chile ha vivido una importante continuidad y estabilidad política, siendo gobernado desde entonces por una misma coalición de partidos. Esta se propuso democratizar el país y llevar adelante una estrategia de crecimiento con equidad, reemplazando a una dictadura de 17 años de marcado carácter refundacional, que legó una constitución, un sistema estatal y un modelo de desarrollo de clara y precursora impronta neoliberal. Las complejidades de la transición política hacían necesario demostrar que podía asociarse redemocratización con crecimiento, mientras las tensiones sociales heredadas y la propia orientación programática de la coalición democrática hacían indispensable darle un sello social a la gestión gubernamental.

La ruptura con el neoliberalismo no se produjo en el área de la apertura comercial y financiera, ni de la inversión extranjera o de la reversión de las privatizaciones masivas (aunque se ha mantenido un sistema de empresas públicas de alguna significación). Esta tuvo lugar, en escala moderada, en el área

del restablecimiento de niveles previos de los tributos y del gasto social tradicional (aunque en proporción al PIB sigue siendo inferior a 1987 y al de la mayoría de los países latinoamericanos) y en el cambio de normas de sindicalización, negociación colectiva y salario mínimo, junto a un diálogo social periódico.

El resultado de esta opción ha sido la duplicación de la tasa de crecimiento promedio del PIB por habitante desde 1990 en comparación a aquella prevaleciente en el período de dictadura de 1974-1989, con la consecuencia de que Chile exhibe en 2007 el ingreso por habitante más alto de América Latina junto a Argentina y ha incrementado su participación en la economía mundial desde 1990. Esto ha permitido una importante creación de empleos, un incremento sistemático de los salarios y, junto al incremento proporcional al PIB moderado del gasto social, un fuerte incremento del gasto absoluto en las distintas áreas sociales.

El resultado social ha sido el de un fuerte mejoramiento de las condiciones de vida promedio de la población medida en mortalidad infantil, esperanza de vida y cobertura educacional, junto a un mayor acceso general a bienes y servicios y a una disminución de la pobreza monetaria absoluta.

El talón de Aquiles del proceso democrático chileno ha sido la persistencia de altos niveles de desigualdad, medidos en términos de pobreza relativa, distribución del ingreso monetario (Chile se encuentra dentro de los países con peor distribución del continente) y movilidad social. A este resultado se asocia una precariedad laboral y de inserción del segmento excluido, junto a un cierto incremento de conductas de delincuencia y tráfico ilícitos.

La medición de la distribución de ingresos más reciente (2006) revela por primera vez desde 1990 un cambio de tendencia y una cierta mejoría distributiva. Este proceso coincide con la maduración de programas como el seguro de desempleo y la reforma a la salud de la administración de Ricardo Lagos, y la puesta en marcha de programas de transferencias de ingresos condicionados, como el sistema Chile Solidario y el programa Puente. El recientemente creado por la administración Bachelet, Sistema de Protección a la Infancia y la reforma al sistema de pensiones, que crea una Pensión Básica Solidaria para el 40% y más adelante el 60% de la población, refuerzan la

tendencia a agregar capas sucesivas de un Sistema de Protección Social más estructurado.

La magnitud relativamente limitada de los recursos involucrados en relación al PIB (aunque como hemos subrayado en términos absolutos el incremento los ha más que duplicado) sigue siendo el problema esencial para aumentar la capacidad redistributiva del sistema tributos-gasto social público a niveles de los países de la OCDE. Lo propio puede decirse de la capacidad de alterar la distribución primaria del ingreso a través de una mayor capacidad negociadora de los asalariados.

## 1 LA TRANSICIÓN CHILENA Y SU DESEMPEÑO ECONÓMICO-SOCIAL

La democracia reestablecida en Chile a partir de 1990, en sus rasgos básicos, ha cosechado éxitos importantes: la convivencia entre los chilenos ha mejorado sustancialmente, las libertades y los derechos civiles y políticos se respetan y, cuando ello no ocurre, la libertad de expresión permite denunciarlo con razonable eficacia. Los tribunales de justicia poco a poco se han transformado en garantes de los derechos de las personas y han avanzado crucialmente en materia de verdad y justicia en las violaciones a estos derechos cometidas en 1973-1989. Más aún, la democracia chilena *post 1990*, con lentitud, se ha ido reformando a sí misma y hoy alcanza estándares institucionales aceptables, aunque necesariamente perfectibles. Las excepciones las constituyen el sistema electoral y la poca profundidad de la descentralización regional y local del Estado, y por tanto de las capacidades de participación ciudadana.

En el campo económico y social aparece con recurrencia la pregunta de en qué medida ha habido cambios en el "modelo neoliberal chileno" heredado de la gestión autoritaria de 1973-1989<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Amén de una abundante literatura al respecto, el tema de los cambios impuestos después de 1973 está tratado en Gonzalo D. Martner, *Gobernar el mercado. Las nuevas fronteras del Estado en el siglo 21*, LOM Ediciones, Santiago, 1999. Parte de los desarrollos que siguen están además recogidos en Gonzalo D. Martner, *Remodelar el Modelo. Reflexiones para el Bicentenario*, LOM Ediciones, Santiago, 2007.

El tránsito a la democracia debía dar lugar, en el diseño original de sus promotores, a una nueva estrategia de *crecimiento con equidad*, alternativa al modelo neoliberal y sustentada al menos por la amplia mayoría de la coalición de centroizquierda constituida por la Concertación de Partidos por la Democracia, expresada en su oferta programática. Esto ha sido controvertido por los neoliberales chilenos y por diversos autores que se sitúan a la izquierda de esta coalición, que sostienen la tesis de la continuidad con el modelo neoliberal de la dictadura.

Modelo neoliberal que estuvo vigente en Chile entre 1973-1989, que fue precursor de la aplicación de las ideas de sus inspiradores Milton Friedman y Friedrich Von Hayek, y que provocó graves perjuicios para Chile, su Estado y su sociedad civil, así como para la situación socioeconómica de los desposeídos y de gran parte de los sectores medios. La apertura al exterior (que se puede realizar de muchas maneras pero se efectivizó durante los años 1970 y 1980 con daño innecesario al tejido productivo) o los equilibrios macroeconómicos (que durante el período de dictadura se buscaron con políticas de choque recesivas o con enfoques equivocados como la fijación del tipo de cambio nominal durante un período prolongado) no necesariamente tienen que ver con el modelo neoliberal y sí con estrategias económicas racionales que han permitido mantener una alta tasa de crecimiento. No obstante, las políticas redistributivas seguidas desde 1990 no han tenido la fuerza suficiente para superar la situación de exclusión en que vive una cuarta parte de la población chilena, lo cual mantiene una controversia sobre las capacidades de la estrategia económica puesta en práctica para avanzar en equidad distributiva.

Es de destacar, aunque se observa una mayor lentitud desde 1998, el éxito en materia de crecimiento. El crecimiento del período 1990-2007 ha sido el mayor de la historia económica reciente, al punto que Chile es, según las estimaciones del FMI para 2007, el país de América Latina de más alto ingreso por habitante después de Argentina, con un PIB valorado a paridad de poder de compra y el único del continente que ha acortado distancias con los países industriales en el período reciente.

### Participación en el PIB mundial (%)

País	1980	1990	2000	2006
México	2,5	2,2	2,3	2,1
<b>Sudamérica</b>	<b>6,9</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>5,6</b>
Argentina	1,10	0,72	0,81	0,78
Bolivia	0,08	0,06	0,06	0,06
Brasil	3,58	3,06	2,96	2,82
Chile	0,25	0,25	0,35	0,36
Colombia	0,47	0,49	0,48	0,48
Ecuador	0,17	0,15	0,14	0,16
Paraguay	0,05	0,05	0,04	0,04
Perú	0,41	0,28	0,31	0,33
Uruguay	0,08	0,06	0,06	0,06
Venezuela	0,67	0,54	0,50	0,50

**Fuente:** FMI, *World Economic Outlook*, Abril 2008, cifras a paridad de poder de compra.

La postura de varios de los creadores del modelo neoliberal chileno ha sido la de intentar apropiarse, sin mucha elegancia, de los éxitos económicos posteriores a 1990. En palabras del ex ministro de economía de Pinochet, Pablo Baraona, no ha habido cambios ni podría haberlos: “los socialistas de todos los colores han aprendido que en el mundo no se puede hacer otra cosa, sino seguir estas líneas centrales de apertura comercial, equilibrio fiscal, libertad de precios y ojalá pocas empresas públicas (...) Con todo lo que a Aylwin no le gustaba este sistema, se lo tuvo que tragar completo”<sup>2</sup>.

Pablo Baraona desarrolla la tesis de la victoria en toda la línea del enfoque neoliberal: “es cierto que subieron los impuestos en 4% del PIB en estos 15 años, pero esos son gajes del oficio, mañana puede llegar otro que los baje. Yo opino que las regulaciones son excesivas y la más importante de todas es la

---

<sup>2</sup> Pablo Baraona, entrevista en *La Tercera*, 23 de octubre de 2005.

inflexibilidad en el mercado laboral, pero estamos discutiendo en otro peldaño, no en la base del modelo”<sup>3</sup>.

De modo similar, pero más defensivamente, se han expresado los grandes empresarios, por ejemplo a través de Hernán Somerville: “aprendiendo lecciones del pasado, logramos en los ’90 hacer un compromiso constructivo para mirarnos al futuro con moderación, incluso mucha gente, renunciando a sus legítimas posiciones. Logramos aceptar (sic) las reformas del gobierno militar y perfeccionarlas con un hilo de continuidad a través de un diálogo público y privado ejemplar. Hay que ir ajustando el modelo, pero si se me habla de cambiar los fundamentos, el no es tajante”<sup>4</sup>.

Sergio de Castro, ex ministro de hacienda y responsable de una de las recesiones más profundas de la historia económica chilena (la de 1982-83, catástrofe sólo comparable a la que provocaron sus colegas Chicago-boys en 1975 y a la de Argentina 20 años después), mantiene la línea de la apropiación pero revelando más claramente su convicción real: “siempre he dicho y seguiré diciendo que el gran mérito del gobierno de Aylwin fue precisamente validar el modelo, porque al leer todo lo que publicaba CIEPLAN, eran incendios contra la política económica”, para luego añadir que “se ha perdido el culto a la eficiencia, lo que para un economista es crucial (...), se han aprobado una serie de leyes por motivos políticos más que técnicos, específicamente en el campo laboral, donde me parece una cosa casi perversa. Todos saben que esas cosas le hacen mal a los trabajadores y sobre todo a los más pobres y, sin embargo, se aprueban, como la ley que reajustó excesivamente el salario mínimo en 1998. Con todo esto se va perdiendo la competitividad chilena”<sup>5</sup>. Y agrega a mayor abundamiento: “debieran haberlo (el salario mínimo) eliminado hace mucho tiempo (...) y con flexibilidad laboral absoluta”<sup>6</sup>. Todo esto dicho por quien tiene

---

<sup>3</sup> Pablo Baraona, *ibid.* El cambio a la base 1996 de las Cuentas Nacionales y el cambio de metodología de las cuentas presupuestarias implicó un recálculo del peso de los ingresos y gastos públicos, por lo que los datos de un incremento de 4% de la carga tributaria se redujeron a 2%, como se menciona más adelante.

<sup>4</sup> Entrevista a Hernán Somerville, presidente de la asociación empresarial Confederación de la Producción y el Comercio, *El Mercurio*, 23 de octubre de 2005.

<sup>5</sup> Sergio de Castro, entrevista en *La Tercera*, 23 de octubre de 2005.

<sup>6</sup> Sergio de Castro, entrevista en *La Segunda*, 21 de octubre de 2005.

seguramente ingresos no una sino varias decenas de veces superior al ingreso mínimo, y que propone que este sea aún inferior a su nivel actual, no precisamente demasiado elevado, para "aumentar la competitividad"...

Los defensores de las ideas neoliberales parecen en realidad intentar "validar" su propia reivindicación ante la sociedad, después de no haber sido aceptada por la mayoría de los ciudadanos (con el fracaso de las candidaturas presidenciales de Hernán Buchi en 1989, de José Piñera en 1993 y Joaquín Lavín en 1999-2000 y 2005, todos ellos economistas neoliberales colaboradores de la dictadura militar), sobre la base de oponer a su enfoque el fantasma de la planificación centralizada y la estatización de los medios de producción. Todo lo que no sea reivindicar, en términos actuales, algo así como el "modelo norcoreano", los neoliberales chilenos lo consideran una victoria de sus ideas, como si no hubiera en el mundo, y en Chile, una vasta gama de ideas económicas distintas de las de los coreanos del norte y las de ellos, y de modelos de desarrollo económico que combinan Estado, mercado y sociedad de formas variadas, con resultados considerablemente más exitosos que los que se empeñaron en imponer mediante los procedimientos criminales de una dictadura. Y al mismo tiempo que se atribuyen los éxitos desde 1990 en materia de crecimiento, rechazan las regulaciones laborales y tributarias establecidas, como si estas no fueran parte de la política que condujo a los resultados que reivindican para sí.

Desde el otro lado del espectro ideológico, se ha enunciado la tesis del transformismo. De acuerdo a Tomás Moulián, las políticas seguidas desde 1990 serían una especie de engaño premeditado de los que han gobernado el país en democracia para mantener la continuidad de lo que llama la "fase constitucional" de la dictadura después de 1980: "la actual coalición no ha creado un proyecto, más bien administra con expertise el diseño de modernización del Gobierno militar, marcado por el sello neoliberal"<sup>7</sup>. En la misma vena, Gabriel Salazar y Julio Pinto señalan de manera perentoria: "es un hecho que en materia de estrategias de desarrollo, los gobiernos de la Concertación han optado por mantener el curso adoptado por la dictadura",

---

<sup>7</sup> Tomás Moulián, *Chile Actual: Anatomía de un Mito*, Tercera Edición, LOM Ediciones, Santiago, 2002., p.75.

excepción hecha de “una mayor sensibilidad frente a las inequidades sociales<sup>8</sup>”.

Guillermo Larraín, en un análisis más complejo y desde la coalición de gobierno, tiende a darle razón a esta interpretación. En efecto, caracteriza a lo que denomina genéricamente el *modelo chileno* como una síntesis que consta en definitiva, armónica y satisfactoria, de tres componentes: 1) la *herencia del régimen militar*, que considera mucho más reducida de la que se autoadjudican sus autores [“en el plano conceptual su aporte fue la reforma de la seguridad social, las privatizaciones y la desregulación (...) y en el plano práctico (...) llevó a cabo no sólo aquellas reformas que conceptualmente creó, sino otras cuya necesidad era clara desde hace un par de décadas”, agregando que “el paradigma de esto es la apertura de la economía, la cual se pretendió hacer sucesivamente en los gobiernos de Ibáñez, Alessandri y Frei, pero todos fracasaron”]; 2) *las políticas de los gobiernos democráticos desde 1990* y 3) *las ideas de Aníbal Pinto y Jorge Ahumada*, que entiende inspiraron tempranamente “la apertura comercial, la tecnificación de la política económica, el control presupuestario y la estabilización inflacionaria y financiera”<sup>9</sup>. Se trata de una suerte de ecumenismo de amplio espectro que, puede conjeturarse, no necesariamente identificaría a unos y otros de los convocados a semejante síntesis, lo que nunca sabremos pues Ahumada y Pinto fallecieron hace ya mucho tiempo. Pero sobre todo ¿quién, con un poco de criterio profesional, se va a oponer a la intención de tecnificar la política económica o de controlar el presupuesto o la inflación? Son pocos los economistas chilenos, o de cualquier parte del mundo, que se opondrían a algo así, con lo que pierde especificidad toda discusión sobre modelos económicos. En suma, la inespecificidad inconducente de las tesis de la *gran complicidad* o de la *gran síntesis ecuménica* no nos hace avanzar mucho en la respuesta a la pregunta sobre la continuidad y cambio en materia económico-social en Chile desde 1990.

Una tesis en este sentido es la que desarrolla Manuel Castells al establecer la distinción entre lo que denomina el paso de un *modelo liberal autoritario*

---

<sup>8</sup> Gabriel Salazar y Julio Pinto, *Historia Contemporánea de Chile*, Lom Editorial, Santiago, 2002, p.61.

<sup>9</sup> Guillermo Larraín Ríos, *Chile Fértil Provincia. Hacia un Estado liberador y un mercado revolucionario*, Random House Mondadori, pp 38-43.

*excluyente a un modelo liberal democrático incluyente*<sup>10</sup>. Sin embargo, como veremos, la dimensión de inclusión ha encontrado límites importantes, por lo que esta descripción no refleja, o al menos no aún, las realidades prevalecientes en Chile. Por lo demás, es propio de los modelos económicos liberales no ser incluyentes, pues se oponen al Estado Social, aunque el entorno político en el que se desenvuelvan haya mutado del autoritarismo a la democracia. Recordemos a Bobbio: aunque el liberalismo conciba al Estado tanto como Estado de derecho como al mismo tiempo Estado mínimo, existen Estados de derecho que no son mínimos (por ejemplo el Estado Social contemporáneo) y también existen los Estados mínimos que no son Estados de derecho. Ernesto Ottone y Carlos Vergara, por su parte, prefieren referirse, no ya a modelos antitéticos de desarrollo presentes en la historia económica chilena reciente, sino a la "experiencia chilena" desde 1990, con sus componentes de política pública orientadas al crecimiento y a la equidad<sup>11</sup>, lo que de alguna manera elude el debate.

Por nuestra parte, consideramos que la *estrategia neoliberal* con los medios de una dictadura, consagró en Chile un *modelo de desarrollo autoritario y desigual* en el período 1973-89, que incluyó un modo de crecimiento basado en las exportaciones, que deprimió el consumo promedio y el gasto público, que deterioró la distribución del ingreso y el consumo, que liberalizó el mercado de bienes y estableció una relación salarial desregulada y un modelo de empresa jerárquico y concentrado.

Este modelo de desarrollo dejó de existir, no porque terminó el autoritarismo mudando simplemente a un *modelo de desarrollo democrático-neoliberal*, sino porque una *estrategia de crecimiento con equidad de baja intensidad* cambió el modo de crecimiento a nivel de las fuentes de dinamización del ingreso (inversión y consumo), aunque no su distribución en grado significativo, reguló algo más el mercado de bienes y modificó solo en parte el modelo productivo a nivel de la empresa. Por ello no es posible considerar, a su vez, que esté en vigencia un *modelo de desarrollo democrático igualitario* (con mejor distribución

---

<sup>10</sup> Manuel Castells, *Globalización, desarrollo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2005.

<sup>11</sup> Ernesto Ottone y Carlos Vergara, Editorial Debate, Santiago, 2006.

del ingreso, mayor regulación del mercado de bienes, de capitales y del trabajo, conducente a más cohesión social) como el que desearía la mayoría de los componentes de la coalición que ha gobernado desde 1990, sino un *modelo de desarrollo democrático híbrido*.

En efecto, Chile ha podido obtener un crecimiento de su economía del orden de 5,5% anual en promedio desde 1990, sin graves recesiones (con excepción de la de 1999), lo que le ha permitido más que duplicar el ingreso por habitante, contrastando con toda la historia económica de Chile en el siglo XX. Esto no puede atribuirse al *modelo autoritario-neoliberal*, pues la política macroeconómica se ha alejado de los ajustes automáticos y las políticas que inciden en los mercados de factores han alterado sus parámetros previos, como lo subrayan los economistas ortodoxos de la Universidad de Chicago antes citados. Subrayemos que el crecimiento en el período en que estuvieron a cargo de la economía no fue ningún milagro, contrariamente a lo que sostienen sus propagandistas y que los impulsa a intentar apropiarse de lo que vino después: alcanzó en promedio sólo cerca de 2% anual por habitante, es decir una cifra similar a la del período democrático previo a 1973 (1,9% entre 1950 y 1970), y sustancialmente inferior a la etapa democrática actual (cercano al 4%). Si milagro hay, aunque en economía no hay milagros, es el del crecimiento desde 1990, que es casi el doble del obtenido por el régimen militar en un período similar de tiempo. Los elementos principales de la política económica han sido: la política de superávit fiscal (en la década de 1990) y de superávit fiscal balance estructural anticíclico (desde 2000), complementada con la creación, gracias a los excedentes fiscales, de fondos de garantía de pensiones, de estabilización social, de combustibles y de educación superior en el extranjero; la política monetaria en manos de un Banco Central autónomo (desde 1989) y la política cambiaria de devaluación programada, de flotación sucia y luego de libertad cambiaria; la apertura comercial unilateral (rebajas sucesivas de 15% a 6% del arancel parejo) y luego acuerdos de libre comercio (primero América Latina y Canadá en los años 1990 y luego especialmente EE.UU. y la UE en 2003); la política concertada de ingresos, con: reajuste de salarios públicos, salario mínimo y asignaciones familiares negociados anualmente con agrupaciones sindicales; la concesión de carreteras interurbanas y urbanas, puertos y aeropuertos, cárceles y hospitales; la mantención en niveles de 40% de impuesto marginal a la renta, el aumento a 17% del impuesto a las utilidades, la aplicación de un

royalty minero (2005), y el aumento del IVA desde un 16% a un 19%, con un aumento de la presión tributaria (17,4% del PIB contra 13,8 en 1990).

El *modo de crecimiento ha sufrido alteraciones significativas*. Entre 1973 y 1990 el crecimiento fue dinamizado por las exportaciones y la inversión, mientras en promedio, el consumo de los hogares y del gobierno permaneció estancado, especialmente desde 1982, con consecuencias negativas para el bienestar de una mayoría de la población que vio caer su nivel de vida de manera dramática en las crisis de 1975 y de 1982-83.

### Variación anual del Gasto del PIB (%), 1974-2005

Componentes del gasto del PIB	1974-1981	1982-1989	1990-1999	2000-2005	2006-07
Gasto en Consumo Final de Hogares	3,3	-0,1	5,6	4,6	
Gasto en Consumo Final de Gobierno	1,7	0,1	3,2	3,7	
Formación Bruta de Capital Fijo	9,6	6,2	5,6	9,5	
Exportaciones de Bienes y Servicios	12,7	8	9,3	6,4	

**Fuente:** Banco Central de Chile, valores a precios constantes en base 1977 hasta 1985, base 1986 en 1985-2000 y base 1996 en 2000-2005.

En cambio, a partir de 1990, el crecimiento empezó a ser también dinamizado por el consumo de los hogares, que ha experimentado una mejoría considerable al crecer a una tasa incluso levemente superior a la del PIB, en contraste con su estancamiento previo (promedio que escondía una regresión en el consumo de los hogares más pobres durante la severa crisis de 1982-83), generando un patrón de comportamiento más equilibrado entre los grandes componentes de la demanda agregada. El consumo del gobierno también se recuperó en democracia, pero con tasas de expansión promedio modestas e inferiores al crecimiento del gasto global.

Mientras la inversión crecía menos, a precios constantes, que las exportaciones entre 1973 y 1990, y también en la década de 1990; desde el año 2000 la formación de capital se incrementa a un alto ritmo anual promedio, superior al de las exportaciones, manteniendo el consumo de los hogares un buen ritmo de

crecimiento. La salida de la crisis de 1999, lenta y dificultosa, se ha encaminado a reforzar el peso de la demanda interna en la dinámica económica, aunque se mantenga un buen ritmo de expansión exportadora.

El nuevo proceso económico no se ha acompañado de una política indiscriminada de privatizaciones. Con la excepción de la carga ferroviaria privatizada por Aylwin y de las 3 principales empresas de agua potable privatizadas por Frei (en las que sin embargo el Estado conserva un porcentaje importante de la propiedad, mientras en el resto de las empresas regionales de agua potable el gobierno de Lagos interrumpió las privatizaciones y las reemplazó por concesiones de la operación, las que también se aplicaron en los puertos por Frei), las más importantes empresas del Estado no han sido privatizadas desde 1990. Si bien se han creado grandes explotaciones mineras privadas, que representan la mayoría de la producción actual, la principal empresa chilena sigue siendo CODELCO, creada con la nacionalización del cobre en 1971, mientras sigue siendo estatal la producción y refinación de petróleo. Existe una importante banca estatal, un canal de televisión pública abierta que es líder en su área (otra cosa es lo criticable de muchos de sus contenidos), un metro y ferrocarriles públicos que realizan enormes inversiones, empresas estatales de abastecimiento de zonas aisladas, de regulación de los precios de cereales, de procesamiento de minerales de pequeños productores.

*Chile sigue teniendo un Estado productor importante* (ciertamente no comparable al vigente hacia 1970 y menos hacia 1973, pero uno que también tiene consecuencias sistémicas) a la vez que, aunque no de modo suficiente para cautelar plenamente el interés del consumidor, *las regulaciones sobre el sector privado, si bien aún débiles, se han fortalecido*. Los procesos de fijación tarifaria en los sectores de servicios básicos terminan con frecuencia en disputas ante los tribunales, promovidas por las empresas reguladas (especialmente en el ámbito telefónico y eléctrico), antes que en una subordinación a sus intereses, por mucho queda un largo trecho por avanzar en defensa de los intereses de los usuarios (la creación del Tribunal de la Competencia y la promulgación de mayores derechos de los consumidores han ido en buena dirección en el gobierno de Lagos). A la vez, se han logrado construir espacios de colaboración público-privada, especialmente en el sistema de concesiones de obras públicas y servicios sanitarios, que han permitido realizar enormes

inversiones financiadas privadamente en base a los ingresos futuros constituidos por las tarifas pagadas por los usuarios y no ya por los impuestos generales, con un efecto distributivo positivo.

Chile está bien ubicado en los rankings internacionales de competitividad, estabilidad institucional, calidad de gobierno, infraestructura de telecomunicaciones y probidad. Está atrasado en inversión en ciencia, tecnología e innovación, en calidad de la educación y capacitación, en desarrollo de la economía digital (aunque mejor que promedio AL). Esto afecta el crecimiento, que ha venido perdiendo dinamismo. En la coyuntura, Chile está viviendo las turbulencias mundiales de la energía (no produce petróleo ni gas) y los alimentos, con más inflación (7%) y menos crecimiento (3-4%) en 2008. Pero dispone de abundantes reservas en divisas y fiscales para atenuar el ciclo y enfrentar riesgos.

En suma, la *estrategia de crecimiento con equidad* ha tenido como resultado un importante crecimiento promedio y una reducción de la brecha con los países desarrollados, acompañado de un mejoramiento de la magnitud y del impacto de las políticas sociales, pero ha sido lento en alterar el patrón distributivo, como veremos en la sección siguiente<sup>12</sup>. Este es un logro que contrasta además con el sistemático deterioro distributivo ocurrido en 1973-1989, logro al que no ha sido ajena la política fiscal y laboral.

---

<sup>12</sup> Respecto de la sustentabilidad ambiental de este esfuerzo, cabe señalar que, sin perjuicio de los fundamentos de política ambiental creados desde 1990 frente al absoluto vacío existente previamente en la materia, ha prevalecido en buena medida el aserto equivocado según el cual un mayor crecimiento permitiría más tarde abordar políticas efectivas de conservación, lo que constituye en esta área una tarea pendiente, especialmente en la creación de normas de uso de recursos naturales y de emisión y sobre todo en la vigilancia de su cumplimiento, muchas veces inexistente o precario.

## Los parámetros económicos

### 2007

Población	: 16,6 millones
PIB	: 164.068 millones US\$
Exportaciones	: 67.644 millones
Reservas	: 16.910 millones US\$
Deuda externa	: 34,1% PIB
Balance fiscal	: +8,7% PIB
Deuda Pública	: 4,1% PIB

### PIB por habitante 2007 a Paridad de Poder de Compra (FMI)

EE.UU.	45.176
España	28.445
Argentina	17.062
Chile	13.804

### Crecimiento PIB por habitante

1950-70	1,9%
1974-79	2,0%
1980-89	1,9%
Aylwin, 1990-93	6,3%
Frei, 1994-99	3,9%
Lagos, 2000-2005	3,1%
Media 1990-2005	4,2%

### Años para duplicar el PIB/hab. de 2007 e igualar a España hoy (según distintas tasas de crecimiento anual)

2%	36 (2042)
3%	25 (2031)
4%	19 (2025)
5%	16 (2022)
6%	13 (2019)
7%	11 (2017)

Fuentes: CEPAL, Banco Central e INE.

### Crecimiento reciente del PIB

1997	6,6
1998	3,2
1999	-0,8
2000	4,5
2001	3,4
2002	2,2
2003	3,9
2004	6,0
2005	5,6
2006	4,3
2007	5,1
<b>Promedio</b>	
1997-2007:	4%

Fuente: Banco Central

## 2 LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA FISCAL Y LABORAL

Una política fiscal apropiada es aquella que en el ciclo económico actúa a través de déficit presupuestario y se endeuda cuando la demanda efectiva se encuentra deprimida respecto al producto potencial, y que actúa a través de superávit (es decir desendeudamiento público) cuando la demanda excede el producto potencial. Se produce así un balance global en el ciclo completo (una política de este tipo es la que recomienda por ejemplo la Unión Europea a sus países miembros, con un límite de déficit de 3% del PIB). Puede tener también sentido una política de superávit estructural si el ahorro así generado se emplea en sustentar tareas sociales futuras, como las pensiones y fondos de ahorro para la educación; como también puede tenerlo financiar la inversión pública con deuda y no con impuestos si los mercados de capitales funcionan apropiadamente, sin efectos desestabilizadores, y los retornos sociales de la inversión son mayores al del sacrificio que el endeudamiento impone a las futuras generaciones. Desestabilizar la economía mediante déficit fiscales recurrentes no es recomendable desde el punto de vista del interés general en tanto sólo atiende las urgencias del corto plazo hipotecando el futuro, ni es equitativo acumular deudas improductivas que las generaciones posteriores habrán de pagar sacrificando su nivel de vida.

En Chile, se optó desde 2000 por una política de superávit estructural anticíclica que ha permitido mantener un crecimiento sistemático del gasto público y del gasto social en coyunturas desfavorables (no inferior al 5% anual, lo que es considerable), aunque hubiese sido deseable una mayor flexibilidad para atacar el desempleo agudo provocado por la crisis de 1999 y la equivocada política de tasas de interés elevadas practicada por el Banco Central, mediante, por ejemplo, metas multianuales, para acentuar la capacidad de acción contracíclica, y establecer una trayectoria, a medida que la regla ganaba credibilidad, como lo ha hecho, de tránsito del superávit al balance estructural.

Esto no ocurrió por temor a déficit fiscales superiores a 1% del PIB que hubieran eventualmente sido mal recibidos por los mercados financieros globales, poco dados a diferenciaciones sutiles entre países en un mismo continente, más bien sospechoso de proclividad al endeudamiento endémico y a episodios periódicos de crisis de deuda. No obstante, la técnica de la concesión de inversiones amplió

la capacidad de financiar infraestructura.

Chile ha aumentado desde el 13,8% del PIB en 1990 al 18,9% en 2007 la carga tributaria (excepto cobre, de evolución volátil y exógena). Aunque el grueso de la tributación es a las transacciones, y es de carácter indirecto, en su estructura ha crecido el peso del impuesto a la renta (la tasa marginal más alta al impuesto a la renta se disminuyó innecesariamente, pero se mantiene en un 40%, que está entre las más elevadas de América Latina y del mundo), junto al establecimiento en 2005 de un royalty a la minería.

Esta política, junto al incremento de la recaudación tributaria fruto del propio crecimiento, ha permitido que el gasto social haya aumentado sustancialmente en términos absolutos.

### Indicadores Fiscales del Gobierno Central (en porcentaje del PIB)

	Ingresos	Ingresos Tributarios	Cobre Bruto	Gastos	Balance Fiscal
<b>1990</b>	22,8	13,8	4,7	20,4	2,4
<b>Aylwin (1990-93)</b>	22,3	15,6	2,4	20,4	1,9
<b>Frei (1994-99)</b>	21,3	16,1	1,2	20,1	1,2
<b>Lagos (2000-05)</b>	21,8	16,3	1,6	21,2	0,6
<b>2006</b>	25,9	17,0	5,7	18,2	7,7
<b>2007</b>	27,5	18,9	4,8	18,7	8,8

**Fuente:** A partir de Dirección de Presupuestos, *Informes de las Finanzas Públicas*, [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

En el cuadro siguiente se reseñan los gastos públicos a partir de la nueva clasificación funcional provista por la Dirección de Presupuestos desde 2004, la que indica que el gasto del gobierno central, si bien ha aumentado sustancialmente en términos absolutos, es en proporción del PIB un 1,7% más bajo en 2007 que en 1990 y un 7,6% menor que en 1987. La disminución del peso de las funciones tradicionales del Estado gendarme (de 3,9% del PIB en 1990 -último año en que el presupuesto fue fijado por la dictadura- a 3,3% en 2007, gracias a la disminución del peso relativo del gasto en defensa militar) fue absorbida por el incremento equivalente del peso de las funciones

económicas (de 2% a 2,7% del PIB), es decir básicamente del gasto en infraestructura. Las funciones sociales en 1987 alcanzaban un 15,3% del PIB (año inicial de la serie actualmente disponible en la materia) y fueron disminuidas en la etapa final del régimen militar (12,3% en 1990) y luego incrementadas sucesivamente desde 1990 por las nuevas autoridades democráticas, llegando a 14,2% del PIB en el año 2000, para volver a caer en 2007 hasta 11,6% del PIB.

### Distribución funcional del gasto del gobierno central (% del PIB), 1987-2006

Funciones del Estado	1987	1990	1994	2000	2005	2006	2007
<b>Funciones tradicionales</b>	<b>5,3</b>	<b>3,9</b>	<b>3,2</b>	<b>3,6</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>	<b>3,3</b>
Organos centrales	1	0,7	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8
Defensa militar	3,3	2,3	1,5	1,7	1,3	1,2	1,2
Orden y seguridad	1	0,9	1	1,2	1,3	1,2	1,3
<b>Funciones económicas</b>	<b>3,1</b>	<b>2</b>	<b>2,7</b>	<b>3</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,7</b>
Transporte	1,3	0,8	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6
Agricultura	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3
Investigación y desarrollo	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros económicos	1,2	1	0,9	1	0,4	0,6	0,6
<b>Funciones sociales</b>	<b>15,3</b>	<b>12,3</b>	<b>11,7</b>	<b>14,2</b>	<b>12,2</b>	<b>11,6</b>	<b>11,6</b>
Edad Avanzada	8,1	6,7	5,4	6,1	4,8	4,4	4,1
Educación	3,0	2,3	2,5	3,7	3,2	3,1	3,2
Salud	2,0	1,9	2,4	2,8	2,8	2,8	3,0
Vivienda social	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
Familia e hijos	0,9	0,7	0,5	0,7	0,5	0,5	0,5
Desempleo	0,5	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Funciones ambientales</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>
Urbanización y servicios	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3
Protección del Medio Ambiente	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Deuda pública</b>	<b>2</b>	<b>1,9</b>	<b>1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
<b>Otros</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>
<b>Total</b>	<b>26,3</b>	<b>20,7</b>	<b>19,9</b>	<b>22,3</b>	<b>19,1</b>	<b>18,2</b>	<b>18,7</b>

**Fuente:** En base a Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, *Estadísticas de las Finanzas Públicas*, 1987-2003 y 1996-2007.

Esta caída se explica por la disminución de la carga fiscal del sistema previsional antiguo, sin que las holguras liberadas se hayan utilizado en incrementar de modo significativo las pensiones asistenciales y mínimas, como podría haber sido posible y será objeto de corrección, en parte, con la reforma al sistema de pensiones de 2008. El gasto en salud y en educación incrementó su peso en un 1% del PIB desde 1990 gracias a las reformas realizadas, que implicaron un incremento del esfuerzo fiscal en relación al PIB en cada una de estas áreas. Por su parte, los gastos en subsidios familiares y en empleo, así como en medio ambiente, mantienen un peso sorprendentemente bajo en relación a las capacidades de la economía y a la experiencia comparada. El cuadro reseña que el gasto social chileno es, respecto a diversos países de América Latina, comparativamente bajo en relación a la magnitud del PIB y que por tanto conserva un potencial importante de expansión futura.

### Indicadores del gasto público social

País	Cobertura institucional	% del producto interno bruto		% del gasto público total	
		1990/1991	2004/2005	1990/1991	2004/2005
Argentina	Gobierno Nacional (GN) - federal	11,4	9,6	60,3	63,1
	GN y gobiernos provinciales (GP)	18,1	18,0	62,7	64,6
	GN, GP y gobiernos locales	19,3	19,4	62,2	64,1
Brasil	Unión (Gobierno Federal)	10,1	12,8	...	...
	Federal, Estadual y Municipal f/	18,1	22,0	48,9	72,0
Chile	Gobierno Central	12,7	13,1	61,2	66,9
Costa Rica	Sector Público Total	15,6	17,5	38,9	35,8
Cuba	Gobierno Central	27,6	28,7	35,6	53,0
México	Gobierno Central Presupuestario	6,5	10,2	41,3	58,6
Uruguay	Gobierno Central Consolidado h/	16,8	17,7	62,3	57,4

Fuente: CEPAL

En materia de funcionamiento del mercado de trabajo, se ha producido un *continuo crecimiento de los salarios reales y un aún mayor incremento del salario mínimo*, contrariamente a las clásicas políticas neoliberales de contención salarial para supuestamente promover la competitividad y el empleo. La productividad (la llamada productividad total de los factores) se ha incrementado en un 2-2,7% anual desde 1990 (explicando más o menos un

tercio del crecimiento) y los salarios reales lo han hecho en un 3,5% anual entre 1992 y 2002 (y cerca del 2% en 2002-2006), hecho también inédito en América Latina<sup>13</sup>. El salario mínimo –que afecta en forma directa al 8% de los asalariados– lo ha hecho a una tasa sistemáticamente mayor (pasando de un 31% a un 43% del salario promedio), alcanzando uno de los niveles más altos en su historia, para gran escozor de los neoliberales que le atribuyen un impacto negativo en el empleo de los trabajadores con menos calificación (que nadie ha podido probar, ni en Chile ni en ninguna otra parte<sup>14</sup>).

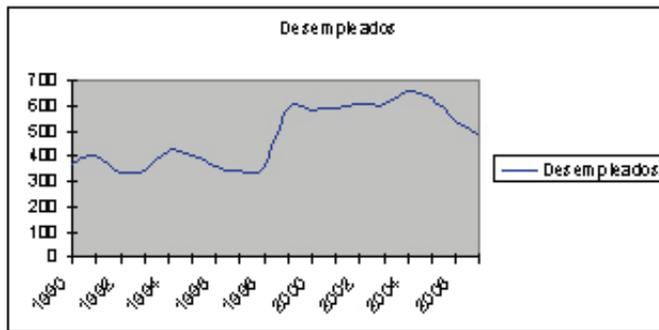
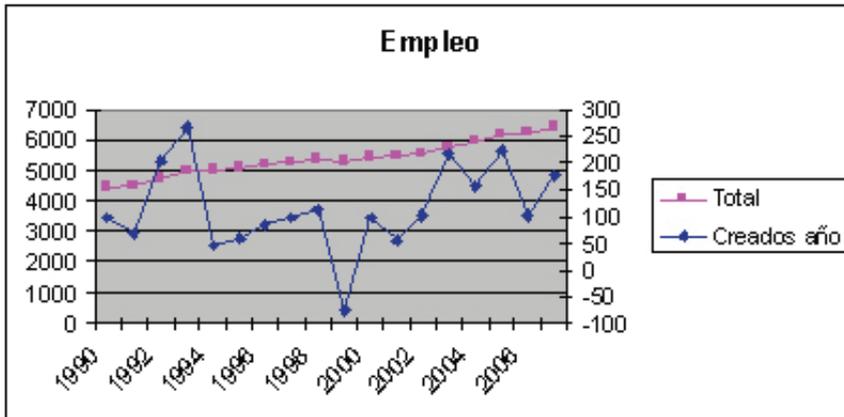
Durante el gobierno de Patricio Aylwin se encareció el despido, aumentando la indemnización de un mes por año trabajado desde un tope de 5 a uno de 11 meses. En el gobierno de Ricardo Lagos se estableció un seguro de desempleo y se mejoraron las condiciones de formación de sindicatos y de negociación colectiva, aunque de manera todavía insuficiente como ya fue señalado. Nada semejante a una liberalización del mercado de trabajo de tipo neoliberal ha ocurrido (como la promovida por Sergio de Castro, según hemos reseñado más atrás). El desempleo mantuvo una trayectoria de disminución hasta 1997, para luego deteriorarse por un prolongado período (como consecuencia de una política macroeconómica que amplificó en exceso los efectos de la crisis asiática de 1998-99), y recuperarse recién a partir de 2004, acompañando el ciclo económico en un rango de 7,5 -10% de la fuerza de trabajo.

---

<sup>13</sup> Ver *Estudios Económicos de la OCDE, Chile*, vol. 19, Paris, 2005, y Joseph Ramos, “Los vulnerables”, en Instituto Nacional de Estadísticas, *Como ha cambiado la vida de los chilenos*, Santiago, 2004.

<sup>14</sup> El trabajo de Kevin Cowan, Alejandro Micco, Alejandra Mizala, Carmen Pagés y Pilar Romaguera, *Un diagnóstico del desempleo en Chile*, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 2005; plantea conjeturas en este sentido sin probarlas, al no haber un grupo de control en sus observaciones estadísticas, como bien observa en el mismo volumen David Bravo. Respecto a las economías industriales, ver Jean Paul Fitoussi, *El debate prohibido*, Paidós, Madrid, 1996, p.125, quien recalca que sobre esta materia existe una multitud de estudios y “siempre resulta posible oponer a un estudio serio, que demuestre que un incremento en el salario mínimo tiene como efecto un incremento en el paro, otro estudio que demuestre lo contrario. Sin embargo, algo resulta evidente: el efecto del salario mínimo, como la mayoría de los elementos rígidos que caracterizan el mercado de trabajo, no debe ser despreciado, ni en un estudio ni en otro. Una vez demostrada su existencia, resulta tener una influencia menor de la prevista”.

## Chile: Empleo y desempleados, 1990-2007



## Chile: Indicadores de Empleo y Salarios, 1990-2006

Año	Desempleo Urbano (porcentaje)	Variación anual del índice de precios al consumidor	Variaciones promedio anuales del período				
			Período	PIB por habitante	Ingreso por habitante	Remuneración media real	Salario mínimo real
1990	9.2 c/	27,3	1990-99	4,9	5,0	4,0	5,5
1999	10.1 c/	2,3					
2000	9.7 c/	4,5	2000	3,2	3,8	1,4	7,1
2001	9.9 c/	2,6	2001	2,2	0,1	1,7	3,8
2002	9.8 c/	2,8	2002	1,0	1,7	2,0	2,9
2003	9.5 c/	1,1	2003	2,8	2,4	0,9	1,4
2004	10.0 c/	2,4	2004	4,9	9,1	1,8	2,8
2005	9.2 c/	3,7	2005	4,6	8,1	1,9	1,9
2006	7.9 c/	2,6	2006	2,9	9,6	1,9	2,5

Fuente: CEPAL

Se ha pasado de 4,45 millones de ocupados a 6,45 millones, con dos millones de empleos creados entre 1990 y 2007, mientras la tasa de participación es baja, pero ha crecido en mujeres, y el empleo en actividades de baja productividad ha disminuido de 39% a 31%.

### 3 LOS RESULTADOS SOCIALES BÁSICOS

La combinación de un alto crecimiento promedio y de la política fiscal y laboral descrita explica que se haya logrado:

- triplicar el gasto social en salud y establecer desde 2002 un sistema de derechos de acceso universal garantizado para las principales patologías.
- multiplicar por más de dos el gasto social en educación, (la cobertura pre-escolar pasó entre 1990 y 2003 de 21% a 32%; a nivel de enseñanza básica, de 97% a 99%; en la educación media de 80% a 90% y en la educación superior del 16% al 32%).
- hacer crecer sustancialmente la vivienda social, con más de un millón y medio de nuevas soluciones construidas, disminuyendo por primera vez en décadas el déficit habitacional.
- ampliar, especialmente a partir de la reforma previsional de 2008, el derecho a una pensión no contributiva garantizada, no sólo a las personas de muy bajos ingresos sino primero al 40% y luego al 60% de la población.

Por todo el territorio se han levantado nuevas escuelas, consultorios, hospitales, áreas verdes y campos deportivos, cambiando el paisaje social de Chile. De acuerdo a las cifras censales, el 73% de los chilenos era en 2002 dueño de la casa en que vive. Mientras que en 1982 un 27% de los hogares disponía de TV en colores, un 49% disponía de refrigeradores, un 35% de lavadoras y un 11% de teléfono fijo, en 2002 lo hacía un 87%, un 82%, un 79% y un 51% de los hogares respectivamente. La escolaridad media de la fuerza de trabajo pasó de 7,7 a 10,4 años. El 98% de los hogares tiene hoy electricidad, un 92% agua potable y alcantarillado. La infraestructura productiva (caminos, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones,

banda ancha internet) se ha modernizado de manera considerable.

Los indicadores sociales básicos han experimentado una evolución especialmente favorable. La mortalidad infantil había disminuido a la mitad hacia 2005 desde 1980-85 (14 a 7 por mil). Este indicador sintético de la situación sanitaria se situaba entonces por encima del de países como Argentina, Uruguay, Costa Rica, Brasil, Honduras, Nicaragua. Hoy está por debajo de aquel prevaleciente en los países mencionados y es del nivel de los países desarrollados, gracias al eficaz sistema de salud pública en materia de programas materno-infantiles, creado en 1952, y reactivado con fuerza desde 1990.

La esperanza de vida, otro indicador sintético de la situación de salud de la población, es hoy la más alta de la región (78 años), junto a Costa Rica y Cuba, y similar a la de EE.UU. En 1980-85 era inferior a la de estos países.

El analfabetismo ha disminuido a la mitad desde 1990 y se sitúa en rangos marginales. La cobertura educacional es, por su parte, casi completa –como en el resto de América Latina- en el rango etario de 7 a 12 años, sin perjuicio de una desigual distribución de resultados según condición socioeconómica de los hogares. La cobertura ha subido en el rango entre 13 y 19 años hasta 82%, es decir se sitúa en un nivel superior al de Argentina, Brasil y Costa Rica. En cambio, la cobertura en el rango etario entre 20 y 24 años ha subido hasta 36%, especialmente en los más pobres (con un salto de cobertura de 8% a 19% entre 1990 y 2006), nivel que es menor al de países como Argentina y Costa Rica.

### Chile: Indicadores sociales básicos

Quinquenios	Esperanza de vida al nacer (años de vida)			Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)			Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más - %		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1980-1985	70,7	67,4	74,2	24	26	22	8,6	7,7	9,5
1985-1990	72,7	69,6	75,9	18	20	17	6,0	5,6	6,4
1990-1995	74,3	71,5	77,4	14	15	13	5,1	4,8	5,3
1995-2000	75,7	72,8	78,8	12	13	10	4,2	4,1	4,4
2000-2005	77,7	74,8	80,8	8	9	7	3,5	3,4	3,6
2005-2010	78,5	75,5	81,5	7	8	6	2,9	2,8	2,9

Fuente: CEPAL.

En materia de pobreza, cabe consignar que la pobreza absoluta (medida con la misma canasta) ha disminuido del 38,6% al 13,7% entre 1990 y 2006 y la indigencia del 13,0% al 3,2%. La pobreza relativa ha tenido una disminución menor, pues la población con bajos ingresos pasó entre 1990 y 2003 del 27,5% al 26,4% (equivalentes a un 60% del ingreso mediano, es decir aquel que está situado en la mitad exacta de la distribución) y del 7,3% al 6,8% la población con muy bajos ingresos (30% de la mediana).

### Chile: Evolución de la pobreza monetaria absoluta, 1990-2006

Año	Población bajo la línea de pobreza	Población bajo la línea de indigencia
1990	38,6	13,0
1994	27,6	7,6
1996	23,2	5,7
1998	21,7	5,6
2000	20,2	5,6
2003	18,7	4,7
2006	13,7	3,2

Fuente: Ministerio de Planificación.

En efecto, considerando el 60% de la mediana y sin realizar ajustes por escala de equivalencia en el hogar, es decir construyendo una línea por debajo de la cual se sitúan las que hemos definido así como *personas de bajos ingresos*, en 2003 un 26,4% de los habitantes de Chile estaba en esta situación, cifra algo inferior a la de 1990 (27,5%) y de 1994 (27,4%). Los "pobres absolutos" eran en 2003 un 18,8% del total, cifra inferior al 38,6% de 1990 y al 27,5% de 1994, en coincidencia con la trayectoria del crecimiento. En el primer caso se observan pocos progresos, en el segundo sustanciales avances: el ingreso aumenta, la distribución del ingreso no mejora demasiado y por tanto la posición relativa de los peor situados en términos de ingresos no se modifica.

Hemos definido también una *línea de personas de muy bajos ingresos* al considerar un límite de sólo 30% del ingreso mediano, es decir la mitad del coeficiente de 60% antes escogido. Se ha hecho un símil con el cálculo

convencional de la indigencia (el valor de la línea de pobreza es el doble de aquella de indigencia, definida ésta como el costo de la canasta alimentaria). Debajo de esta *línea de muy bajos ingresos* se situaba en 2003 un 6,8% de la población, cifra algo inferior a la de 1990 (7,3%) y de 1994 (7,1%). Por su parte, los "indigentes absolutos" eran en 2003 un 4,7% del total de la población, cifra inferior al 12,9% de 1990 y al 7,6% de 1994, también en coincidencia con la trayectoria del crecimiento. Se constata asimismo que en 1994 las cifras de extrema pobreza absoluta y extrema pobreza relativa eran prácticamente las mismas, las que luego divergen en su evolución, como era esperable.

En el cuadro siguiente se reseña el número de personas bajo las líneas de ingresos inferiores a la mediana considerando rangos de 30% y 60% de la misma. El número absoluto de personas en esta situación ha aumentado, al no alterarse la distribución de los ingresos y aumentar la población. Si en 1990 poco más de tres millones y medio de personas disponían de ingresos per cápita equivalentes o inferiores a un 60% de la mediana, en 2003 se encontraban poco más de cuatro millones de personas en esta situación. Por su parte, si en 1990 unas 936 mil personas disponían de ingresos per cápita, equivalentes o inferiores a un 30% de la mediana, en 2003 se encontraban cerca de un millón cincuenta mil personas en esta situación. El objetivo de aliviar la situación de las personas de muy bajos ingresos es entonces exigente, aunque desde 1998 se observa una leve disminución del número de personas en esta condición (y su proporción en la población total).

El gráfico reseña, como complemento de la medición de las convencionales líneas de pobreza e indigencia, la medición del porcentaje de personas situadas por debajo del 60% y el 30% de la mediana del ingreso por persona. Ambas líneas han variado poco desde 1990, reflejando la persistencia de la distribución desigual del ingreso en un contexto de incremento sistemático del ingreso promedio. Si una aproximación a la exclusión social puede estar dada por la carencia de ingresos, medidos estos en función de la posición relativa en la escala de ingresos en la sociedad, el cruce entre esta condición y la situación de desempleo nos ofrecerá una aproximación todavía más directa.

### Chile: Personas con muy bajos y bajos ingresos (miles), 1990-2003

Mediana	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
<b>Muy bajos ingresos (0-30%)</b>	936,3	774,7	980,8	1.027,3	1.165,4	1.139,0	1.054,2
<b>Bajos ingresos (0-60%)</b>	3.528,3	3.443,8	3.758,5	3.861,5	3.994,1	4.087,4	4.084,0
<b>Total</b>	12.852,4	13.288,5	13.723,5	14.157,8	14.556,8	14.933,6	15.479,8

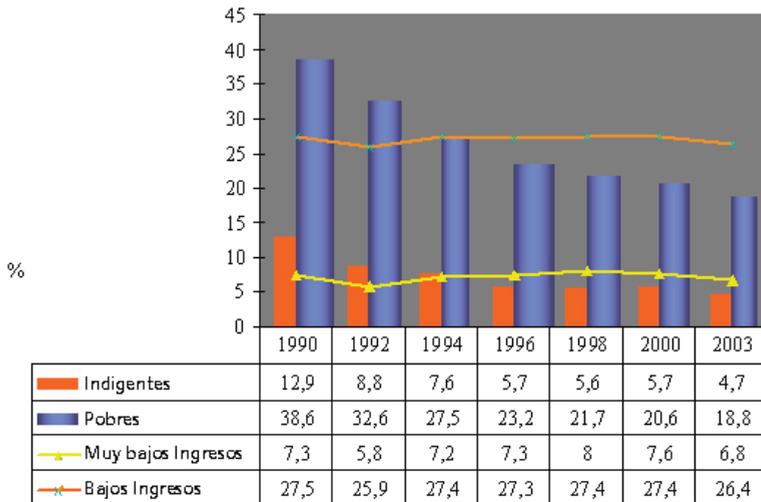
**Fuente:** En base a Mideplan, Encuestas CASEN.

Entre el año 1990 y el año 2003, (el cálculo no se ha hecho aún para la encuesta de ingresos de 2006), se constata un cierto incremento de la tasa de ocupación global en el país. No obstante, para el 30% de menos ingresos no ha aumentado y para el 60% de menos ingresos lo ha hecho en una proporción inferior a la tasa promedio. En 2003, la tasa de ocupación es sustancialmente inferior para la población de bajos ingresos y de muy bajos ingresos, los que no han experimentado progreso en la materia, contrariamente a los estratos más altos de ingresos y al propio promedio. Se observa el brusco salto experimentado por la desocupación a partir de 1998, y hasta 2003, de acuerdo a la serie de las encuestas CASEN. No obstante, el deterioro es especialmente agudo para los segmentos de bajos ingresos (inferiores a 60% de la mediana) y especialmente para los de muy bajos ingresos (inferiores al 30% de la mediana).

Cabe hacer notar el incremento experimentado por el número de trabajadores sin contrato laboral (de un 17% en 1990 a un 23% en 2003), incremento que está fuertemente concentrado en los trabajadores de ingresos muy bajos y bajos, con tasas de 54% y 37% respectivamente, contra una media de 22%. La proporción de trabajadores que no cotiza en los sistemas de seguridad social contributiva y obligatoria es aún mayor, siendo este problema, más agudo nuevamente en el segmento de trabajadores de bajos y muy bajos ingresos. No obstante, su incremento es menos pronunciado que en el caso de los trabajadores sin contrato, y se observa también un quiebre de tendencia entre 2000 y 2003.

En vínculo con la pobreza, se experimenta una extensión del consumo y del microtráfico de droga que generan redes de delincuencia con nuevas características disruptivas del tejido social tradicional, mientras ha emergido una delincuencia más dura, lo que explica que Chile presente hoy tasas de personas encarceladas en relación a la población, que están entre las más altas del mundo. Adicionalmente, un 26% de las familias vive con más de dos personas por dormitorio. Un 9% vive en chozas o mediaguas. Un 5% es analfabeto. Un 50% de los adultos carece de competencias apropiadas, pues no entiende bien lo que lee ni maneja adecuadamente las operaciones aritméticas básicas.

### Pobreza absoluta y relativa



Fuente: En base a Mideplan, Encuestas CASEN.

## 4 LOS RESULTADOS DISTRIBUTIVOS

Los resultados distributivos son el talón de Aquiles del desempeño económico-social desde la recuperación de la democracia. A pesar de debates recurrentes en la materia, se ha tendido a eludir una respuesta precisa a la pregunta: ¿equidad entre quiénes y de qué manera?, ¿igualdad de qué y en qué magnitud? ¿Con qué nivel de ingresos básicos universales?, ¿con qué nivel de

protección frente a los riesgos sociales (desempleo, enfermedad, vejez, invalidez)?, ¿con qué nivel de igualdad de oportunidades educativas? Más allá del auténtico y sistemático cambio de ritmo en materia de políticas sociales reseñado, no ha habido parámetros y metas de enunciado específico en materia distributiva-porque para algunos no era viable o para otros era muy riesgoso hacerlo- como para poder evaluar sus resultados de acuerdo a objetivos previos y a una trayectoria de cambio prevista.

Más aún, la necesidad de consensos para el despacho de las leyes ha llevado a la coalición de gobierno por tres lustros, a compromisos muchas veces inconvenientes para el interés general y a limar sistemáticamente los ángulos de las opciones gubernamentales comprometidas ante el sufragio universal. Citemos como ejemplos especialmente negativos la no suficiente modificación de la ausencia de derecho efectivo a la negociación colectiva de los asalariados, especialmente a nivel superior de la empresa; la aprobación de algunas normas de regulación de las tarifas de servicios básicos que han permitido elevadas utilidades a los prestadores privados en detrimento de los consumidores; la persistencia de normas poco efectivas de control ambiental que afectan la calidad del aire y de las aguas; la aceptación en 1993, a cambio de la mantención de la reforma tributaria de 1990, del “financiamiento compartido” en la educación que agravó la segmentación escolar; la no modificación de la ley que otorga subsidios a las escuelas privadas sin contrapartidas suficientes en materia de derecho a la educación y fragmenta la educación pública en municipios que poco pueden o logran ocuparse de ella; la no modificación, sino parcialmente en 2005, de la política de concesiones mineras prácticamente sin pago por el uso del recurso; la mantención de las cuotas de pesca sin licitación ni pago adecuado por el uso de los recursos del mar; la disminución injustificada en 2001 del impuesto a la renta de los más ricos a cambio de un reforzamiento de la fiscalización de la evasión tributaria; el abandono en 2005, a cambio de la aprobación del régimen de garantías en salud, del fondo de compensación de riesgos entre sistemas de seguros de salud.

Además, han coexistido de manera más o menos conflictiva, diferentes convicciones en la propia coalición de gobierno respecto a la magnitud de la política redistributiva necesaria para lograr grados significativos de inclusión social: desde la convicción de quienes no otorgan a la disminución de la brecha

distributiva importancia alguna en tanto mejore la situación de los más pobres, hasta la de quienes creen necesario establecer un Estado democrático y social de derecho con un sistema de impuestos-transferencias sustancialmente mayor al existente para acortar dicha brecha<sup>15</sup>.

Todo esto explica que en Chile persistan ancestrales y abismales desigualdades, con el desempleo que afecta a una proporción inaceptable de la fuerza laboral, con las prolongadas y muchas veces poco productivas jornadas de trabajo, con la incertidumbre y la desprotección que sufre la mayor parte de las familias que viven de su trabajo, junto a una cierta desorientación propia del individualismo negativo respecto al lugar de cada cual en la sociedad y al ejercicio de los derechos y los deberes personales y cívicos.

Además de la desigualdad, se constata una ausencia de movilidad social. En Chile, la movilidad económica intergeneracional es baja: la correlación de ingresos entre padres e hijos es de 0,6 comparado con 0,15 a 0,4 en los países más avanzados<sup>16</sup>. El 10% de hogares de más altos ingresos tiene una baja probabilidad de salir de esa categoría de ingresos, como baja a su vez es la probabilidad del 90% restante de incorporarse a ella, mientras la movilidad es alta entre los 7 primeros deciles, hacia arriba o abajo de la frontera de pobreza absoluta, especialmente para las personas que experimentan sobresaltos en su condición de salud o que tienen menores niveles educativos<sup>17</sup>. Agreguemos la magnitud de la discriminación clasista prevaleciente en Chile para quienes logran ascender en la escala social:

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, el ex Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, "Reflexiones sobre crecimiento y equidad", en Chile 21, *Aportes para el debate*, Santiago, 2005, p.150, sostiene "parecería necesario, en el corto plazo, elevar la carga tributaria para enfrentar los temas de equidad, pero esto se contraponen uno a uno con la tasa de ganancia que necesitan los negocios para poder internacionalizarse. Este es un hecho que no podemos desconocer". Lo cual es discutible desde diversos ángulos, empezando por los impuestos correctores de ineficiencias asignativas aplicables a la explotación de recursos naturales y a las externalidades ambientales que afectan sobreutilidades ilegítimas y sin justificación económica.

<sup>16</sup> Javier Núñez y Cristina Risco, "Movilidad intergeneracional del ingreso en Chile", en *Foco n° 56*, Expansiva, Santiago, 2005.

<sup>17</sup> Dante Contreras, Ryan Cooper, Jorge Hermann, Christopher Nielsen, "Movilidad y vulnerabilidad en Chile", en *Foco n° 58*, Expansiva, Santiago, 2005.

por razones que nada tienen que ver con el mérito, un estudiante aventajado, pero de origen social modesto, obtendrá un 25% menos de ingresos que un alumno poco aventajado, pero de estrato social alto<sup>18</sup>.

Este panorama distributivo no muy alentador parece estar cambiando en el período reciente. La medición de ingresos de 2006 revela que en comparación con 2003 ha empezado a ceder la desigualdad monetaria. El coeficiente de Gini pasó de 0,55 a 0,52. La razón 20/20 pasó de 18,4 a 15,7.

### Índices de Concentración en la Distribución del Ingreso, 1990-2006

Países	Años	Índices de concentración		
		Gini	Theil	Atkinson (ε=1.5)
Argentina	1990	0,501	0,555	0,473
	2002	0,590	0,742	0,609
	2006	0,510	0,561	0,513
Bolivia	1989	0,538	0,574	0,600
	2002	0,614	0,776	0,738
Brasil	1990	0,627	0,816	0,664
	2001	0,639	0,914	0,665
	2006	0,602	0,807	0,621
Chile	1990	0,554	0,644	0,545
	2000	0,559	0,666	0,550
	2003	0,550	0,668	0,533
	2006	0,522	0,568	0,497
Costa Rica	1990	0,438	0,328	0,412
	1999	0,473	0,395	0,457
	2006	0,478	0,427	0,475

Fuente: CEPAL.

<sup>18</sup> Javier Núñez y Roberto Gutiérrez, "Classism, discrimination and meritocracy in the labor market: the case of Chile", *Documento de trabajo n° 208*; Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 2004.

### Distribución del Ingreso Per Cápita de los Hogares, 1990 – 2006

Países	Años	Participación en el ingreso total del				Relación del ingreso medio per cápita	
		40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	D10/D (1 a 4)	Q5/Q1
Argentina	1990	14,9	23,6	26,7	34,8	13,5	13,5
	1999	15,4	21,6	26,1	37,0	16,4	16,5
	2006	16,9	23,6	25,4	34,1	13,8	14,9
Brasil	1990	9,5	18,6	28,0	43,9	31,2	35,0
	1999	10,1	17,3	25,5	47,1	32,0	35,6
	2006	12,2	18,8	25,2	44,0	24,9	27,2
Chile	1990	13,2	20,8	25,4	40,7	18,2	18,4
	1996	13,1	20,5	26,2	40,2	18,3	18,6
	2000	13,8	20,8	25,1	40,3	18,7	19,0
	2003	13,7	20,7	25,5	40,0	18,8	18,4
	2006	14,6	21,5	26,7	37,2	15,9	15,7

Fuente: CEPAL

La situación distributiva está aún lejos de ser satisfactoria, si se toman como parámetro de comparación los países menos desiguales de América Latina como Uruguay y Costa Rica, o más aún los países asiáticos, para no mencionar los desarrollados. Pero pasar de la contención del deterioro previo a 1990 a un mejoramiento de los indicadores es un logro digno de destacar, al que no es ajeno el proceso de construcción progresiva de un sistema de protección social con mayores grados de integración y consistencia.

## 5 LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

La suma del gasto público social en relación al PIB no es especialmente alto en Chile ni ha sido globalmente capaz de redistribuir (y es sustancialmente muy inferior a los Estados de Bienestar Europeos y su capacidad de disminución de las desigualdades). Los impuestos son globalmente regresivos, por el peso de los indirectos.

### Efectos distributivos de la política fiscal (Gini antes y después de impuestos)

ITF: ingreso total familiar; IFPC: ingreso familiar per cápita; IFE: ingreso familiar equivalente.

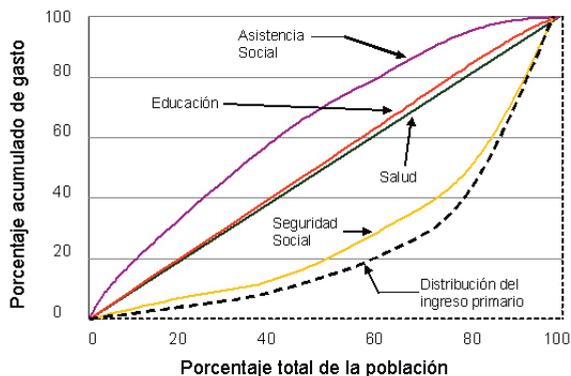
País	Año	Indicador Bienestar	Cobertura	Gpre	Gpost	Impacto distributivo
Argentina	1997	IFE	IN, IP, IM y SS	0,548	0,567	+3,5%
Brasil	2000-01	IFE	IN, IP, IM y SS	0,581	0,579	-0,3%
Chile	1996		IN	0,488	0,496	1,6%
Costa Rica	2000	ITF	IN y SS	0,482	0,483	0,1%
Ecuador	1998-99	IFE	IN	0,663	0,670	1,1%
El Salvador	2000	ITF	IN	0,502	0,517	2,9%
Honduras	2000	ITF	IN e IM	0,543	0,571	5,3%
México	1989			0,506	0,550	+8,7%
Nicaragua	2000	ITF	IN	0,510	0,692	35,7%
Panam	2003	IFE	IN, IM y SS	0,564	0,583	3,5%

IN: impuestos nacionales; IM: Impuestos municipales. IN: Impuestos nacionales;  
IP: Impuestos provinciales o estatales; IM: Impuestos municipales; SS: Seguridad Social.

**Fuente:** Gómez Sabaini, Modelos de Protección social, marzo 2008.

El gasto es a su vez regresivo por el peso de las pensiones (se pagan las del sistema anterior a 1981) como ocurre en el resto de América Latina, como es ilustrado mediante las curvas de Lorenz por tipo de gasto social.

### América Latina y el Caribe: distribución del ingreso primario y de los componentes del gasto social



**Fuente:** CEPAL y BID.

Toda estrategia redistributiva en las condiciones actuales de Chile no puede sino tener como fuerte instrumento la asistencia social condicionada para alcanzar mínimos de ingresos (subsidios familiares, salarios y pensiones no contributivas) y de inserción (vivienda, salud, educación y empleo). A estos instrumentos se agrega la cobertura sin focalización de los riesgos individuales mayores: el desempleo temporal (mediante el seguro de desempleo y capacitación; la enfermedad e invalidez (mediante prevención y cobertura de seguro con garantías explícitas); la vejez sin ingresos (mediante el sistema de capitalización más la pensión básica garantizada para el 60% de la población). La igualación universal de oportunidades tiene como instrumentos la educación obligatoria (ampliada a 12 años en 2004), el financiamiento de la educación superior para todos los estudiantes talentosos sin recursos y la formación a lo largo de la vida. Completan los sistemas de bienestar, la provisión amplia de bienes públicos de consumo colectivo, especialmente la justicia y seguridad, los bienes públicos urbanos y los bienes ambientales.

En Chile en 1990 se debió enfrentar el elevado grado de pobreza fruto de las reformas neoliberales. La encuesta de ingresos de 1987 indicaba que un 45,1% de la población se encontraba en situación de pobreza y que la distribución del ingreso había experimentado un importante retroceso respecto de la década del setenta. La tarea más urgente del nuevo gobierno fue reestablecer el gasto social en caída desde 1987. Se han desarrollado las reformas **de la justicia y la educación** en 1996, el establecimiento del **seguro de desempleo** en 2002, **la reforma de la salud en 2004** y **la reforma del sistema de pensiones** y de **protección a la infancia en 2006**. Se configura así progresivamente un sistema de protección social, empezando por la creación de nuevos programas de transferencias condicionadas.

El primer **nuevo programa de Transferencias Condicionadas** se creó en 1990 como *Fondo de Solidaridad e Inversión Social*. Se trata de un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. El FOSIS financia -en todo o en parte- proyectos y actividades de desarrollo mediante fondos concursables. Trabaja en comunas y territorios focalizados por su alto grado de concentración de pobreza y/u otros índices de exclusión social. Luego se crea el *Programa Chile Barrio* en 1994 para erradicar los campamentos y otorgar subsidios asociados. Para enfrentar a partir de 1998 los problemas de cesantía,

el FOSIS diseñó un *Programa de Reinserción Laboral y Empleo* que apoya iniciativas de emprendimiento económico individual –o trabajo independiente– para mejorar los ingresos de personas pobres de diferentes segmentos de edad. A partir de 2001, el FOSIS inicia en cuatro regiones un programa piloto de apoyo psicosocial denominado *Puente, entre las familias y sus derechos*, que atiende a cada familia en su hogar, con un método y sistema de seguimiento estandarizados, por un período de dos años. En el año 2002, el Presidente Lagos convocó a erradicar la pobreza extrema, creando el sistema *Chile Solidario* que atendería todo el universo de extrema pobreza detectado hasta ese momento: 210.000 familias y 15.000 adultos mayores solos, sin previsión social, es decir alrededor de 850.000 personas en situación de pobreza extrema. A partir de esa fecha, el Programa Puente, que impulsa el FOSIS con las municipalidades, se convirtió en la puerta de entrada al sistema de protección social Chile Solidario. Su aplicación se extendió a todo el país, abarcando hoy 332 comunas en convenio con igual número de municipalidades.

Desde 2003 en adelante, los diferentes programas del FOSIS fueron actualizados para atender preferentemente a las familias Chile Solidario y cumplir con las 53 condiciones mínimas establecidas por el programa Puente, cuyo cumplimiento les significa dejar atrás las condiciones de pobreza extrema en que vivían al momento de ser contactadas e invitadas a participar en el Programa. En 2004, se promulgó la Ley de Chile Solidario, que contempla que las familias participantes del Programa Puente reciban por tres años un apoyo del estado consistente en subsidios específicos e incentivos para mantener las metas de la familia logradas. Los recursos se traspasan a los beneficiarios de los programas a través de organismos ejecutores especializados, quienes se adjudican los recursos mediante procedimientos transparentes y claramente normados, siendo el principal las licitaciones públicas, las cuales se calendarizan regionalmente.

El primer paso en Chile Solidario es seleccionar a familias de extrema pobreza - en base a la información de la Ficha de Protección Social que aplican los municipios- e invitarlas a participar. En una primera etapa las familias participan en el Programa Puente y se comprometen a trabajar con un profesional del área social denominado "apoyo familiar". Este los acompañará durante 24 meses, dándoles herramientas para que construyan su propio camino de superación. 2.750 Apoyos Familiares trabajan en coordinación con el municipio y con las

familias participantes en sus hogares. El Gobierno entrega un *Aporte Solidario* (bono) -de carácter decreciente- a las mujeres jefas de hogar y/o a la pareja del jefe de familia, es decir \$ 12.320 mensuales durante los seis primeros meses; \$ 9.387 mensuales entre el mes 7 y el año; \$ 6.454 mensuales entre los meses 13 y 18 y un monto equivalente a Subsidio Único Familiar en los últimos 6 meses. Después de 24 meses en el Programa Puente, las familias reciben un *Bono de Egreso* -durante tres años- por un monto equivalente a un SUF mensual. En forma paralela al Programa Puente, las familias también reciben en forma preferencial los subsidios monetarios tradicionales del Estado:

- *Subsidio Único Familiar* (SUF, creado en 1980), para los niños y niñas menores de 18 años.
- *Pensión Asistencial de Vejez* (PASIS, creada en 1980), para los mayores de 65 años.
- *Pensión Asistencial de Invalidez* (creada en 1980), para quienes corresponda.
- *Subsidio de Agua Potable* (SAP), para cubrir el 100% de la cuenta hasta 15 metros cúbicos de consumo mensual.

Distintas instituciones y organismos de las áreas de Salud, Educación, Trabajo, Vivienda, Justicia, dan prioridad a los beneficiarios de Chile Solidario. A fines del año 2006, Chile Solidario había incorporado a 268 mil 246 familias, 14 mil 623 adultos mayores de 65 años que viven solos y 7 mil 254 personas sin domicilio fijo. Se ha protegido socialmente a un total de 290 mil familias que incluyen cerca de un millón de personas (un 7% de la población) con 0,2% del PIB.

El gran instrumento para la focalización ha sido la Ficha CAS, diseñada a inicios de los ochenta. Aunque tuvo cambios en los noventa (Ficha CAS 2) y 2005 (Ficha CAS Familia), su función primordial es detectar a las familias con mayores necesidades de acuerdo a un puntaje, centrado en la calidad de la vivienda y en la posesión de equipamiento del hogar. La Ficha de Protección Social (2007) identifica y prioriza, pero a la hora de seleccionar deja primar los criterios de los programas específicos que forman parte de una protección social progresiva, cuyas coberturas avanzan hacia la universalización de derechos. La nueva Ficha

de Protección Social, con el fin de priorizar subsidios habitacionales, sólo considera la tenencia del sitio y de la vivienda, el hacinamiento (relación entre tamaño de la familia y de la vivienda) y el allegamiento (identificando núcleos dentro de la familia). Las variables a utilizar en la Ficha de Protección Social pertenecen a tres tipos de categorías. En primer lugar, las relacionadas con los *recursos económicos* (ingresos efectivos y capacidad de generación de ingresos que deriva de las competencias laborales de las personas en edad de trabajar, incluyendo a quienes están ocupados, como a los que podrían estarlo: los actuales inactivos y desocupados). Luego, las que miden las *necesidades de las familias* (tamaño del grupo familiar; estructura de edades de los miembros de la familia, pues las necesidades de los niños son distintas a las de sus padres y todos ellos, a su vez, tienen necesidades distintas a las de los adultos mayores), la composición de la familia y rasgos de sus miembros y la relación entre perceptores de ingreso y dependientes (niños, adultos mayores, miembros de la familia con enfermedades crónicas o discapacidades). Se agregan las variables relacionadas con *los riesgos que enfrentan las familias* (riesgos individuales como son los factores de salud, dependencia, discapacidad y precariedad laboral; y riesgos del territorio, como la variable urbano-rural, por una parte, y la comparación de la situación laboral de los miembros de la familia con las tasas de desempleo regional, por otra).

La Ficha tiene **8 módulos**, con sus respectivas preguntas:

- Localización territorial
- Identificación
- Salud
- Educación
- Situación Ocupacional
- Ingresos Laborales
- Otros Ingresos
- Vivienda

La información de los módulos, a excepción de Localización y Vivienda, se levanta para cada integrante de la familia. Actualmente, el sistema mantiene antecedentes de nueve millones de personas, que corresponden a 2,5 millones de familias y que representan a más del 50% de la población total del país.

Permite obtener en línea y forma gratuita un certificado de constancia de la Ficha de Protección Social que es la puerta de ingreso a las prestaciones sociales que entrega el Estado. Permite también, al Instituto de Normalización Previsional (IINP), certificar los requisitos de elegibilidad de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), de la Reforma Previsional que comienza en julio 2008.

Finalmente, la innovación más reciente en materia de protección social es el programa *Chile Crece Contigo*, creado en 2007 como Sistema de Protección Integral a la Infancia para “acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor. Su propósito es apoyar el desarrollo en la primera infancia (desde la gestación hasta los 4 años). Hay consenso científico acerca de que en esta etapa se modelan y estructuran las bases fundamentales de las características físicas, cognitivas y psicológicas que se consolidarán en sucesivas etapas del desarrollo. En ninguna otra etapa del desarrollo de las personas se repiten niveles semejantes de desarrollo cerebral como los existentes durante la primera infancia. Algunas medidas son de carácter universal, otras destinadas a los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud, y otras a aquellos niños y niñas que pertenecen a hogares que conforman el 40% de los de menores recursos del país, o que presentan alguna situación de vulnerabilidad especial.

## 6 ALGUNAS CONCLUSIONES

La disminución de la brecha distributiva constatada hacia 2006 coincide con la maduración de los nuevos programas de protección social. No obstante, las capas sucesivas de medidas sociales hacen que el sistema haya adquirido una diversidad de prestaciones, muchas de ella de escaso monto. Una simplificación de dispositivos permitiría evaluar con más claridad el impacto de los programas. La idea de conformar un Sistema de Protección Social va en este sentido.

La magnitud relativamente limitada de los recursos involucrados en relación al PIB (aunque como hemos subrayado en términos absolutos el incremento los ha más que duplicado) sigue siendo el problema esencial para aumentar la

capacidad redistributiva del sistema tributos-gasto social público a niveles de los países de la OCDE. A su vez, la estructura de retribuciones salariales y del capital sigue siendo en extremo polarizada y persiste en Chile una especialmente desigual distribución del ingreso monetario de las familias y una ausencia manifiesta de igualdad de oportunidades para desarrollar los proyectos de vida de cada cual, con una educación notablemente segmentada. Estos hechos mantienen, en un alto nivel de la agenda pública, la preocupación por la justicia distributiva, y obligan a una reflexión más amplia sobre la viabilidad de la democracia sin una regulación social y ecológica suficiente de los mercados, capaz de actuar frente a las incertidumbres que, ayudada por el impulso de acumulación, se genera en todos los intersticios de la sociedad.

Se requiere mantener y ampliar el esfuerzo de creación de prosperidad económica, entendido como un medio y no como un fin. En Chile, un nuevo modelo de desarrollo debe permitir en plazos abordables seguir reequilibrando, mediante políticas y acciones públicas de mayor envergadura, la distribución de ingresos que resulta del proceso económico de mercado. Además, al margen del mercado, debe proveer ingresos básicos garantizados a las personas que no están en condiciones de obtenerlos o no deben hacerlo, empleos sociales a quienes no obtienen un trabajo, e ingresos temporales para quienes pierden su trabajo o sufren de enfermedad, así como proveer de manera extendida bienes públicos de consumo colectivo y otorgar protección y educación a la infancia y a la juventud.

## ANEXO LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

### PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

El actual gobierno ha establecido que los programas sucesivamente creados se estructuren en un sistema integrado “de la niñez a la vejez”.

#### **Protección e Integración Social**

**Asistencia Judicial:** mediante las cuarenta Corporaciones de Asistencia Judicial, el Programa de Asistencia Jurídica y la Fundación de Asistencia Legal y Social a la Familia, se entrega asistencia jurídica gratuita a personas de escasos recursos. Este servicio funciona en los consultorios jurídicos y centros de atención dependientes de las Corporaciones de Asistencia Judicial, abordando materias civiles, familiares, laborales y penales. Corporación de Asistencia Judicial, Ministerio de Justicia. Página Web: [www.cajmetro.cl](http://www.cajmetro.cl) - [www.justicia.cl](http://www.justicia.cl)

**Atención de la Violencia Intrafamiliar:** a través de los Centros de la Mujer dependientes del Servicio Nacional de la Mujer y el Fono Familia 149 de Carabineros, se atiende a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, entregando atención psicológica y social, proporcionando asesoría legal y generando y/o fortaleciendo la red local de prevención de violencia intrafamiliar, entre las principales acciones. Servicio Nacional de la Mujer y Carabineros de Chile. Páginas Web: [www.sernam.cl](http://www.sernam.cl) y [www.carabinerosdechile.cl/](http://www.carabinerosdechile.cl/)

**Asignación Familiar:** Subsidio estatal (suma en dinero), adicional al salario, pagado por el Estado por cada carga familiar reconocida por las leyes vigentes. Estas cargas familiares pueden ser por: a) Mujer cuando depende de su esposo trabajador, b) Un integrante del matrimonio inválido y depende de su esposo/a trabajador/a, c) Hijos/as (consanguíneos y adoptivos) hasta 18 años y hasta 24 años cuando son solteros y se encuentran estudiando, d) Hijos/as inválidos sin limitación de edad, e) Nietos y bisnietos, huérfanos de padre y madre o abandonados por éstos y f) Padres, abuelos, bisabuelos mayores de 65 años, del trabajador/a. Destinada a trabajadores dependientes del sector público o

privado, trabajadores acogidos a subsidio por incapacidad laboral, accidentes del trabajo o enfermedad profesional, cesantía; pensionados de cualquier régimen provisional; beneficiarios de pensión de viudez y madre de los hijos/as no matrimoniales del trabajador o pensionados; personas naturales que tengan menores a su cargo. Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.suseso.cl](http://www.suseso.cl)

**Subsidio familiar:** Beneficio que entrega una cifra similar al monto de una asignación familiar, a las personas de escasos recursos que se encuentren al margen de esta última prestación, por no ser cotizantes en algún sistema de Seguridad Social. El beneficio es concedido por la respectiva municipalidad y pagado por el INP. Pueden recibir Subsidio Familiar, menores de 18 años de edad; inválidos de cualquier edad; madre del menor por el que percibe subsidio familiar, en cuyo caso tendrá, además, la calidad de beneficiaria; los discapacitados mentales de cualquier edad, que no sean beneficiarios de Pensión Asistencial y la mujer embarazada. En el caso de niños y niñas menores de 6 años acreditar controles de salud, y mayores de 6 años certificar la calidad de alumno regular de la enseñanza básica o media. Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.suseso.cl](http://www.suseso.cl)

**Chile Solidario:** Sistema de Protección Social creado por el Estado para apoyar de manera integral a las familias que actualmente viven en condición de extrema pobreza y vulnerabilidad, personas que viven en la calle y adultos mayores que vivan solos. Chile Solidario trabaja en tres áreas: ofrece apoyo psicosocial a las personas y familias, orientando y apoyando su proceso de integración social; los vincula a la red de servicios y programas públicos. Además, les asegura recibir todos los subsidios monetarios a los que tengan derecho, así como acceso preferente a los programas de subsidio habitacional. La participación en el Sistema Chile Solidario se inicia con el Programa Puente, cuya duración es de dos años, para luego continuar en el sistema con las restantes prestaciones comprometidas. Ministerio de Planificación. Página Web: [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)

**Programa de desarrollo social:** orientado a que personas, familias, grupos y organizaciones mejoren su calidad de vida a través de proyectos ejecutados por ellos/as mismos o por organismos expertos en temas de salud, educación,

relaciones familiares, habitabilidad, orientación y desarrollo de comunidades. Este programa beneficia a familias del programa Puente y a otros grupos en situación de pobreza. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Ministerio de Planificación. Página Web: [www.fosis.cl](http://www.fosis.cl)

**Fondo Solidario de Vivienda I y II:** Subsidio destinado a familias vulnerables, que junto al ahorro permite comprar o construir una vivienda social con al menos dos dormitorios, estar-comedor, cocina y baño, ampliables a un mínimo de 55 m<sup>2</sup>. Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Página Web: [www.serviu.cl](http://www.serviu.cl)

**Programa Habitabilidad:** orientado a que familias del programa Puente mejoren sus viviendas, el equipamiento básico de las mismas y desarrollen hábitos y conductas en sus integrantes, para vivir con un mínimo de confort y dignidad. Ministerio de Planificación. Página Web: [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)

**Protección del patrimonio familiar:** Programa destinado a mejorar y ampliar las viviendas sociales habitadas por sus propietarios o asignatarios y mejorar y recuperar sus barrios. Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Página Web: [www.serviu.cl](http://www.serviu.cl)

**Regularización de títulos de dominio:** Destinado a personas, organizaciones o instituciones de escasos recursos, de sectores urbanos y rurales, que posean una propiedad y no la tengan debidamente inscrita. Ministerio de Bienes Nacionales. Página Web: [www.bienes.cl](http://www.bienes.cl)

**Subsidio de vivienda rural:** Subsidio destinado a familias vulnerables que habitan en forma permanente en una zona rural, el que junto al ahorro, les permite construir una vivienda con al menos dos dormitorios, estar-comedor, cocina y baño en su predio. Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Página Web: [www.serviu.cl](http://www.serviu.cl)

**Subsidio de agua potable:** Financiamiento de una parte del pago mensual de un consumo máximo de 15 metros cúbicos de agua potable y alcantarillado a usuarios residenciales de escasos recursos. Ministerio de Planificación. Página Web: [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)

## **Programas de Protección Social: Participación Ciudadana y Equidad Urbana**

**Actividades Artísticas y Culturales:** variada programación artística y cultural a lo largo del año en diferentes regiones y comunas del país. Los programas disponibles son: Creando Chile en mi Barrio, Centros Culturales, OKUPA (desarrollo de la creatividad en la jornada escolar completa), Acceso al Arte y la Cultura en regiones, Chile + Cultura, FONDART (Fondo de Desarrollo Cultural y las Artes) para el desarrollo de culturas indígenas, desarrollo cultural regional y conservación y difusión del patrimonio cultural. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Página Web: [www.consejodelacultura.cl](http://www.consejodelacultura.cl)

**Actividades Deportivas:** a través del Proyecto Escuelas Abiertas a la Comunidad, las escuelas y colegios municipales abren sus puertas en horarios alternativos a la jornada escolar, para que con ayuda de monitores, las familias vecinas puedan practicar distintas actividades físicas y deportivas. Chile Deportes, Ministerio Secretaría General de Gobierno. Página Web: [www.chiledeportes.cl](http://www.chiledeportes.cl)

**Apoyo a Asentamientos Precarios:** Mejora la calidad de vida de los habitantes mediante proyectos participativos destinados a resolver la precariedad habitacional de las familias y mejorar la calidad del entorno. Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Página Web: [www.serviu.cl](http://www.serviu.cl)

**Atención de Emergencias Naturales:** La Oficina Nacional de Emergencias articula, impulsa y ejecuta acciones de prevención, respuesta y recuperación frente a situaciones de riesgo colectivo, emergencias, desastres y catástrofes naturales > o provocadas por la acción humana. Estas acciones están contenidas en el Plan Nacional de Protección Civil. Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), Ministerio del Interior. Página Web: [www.onemi.cl](http://www.onemi.cl)

**Chile Barrio:** El Nuevo Programa Chile Barrio 2008 – 2010 considera la atención a 20.000 familias, localizadas en 505 campamentos, ya identificados. El programa procura mejorar la calidad de vida de las familias mediante proyectos participativos destinados a resolver la precariedad habitacional y mejorar la

calidad del entorno. Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Página Web: [www.serviu.cl](http://www.serviu.cl)

**Mejoramiento del Entorno:** Promueve la organización y participación comunitaria de los habitantes a través de la postulación colectiva de proyectos para mejorar el entorno de sus viviendas. Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Página Web: [www.serviu.cl](http://www.serviu.cl)

**Pavimentación Participativa:** fondo concursable para la construcción de pavimentos nuevos o repavimentaciones, preferentemente en sectores habitacionales, destinado a vecinos organizados. Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Página Web: [www.serviu.cl](http://www.serviu.cl)

**Mejoramiento de Condominios Sociales:** fondo concursable y participativo que brinda apoyo técnico y financiero, asistiendo a los usuarios en las mejoras a sus condominios. Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Página Web: [www.serviu.cl](http://www.serviu.cl)

**Quiero Mi Barrio:** este programa se aplica en 200 barrios ya seleccionados a lo largo de todas las regiones del país. Persigue el mejoramiento de la calidad de vida de las familias y personas en barrios deteriorados, a través de políticas combinadas que mejoran el entorno urbano y promuevan el fortalecimiento de la participación social. Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Página Web: [www.serviu.cl](http://www.serviu.cl)

**Plan Comunal de Seguridad Pública:** promueve la participación de la comunidad en el mejoramiento de la seguridad de su territorio, a través del financiamiento de proyectos comunitarios de seguridad ciudadana. Ministerio del Interior. Página Web: [www.interior.cl](http://www.interior.cl)

**Programa de Espacios Públicos:** destinado a recuperar espacios urbanos de valor patrimonial, sectores emblemáticos de áreas urbanas consolidadas, y barrios de escasos recursos en condiciones de deterioro y abandono. Esta acción de rehabilitar y recuperar refuerza la identidad cultural de un vecindario, un barrio, una ciudad y fortalece su función social y cultural con lugares. Servicio de

Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Página Web: [www.serviu.cl](http://www.serviu.cl)

**Un Barrio para Mi Familia:** a familias Chile Barrio se les entregan herramientas que aporten a construir identidad en su nuevo barrio sobre la base de las buenas prácticas de convivencia entre los vecinos. Fundación para el Desarrollo de la Mujer, PRODEMU, Área Sociocultural la Presidencia de la República. Página Web: [www.prodemu.cl](http://www.prodemu.cl)

### **Programas de Protección Social: Infancia 0-5 años**

**Alimentación Escolar:** destinada a niños y niñas de prekinder que asisten a establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados. Consiste en la entrega de una ración diaria de alimentación complementaria y diferenciada: desayuno u once, y almuerzo, dependiendo de las necesidades de los escolares. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

**Ayudas Técnicas para Niños y Niñas con Discapacidad y/o Necesidades Especiales:** destinadas a niños y niñas provenientes de hogares vulnerables. Consiste en elementos necesarios para el tratamiento de la deficiencia o discapacidad, con el objeto de lograr su recuperación o rehabilitación, o para impedir su progresión o derivación en otra discapacidad. También considera implementos para compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales o cognitivas de la persona con discapacidad, con el propósito de permitirle salvar las barreras de comunicación y movilidad y de posibilitar su plena integración en condiciones de normalidad. Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), Ministerio de Planificación. Página Web: [www.fonadis.cl](http://www.fonadis.cl)

**Jardín Infantil:** destinado a niños y niñas de 4 años de edad, provenientes de hogares vulnerables, priorizando a los hijos e hijas de madres que estudien, trabajen o busquen trabajo. Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Ministerio de Educación y Fundación Integra. Páginas Web: [www.junji.cl](http://www.junji.cl) y [www.integra.cl](http://www.integra.cl)

**Pensión de deficiencia mental:** ayuda económica para niños y niñas con discapacidad mental, carentes de recursos o cuyo grupo familiar carece de recursos. Instituto de Normalización y Previsional (INP), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.inp.cl](http://www.inp.cl)

**Plan Auge:** garantiza atención de salud sin discriminación (beneficiarios de FONASA e ISAPRE), con plazos conocidos, de calidad estandarizada y con protección financiera (tope de copagos del usuario en un porcentaje del ingreso familiar). La ley obliga a prestar la atención para los 56 problemas de salud incluidos en esta modalidad de atención, en las condiciones y oportunidad establecidas, lo que es exigible por los usuarios. Ministerio de Salud. Página Web: [www.minsal.cl](http://www.minsal.cl)

**Plan de salud familiar:** otorga atención de salud y controles regulares en los consultorios a toda la población inscrita en Fonasa. Los programas más relevantes son: Programa Infantil (Control del desarrollo, vacunaciones, alimentación complementaria) y Programa de la Mujer (Control de embarazo, regulación de fertilidad). Atención de enfermedades cubiertas o no por el AUGE. Atención primaria de urgencia. Atención especializada de enfermedades respiratorias infantiles. Fondo Nacional de Salud (FONASA), Ministerio de Salud. Página Web: [www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)

**Prekinder y kinder:** destinado a niños y niñas de 4 y 5 años de edad, provenientes de hogares vulnerables. Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Ministerio de Educación y Fundación Integra. Páginas Web: [www.junji.cl](http://www.junji.cl) y [www.integra.cl](http://www.integra.cl)

**Programa de Salud escolar:** entrega atención especializada (Oftalmología y Otorrino), atención odontológica y atención psicosocial a alumnos y alumnas de educación parvularia de 4 y 5 años de edad, pertenecientes a escuelas municipales y particulares y especiales subvencionadas y provenientes de hogares vulnerables. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

**Sala cuna:** destinada a niños y niñas hasta los dos años de edad, provenientes de hogares vulnerables, cuyas madres estudien, trabajen o busquen trabajo.

Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Ministerio de Educación y Fundación Integra. Páginas Web: [www.junji.cl](http://www.junji.cl) y [www.integra.cl](http://www.integra.cl)

**Útiles escolares:** barras de pegamento, lápices de colores, grafito y de cera, palitos de helado, plasticina, papeles surtidos, goma EVA y tijera punta roma destinados a niños y niñas de prekindergarten y kindergarten, provenientes de hogares vulnerables. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

**Programa de Salud escolar:** entrega atención especializada (Oftalmología y Otorrino), atención odontológica y atención psicosocial a alumnos y alumnas de educación parvularia de 4 y 5 años de edad, pertenecientes a escuelas municipales y particulares y especiales subvencionadas y provenientes de hogares vulnerables. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

## **Programas de Protección Social: Infancia 6-14 años**

### **Alimentación Escolar**

#### **Ayudas Técnicas para Personas con Discapacidad**

**Beca Indígena:** entrega apoyo económico para los y las estudiantes vulnerables que posean calidad de indígena y que se encuentren cursando 5º básico en adelante. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

**Beca Integración:** entrega apoyo económico a los y las estudiantes vulnerables residentes en zonas extremas del país (Isla de Pascua, Juan Fernández, Aysén y Magallanes) que deben continuar estudios fuera de su lugar de residencia y que no cuentan con oferta académica para dar continuidad de los mismos en su propio territorio. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

### **Pensión de deficiencia mental**

#### **Plan Auge**

## **Plan de salud familiar**

### **Programa de Salud escolar**

**Textos y útiles escolares:** textos y útiles escolares gratuitos (acuarela, lápices grafito y de colores, cuadernos, set de geometría, entre otros) para alumnos y alumnas provenientes de hogares vulnerables, que cursan enseñanza básica y que asisten a escuelas municipales y particulares subvencionadas. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

## **Programas de Protección Social: Juventud 15-24 años**

### **Alimentación Escolar**

**Aporte Solidario de Invalidez:** complemento mensual en dinero que entrega el Estado para aumentar las pensiones de las personas que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, reciben una pensión de bajo monto. Los requisitos a cumplir son: haber sido declarado inválido por las Comisiones Médicas de Invalidez, tener entre 18 y 65 años de edad, integrar un grupo familiar perteneciente al 40% de menores ingresos desde julio 2008 y hasta junio 2009 (porcentaje que aumentará gradualmente hasta llegar a 60% a partir de julio 2012) y acreditar un mínimo de residencia en Chile de 5 años en los últimos 6 años anteriores a la solicitud del beneficio. Comenzará aportando a las pensiones inferiores a \$60.000 y desde julio 2009 se añadirán las pensiones menores a \$75.000. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.reformaprevisional.cl](http://www.reformaprevisional.cl)

**Ayudas Técnicas para Personas con Discapacidad:** destinadas a los y las jóvenes provenientes de hogares vulnerables. Consiste en elementos necesarios para el tratamiento de la deficiencia o discapacidad, con el objeto de lograr su recuperación o rehabilitación, o para impedir su progresión o derivación en otra discapacidad. También considera implementos para compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales o cognitivas de la persona con discapacidad, con el propósito de permitirle salvar las barreras de comunicación y movilidad y de posibilitar su plena integración en condiciones de normalidad. Fondo Nacional de la Discapacidad (Fonadis), Ministerio de Planificación. Página Web: [www.fonadis.cl](http://www.fonadis.cl)

**Beca Alimentación para la Educación Superior:** entrega alimentación a través de un sistema de canje (vale) a los y las estudiantes vulnerables matriculados en establecimientos de educación superior y que tengan un rendimiento académico de excelencia. Esta beca puede ser complementada con un apoyo en dinero a libre disposición para los y las estudiantes.

Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación.  
Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

**Beca de Apoyo a la Retención Escolar:** entrega apoyo económico a los y las estudiantes de enseñanza media con vulnerabilidad socioeducativa y riesgo de retiro, matriculados en establecimientos focalizados por el Mineduc. Su objetivo es que logren los 12 años de escolaridad.

Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación.  
Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

**Beca Indígena:** entrega apoyo económico para los y las estudiantes vulnerables que posean calidad de indígena y que se encuentren cursando 5º básico en adelante. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

**Beca Integración:** entrega apoyo económico para los y las estudiantes vulnerables residentes en zonas extremas del país (Isla de Pascua, Juan Fernández, Aysén y Magallanes) que deben continuar estudios fuera de su lugar de residencia, ya que no cuentan con oferta académica para dar continuidad de los mismos en su propio territorio. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

**Beca PSU:** cancela el costo del arancel PSU a los y las estudiantes vulnerables acreditados en el DEMRE que cursan 4º medio y que se encuentren inscritos para rendir PSU. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

**Beca Práctica Técnico Profesional:** entrega apoyo económico a los y las estudiantes vulnerables egresados de Enseñanza Media Técnico Profesional (EMTP) del país que hayan matriculado su práctica. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

**Beca Presidenta de la República:** entrega apoyo económico para los y las estudiantes vulnerables egresados de 8º básico en adelante.

**Campamentos Recreativos:** entrega una oferta recreacional con alimentación diaria completa, durante el período de vacaciones (invierno-verano) para los y las estudiantes vulnerables. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Ministerio de Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

**Certificación de Competencias Laborales:** permite a las personas sin educación formal que desempeñen un oficio u actividad, certificar sus competencias laborales, con el objeto de optimizar sus tiempos de estudio para acceder a títulos y a más y mejores empleos. Destinado a toda la población. Chile Califica, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación y Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.chilecalifica.cl](http://www.chilecalifica.cl)

**Defensor Laboral:** destinado a apoyar a trabajadores que se enfrentan judicialmente con sus empleadores. Dirigido a todos los y las trabajadores. Comenzará a funcionar el 31 de marzo del 2008 en las Regiones de Antofagasta y Magallanes. Dirección del Trabajo, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.dt.gob.cl](http://www.dt.gob.cl)

**Educación Especial:** educación para jóvenes con necesidades educativas especiales, derivadas o no de una discapacidad. En algunos casos el programa se extiende hasta los 26 años de edad. Con el propósito de asegurar aprendizajes de calidad a todos los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales, el sistema educacional contempla distintas opciones educativas, entre las cuales se encuentran: escuelas especiales, establecimientos de educación regular con proyectos de integración escolar y con grupos diferenciados y las escuelas y aulas hospitalarias. Ministerio de Educación. Página Web: [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)

**Educación Media:** educación gratuita en todos los establecimientos municipales y particulares subvencionados sin financiamiento compartido del país. Ministerio de Educación. Página Web: [600.mineduc.cl](http://600.mineduc.cl)

**Habilitación Sociolaboral:** el Estado entrega un subsidio a la empresa que

contrate jóvenes pertenecientes al Sistema Chile Solidario, correspondientes al 50% del Ingreso Mínimo Mensual (a la fecha \$72.000) durante 12 meses, más un bono de \$60.000 para su capacitación. Además, contempla habilitación socio laboral de los jóvenes de 20 horas cronológicas. Destinado a jóvenes de entre 18 y 25 años de edad miembros de familias que pertenezcan al Sistema Chile Solidario. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Nivelación de Estudios y Competencias Laborales (modalidad flexible):** a través de Chile Califica y SENCE se ofrece nivelación de estudios básicos y medios gratuitos conforme a los tiempos requeridos para la aprobación de módulos con acceso a un oficio. Programa abierto a toda la población, en general grupos económicamente vulnerables sin acceso a educación formal. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Pensión Básica Solidaria de Invalidez:** beneficio mensual en dinero que entrega el Estado y al que pueden acceder las personas que cumplen los siguientes requisitos: haber sido declarado inválido por las Comisiones Médicas de Invalidez, tener entre 18 y 65 años de edad, integrar un grupo familiar perteneciente al 40% de menores ingresos desde julio 2008 y hasta junio 2009 (porcentaje que aumentará gradualmente hasta llegar a 60% a partir de julio 2012) y acreditar un mínimo de residencia en Chile de 5 años en los últimos 6 años anteriores a la solicitud del beneficio. Este beneficio se comenzará a entregar el 1 de julio de 2008 con un valor de \$60.000 y desde julio de 2009 será de \$75.000, cantidad que se reajustará periódicamente. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.reformaprevisional.cl](http://www.reformaprevisional.cl)

**Pensión de Sobrevivencia:** monto de dinero entregado por afiliados activos o pensionados fallecidos, a los siguientes miembros del grupo familiar: cónyuge cuyo matrimonio con el afiliado haya ocurrido a lo menos seis meses antes del fallecimiento de éste o tres años antes si se casaron mientras él era pensionado por vejez o invalidez; cónyuge que certifique invalidez; hijos legítimos, de afiliación no matrimonial y adoptivos, que sean solteros y menores de 18 años de edad y de 24 años solteros que se encuentren estudiando; hijos inválidos, cualquiera sea su edad, aún cuando la invalidez se produzca después del

fallecimiento del afiliado, antes que cumpla 18 ó 24 años de edad, según corresponda; madre de hijos fuera del matrimonio del afiliado, que a la fecha de su fallecimiento sean solteros o viudas y vivan a expensas de él; y padres, cuando falten todas las personas indicadas anteriormente y tengan calidad de cargas familiares del afiliado fallecido. Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.suseso.cl](http://www.suseso.cl)

**Pensión de Deficiencia Mental:** ayuda económica destinada a los y las jóvenes con discapacidad mental, carentes de recursos o cuyo grupo familiar carece de recursos. Instituto de Normalización y Previsional (INP), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.inp.cl](http://www.inp.cl)

**Pensión de Invalidez:** monto de dinero para afiliados, menores de 65 años en el caso de los hombres y de 60 en las mujeres, que por consecuencia de una enfermedad o accidente sufren un menoscabo permanente en su capacidad de trabajo. Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.suseso.cl](http://www.suseso.cl)

## Plan Auge

## Plan de Salud Familiar

**Programa Aprendices:** destinado a jóvenes mayores de 16 años y menores de 25 años con enseñanza media o cursándola, permite la formación en un oficio dentro de una empresa. El Estado entrega 10 UTM para capacitación y un subsidio a la contratación del 50% del ingreso mínimo mensual hasta 12 meses. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Programa de Formación en Oficios:** Cursos con un promedio de 3 meses de duración de la fase lectiva con experiencia laboral (práctica laboral dentro de una empresa o implementación de un proyecto microempresarial). Todos los cursos contemplan un subsidio de movilización, herramientas y un seguro de accidentes personales que cubre toda la duración del curso. Destinado a jóvenes de escasos recursos desde 16 hasta 30 años, fuera del sistema escolar o egresados de liceos científico-humanistas, con hijos/as. Servicio Nacional de

Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Programa Jóvenes Chile Solidario:** Bonificación mensual por trabajador contratado que pertenezca a familias del Sistema Chile Solidario por un monto equivalente al 40% de un ingreso mínimo mensual con duración de entre uno y cuatro meses, y una contribución para la capacitación de cada uno de los trabajadores de \$50.000 por una sola vez. Destinado a personas mayores de 18 años pertenecientes al sistema Chile Solidario. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Programa Jóvenes al Bicentenario:** ofrece capacitación en oficios (TICs y Habilidades Sociolaborales con acceso a certificación ICDL) e intermediación para acceder a un empleo. Destinado a jóvenes entre 18 y 29 años (50% de cupos -5.000- para jóvenes provenientes del Servicio Nacional de Menores). Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Programa Nacional de Becas Laborales:** Cursos de capacitación con un promedio de 2 meses de asistencia y 3 meses de práctica laboral o implementación de un proyecto microempresarial. Además de la capacitación las personas reciben: subsidios de movilización de \$ 1.000 diarios por día asistido; subsidio de herramientas e insumos para cursos en la modalidad independiente por un máximo de \$200.000 por beneficiario y seguro contra accidentes personales. Destinado a hombres y mujeres de escasos recursos entre 18 y 45 años preferentemente, que se encuentren fuera del sistema educacional formal o que tengan escasa o nula experiencia laboral y que deseen trabajar. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Programa de Salud Escolar:** entrega atención especializada (oftalmología, otorrino y columna), atención odontológica y atención psicosocial a alumnos y alumnas de primer año de educación media, pertenecientes a escuelas municipales, particulares y especiales subvencionadas y provenientes de hogares vulnerables. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de

Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

**Programa de Salud Mental:** entrega atención preventiva y de rehabilitación de dependencia a sustancias en coordinación con CONACE a través de la red de atención primaria de salud y los centros de salud mental (COSAM). Ministerio de Salud. Página Web: [www.minsal.cl](http://www.minsal.cl)

**Textos y Útiles Escolares:** textos y útiles escolares gratuitos para alumnos y alumnas provenientes de hogares vulnerables, que cursan enseñanza media y que asisten a escuelas municipales y particulares subvencionadas. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

**Vivienda Estudiantil:** entrega de alojamiento, alimentación y apoyo educativo a los y las estudiantes vulnerables que desean continuar estudios fuera de su lugar de residencia. Este servicio se entrega a través de tres modalidades: Hogares JUNAEB, Residencia Familiar y Beca Internado. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Ministerio de Educación. Página Web: [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

### **Programas de Protección Social: Trabajo Decente 25-64 años**

**Aporte Solidario de Invalidez:** complemento mensual en dinero que entrega el Estado para aumentar las pensiones de las personas que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, reciben una pensión de bajo monto. Los requisitos a cumplir son: haber sido declarado inválido por las Comisiones Médicas de Invalidez, tener entre 18 y 65 años de edad, integrar un grupo familiar perteneciente al 40% de menores ingresos desde julio 2008 y hasta junio 2009 (porcentaje que aumentará gradualmente hasta llegar a 60% a partir de julio 2012) y acreditar un mínimo de residencia en Chile de 5 años en los últimos 6 años anteriores a la solicitud del beneficio. Comenzará aportando a las pensiones inferiores a \$60.000 y desde julio 2009 se añadirán las pensiones menores a \$75.000. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.reformaprevisional.cl](http://www.reformaprevisional.cl)

**Ayudas Técnicas para Personas con Discapacidad:** destinadas a personas con

discapacidad en situación de vulnerabilidad. Consiste en elementos necesarios para el tratamiento de la deficiencia o discapacidad, con el objeto de lograr su recuperación o rehabilitación, o para impedir su progresión o derivación en otra discapacidad. También considera implementos para compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales o cognitivas de la persona con discapacidad, con el propósito de permitirle salvar las barreras de comunicación y movilidad y de posibilitar su plena integración en condiciones de normalidad. Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), Ministerio de Planificación. Página Web: [www.fonadis.cl](http://www.fonadis.cl)

**Capacitación Laboral a través de Franquicia Tributaria:** las empresas entregan recursos para la capacitación laboral o nivelación de estudios de sus trabajadores, reduciendo con ello un máximo equivalente al 1% de las remuneraciones imponibles anuales pagadas. Destinado a trabajadores de Empresas Privadas y empresarios que reducen impuestos capacitando a sus trabajadores. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Certificación de Competencias Laborales:** Permitirá a las personas sin educación formal que desempeñen un oficio u actividad, certificar sus competencias laborales, con el objeto de optimizar sus tiempos de estudio para acceder a títulos y a más y mejores empleos. Destinado a toda la población. Chile Califica, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación y Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.chilecalifica.cl](http://www.chilecalifica.cl)

**Créditos a Microempresarios:** Las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF) entregan créditos sociales a microempresarios, tanto a trabajadores afiliados como a pensionados en su calidad de microempresarios, para financiar sus actividades microempresariales o pretendan iniciar sus respectivos cónyuges o hijos, debidamente acreditados frente a la CCAF como causantes de asignación familiar. Destinado a trabajadores afiliados a Cajas de Compensación o pensionados en calidad de microempresarios o sus cónyuges e hijos/as. Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.suseso.cl](http://www.suseso.cl)

**Crédito Social:** Préstamos que otorgan las Cajas de Compensación para

Asignación Familiar al trabajador perteneciente a alguna de sus empresas afiliadas, como las de sus causantes de asignación familiar, relativos a vivienda, bienes de consumo durable, trabajo, educación, salud, recreación, contingencias familiares y otras. Destinado a trabajadores pertenecientes a empresas afiliadas a Cajas de Compensación. Superintendencia de Seguridad Social (SUCESO), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.suseso.cl](http://www.suseso.cl)

**Defensor Laboral:** destinado a apoyar a trabajadores que se enfrentan judicialmente con sus empleadores. Destinado a todos los y las trabajadores. Comenzó a funcionar el 31 de marzo de 2008 en las regiones de Antofagasta y Magallanes. Dirección del Trabajo, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.dt.gob.cl](http://www.dt.gob.cl)

**Fondo de Capacitación para Microempresas:** consiste en cursos de 16 a 40 horas de duración, con temáticas exigidas por empleadores a trabajadores/as en cada región. Pueden acceder trabajadores, administradores o gerentes de empresas con una planilla anual de remuneraciones imponibles inferior a 45 UTM en el año calendario anterior al de postulación al beneficio. También pueden acceder cónyuges o familiares del titular de la microempresa hasta el segundo grado de consaguinidad, quienes participen en la administración de la misma. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Incentivo a la Cotización Previsional de Jóvenes:** A partir de la Reforma Previsional, se beneficiarán los y las jóvenes entre 18 y 35 años que perciban menos de 1.5 ingreso mensual mínimo (aproximadamente \$216.000), con una bonificación de un 50% de la cotización previsional durante 24 meses. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Intermediación e Inserción Laboral:** las personas cesantes o que buscan trabajo por primera vez, que estén inscritas en una Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), pueden acceder a programas de empleo y cursos gratuitos de capacitación en diversas especialidades y habilidades. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Intermediación Laboral Personas con Discapacidad:** ayuda a colocar a personas con discapacidad, mayores de 18 años, en el mercado laboral. Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), Ministerio de Planificación. Página Web: [www.fonadis.cl](http://www.fonadis.cl)

**Pensión Básica Solidaria de Invalidez:** beneficio mensual en dinero que entrega el Estado y al que pueden acceder las personas que cumplen los siguientes requisitos: haber sido declarado inválido por las Comisiones Médicas de Invalidez, tener entre 18 y 65 años de edad, integrar un grupo familiar perteneciente al 40% de menores ingresos desde julio 2008 y hasta junio 2009 (porcentaje que aumentará gradualmente hasta llegar a 60% a partir de julio 2012) y acreditar un mínimo de residencia en Chile de 5 años en los últimos 6 años anteriores a la solicitud del beneficio. Este aporte se comenzará a entregar el 1 de julio de 2008 con un valor de \$60.000 y desde julio de 2009 será de \$75.000, cantidad que se reajustará periódicamente. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.reformaprevisional.cl](http://www.reformaprevisional.cl)

**Pensión de Deficiencia Mental:** ayuda económica para personas con discapacidad mental, carentes de recursos o cuyo grupo familiar carece de recursos. Instituto de Normalización y Previsional (INP), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.inp.cl](http://www.inp.cl)

**Pensión de Invalidez:** monto de dinero para afiliados, menores de 65 años en el caso de los hombres y de 60 en las mujeres, que por consecuencia de una enfermedad o accidente sufren un menoscabo permanente en su capacidad de trabajo. Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.suseso.cl](http://www.suseso.cl)

**Pensión de Sobrevivencia:** monto de dinero entregada por afiliados activos o pensionados fallecidos, a los siguientes miembros del grupo familiar: cónyuge cuyo matrimonio con el afiliado haya ocurrido a lo menos seis meses antes del fallecimiento de este o tres años antes si se casaron mientras él era pensionado por vejez o invalidez; cónyuge que certifique invalidez; hijos legítimos, de afiliación no matrimonial y adoptivos, que sean solteros y menores de 18 años de edad y de 24 años solteros que se encuentren estudiando; hijos inválidos, cualquiera sea su edad, aún cuando la invalidez se produzca después del

fallecimiento del afiliado, antes que cumpla 18 ó 24 años de edad, según corresponda; madre de hijos fuera del matrimonio del afiliado, que a la fecha de su fallecimiento sean solteros o viudas y vivan a expensas de él; y padres, cuando falten todas las personas indicadas anteriormente y tengan calidad de cargas familiares del afiliado fallecido. Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.suseso.cl](http://www.suseso.cl)

## **Plan Auge**

**Plan de Salud Familiar:** otorga atención de salud y controles regulares en los consultorios a toda la población inscrita en Fonasa A esta edad son relevantes los programas de control de enfermedades crónicas (Cáncer cérvico uterino, Hipertensión, Diabetes) y los programas de salud mental (Depresión, Esquizofrenia). Fondo Nacional de Salud (FONASA), Ministerio de Salud. Página Web: [www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)

**Programa de Apoyo al Microemprendimiento:** destinado a que las familias del sistema Chile Solidario, y a contar del 2008 a otros grupos vulnerables, tengan un trabajo estable e ingresos por sobre la línea de la indigencia. El programa entrega asistencia técnica y recursos para elaborar e implementar un plan de negocios para el desarrollo de un microemprendimiento. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Ministerio de Planificación Página Web: [www.fosis.cl](http://www.fosis.cl)

**Programa de Apoyo a Emprendimientos Sociales:** orientado a profesionalizar la labor que personas en situación de pobreza realizan en los ámbitos de cuidado de niños y niñas, discapacitados/as y adultos mayores, entre otros. Brinda apoyo para mejorar su calificación, accediendo a financiamiento y acreditando su actividad económica. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Ministerio de Planificación. Página Web: [www.fosis.cl](http://www.fosis.cl)

**Programa de Apoyo a Actividades Económicas:** orientado a que trabajadores/as independientes o microempresarios, de manera individual o colectiva, fortalezcan su actividad económica con asistencia técnica especializada y acceso a financiamiento, para así mejorar sus ingresos y el de sus hogares. Este programa beneficia a familiares del Programa Puente y a otros grupos sociales en situación de pobreza. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS),

Ministerio de Planificación. Página Web: [www.fosis.cl](http://www.fosis.cl)

**Programa Bonificación a la Contratación Regular:** El Estado entrega a las empresas \$57.600 (40% de un Ingreso Mínimo Mensual) durante 4 meses, además aporta hasta \$50.000 para capacitación por cada trabajador contratado. Destinado a mujeres y hombres, mayores de 18 años, preferentemente jefes/as de hogar. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Programa de Capacitación y Empleo Chile Barrio:** Cursos de capacitación de 80 a 200 horas que incluyen módulos de formación para el trabajo y alfabetización digital. Para cursos en modalidad dependiente incorpora un mes de práctica laboral en empresas y, para los independientes, un subsidio especial para adquisición de herramientas o insumos que tengan relación con la materia aprendida. Todos los cursos contemplan un subsidio de movilización y un seguro de accidentes personales que cubre toda la duración del curso. Destinado a residentes de asentamientos del programa Chile Barrio radicados o erradicados, preferentemente de 18 a 45 años de edad, cesantes, trabajadores por cuenta propia, subempleados o buscando trabajo por primera vez inscritos en una Oficina Municipal de Intermediación Laboral. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Programa Más Trabajo:** consiste en cursos de capacitación gratuitos, seguro de accidentes personales contratado directamente por SENCE y subsidio de movilización por persona equivalente a \$1.000 diarios por día asistido. Dirigido a personas desempleadas de escasos recursos e inscritas en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral, trabajadores de menor calificación provenientes del plan “más trabajo”. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Programa Mejor Trabajo:** Capacitación vía talleres de apresto laboral, intermediación laboral y contratación directa y transitoria de personas con dificultades de inserción laboral en comunas con situación de vulnerabilidad en materia de empleo. Destinado a Jefes y Jefas de hogar desempleados en riesgo de exclusión laboral. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE),

Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Programa Mujeres Jefas de Hogar:** entrega herramientas para el mejoramiento de la empleabilidad a mujeres jefas de hogar y de núcleo, de sectores medios y pobreza (incluye a las jefas de familia egresadas del Programa Puente). Con apoyo en: preparación y capacitación para el trabajo, desarrollo de iniciativas productivas y negocios, nivelación de estudios y alfabetización digital, salud laboral, cuidado infantil y otros apoyos según los requerimientos. Se desarrolla en las Municipalidades donde las mujeres viven o trabajan. Servicio Nacional de la Mujer. Página Web: [www.sernam.cl](http://www.sernam.cl)

**Reinserción Laboral:** subsidio estatal a la contratación de personas mayores de 40 años. El Estado financia el 40% del ingreso mínimo mensual durante 4 meses, aporta capacitación por \$240.000 (6 UTM) y apoya al trabajo independiente. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Salario Mínimo:** a contar del 1 de julio de 2007, según la Ley N° 20.204, el salario mínimo para los trabajadores entre 18 y 65 años es de \$144.000, mientras que para los mayores de 65 y menores de 18 es de \$107.509. La remuneración mínima de las trabajadoras de casa particular es equivalente al 75% del ingreso mínimo mensual, siendo de \$108.000 mensuales. Dirección del Trabajo, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.dt.gob.cl](http://www.dt.gob.cl)

**Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales:** seguro obligatorio con cargo al empleador, cubre los accidentes sufridos por una persona a causa o con ocasión del trabajo. También cubre enfermedades causadas directamente por el ejercicio de la profesión o trabajo, y que produzcan incapacidad o muerte. Instituto de Normalización Previsional (INP), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.inp.cl](http://www.inp.cl)

**Seguro de Cesantía:** Corresponde a una asignación de ingresos a personas cesantes durante 5 meses que opera cuando el trabajador o trabajadora de empresas privadas pierde su empleo por despido, en la medida que posea cotizaciones continuas previas al despido de al menos 12 meses. Se financia a partir de la remuneración imponible, 0,6% con cargo al trabajador/a y 2,4% al

empleador. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

**Subsidio de Cesantía:** Corresponde a una asignación del Estado a trabajadores y trabajadoras con 12 meses continuos de cotizaciones previsionales y cuya cuenta individual por cesantía sea inferior a la exigida por el seguro. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.sence.cl](http://www.sence.cl)

### **Programas de Protección Social: Vejez Digna, 65 años y más**

**Acceso a la Vivienda en Propiedad:** a través de los programas existentes, que consideran puntajes adicionales o discriminaciones positivas a la postulación de adultos mayores. Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Página Web: [www.serviu.cl](http://www.serviu.cl)

**Aporte Previsional Solidario de Vejez:** complemento mensual en dinero que entrega el Estado para aumentar las pensiones de las personas que lograron reunir fondos en algún régimen previsional en Chile, pero que reciben una pensión de bajo monto. Los requisitos a cumplir son: haber cumplido los 65 años, integrar un grupo familiar perteneciente al 40% de menores ingresos desde julio 2008 y hasta junio 2009 (porcentaje que aumentará gradualmente hasta llegar a 60% a partir de julio 2012) y acreditar un mínimo de residencia en Chile de 20 años desde los 20 años de edad y al menos de 4 de los últimos 5 años anteriores a la solicitud del beneficio. Se entiende cumplida la residencia con 20 años de cotizaciones en algún sistema de pensiones en Chile. Comenzará aportando a las pensiones inferiores a \$70.000 y cada año se añadirán a este beneficio pensiones por un monto más alto, hasta llegar a complementar aquellas pensiones inferiores a \$255.000 a partir de julio 2012. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.reformaprevisional.cl](http://www.reformaprevisional.cl)

**Ayudas Técnicas para Personas con Discapacidad:** con la finalidad de mantener o mejorar la autonomía e independencia de los adultos mayores, el Estado entrega Ayudas Técnicas a través del Plan Auge. Consiste en elementos necesarios para el tratamiento de la deficiencia o discapacidad, con el objeto de

lograr su recuperación o rehabilitación, o para impedir su progresión o derivación en otra discapacidad. También considera implementos para compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales o cognitivas de la persona con discapacidad, con el propósito de permitirle salvar las barreras de comunicación y movilidad y de posibilitar su plena integración en condiciones de normalidad Fondo Nacional de Salud (FONASA), Ministerio de Salud; y Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), Ministerio de Planificación. Páginas Web: [www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl) y [www.fonadis.cl](http://www.fonadis.cl)

### **Plan Auge**

**Plan de Salud Familiar:** otorga atención de salud y controles regulares en los consultorios a toda la población inscrita en Fonasa. El programa de adulto mayor contempla control para mantención y recuperación de funcionalidad y alimentación complementaria cuando es necesaria. Fondo Nacional de Salud (FONASA), Ministerio de Salud. Página Web: [www.fonasa.cl](http://www.fonasa.cl)

**Pensión Básica Solidaria de Vejez:** beneficio mensual en dinero que entrega el Estado y al que pueden acceder las personas que cumplen los siguientes requisitos: no tener derecho a una pensión en algún régimen previsional, haber cumplido los 65 años de edad, integrar un grupo familiar perteneciente al 40% de menores ingresos desde julio 2008 y hasta junio 2009 (porcentaje que aumentará gradualmente hasta llegar a 60% a partir de julio 2012) y acreditar un mínimo de residencia en Chile de 20 años desde los 20 años de edad y al menos de 4 de los últimos 5 años anteriores a la solicitud del beneficio. Este beneficio se comenzará a entregar el 1 de julio de 2008 con un valor de \$60.000 y desde julio de 2009 será de \$75.000, cantidad que se reajustará periódicamente. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.reformaprevisional.cl](http://www.reformaprevisional.cl)

**Pensión de Sobrevivencia:** monto de dinero entregada por afiliados activos o pensionados fallecidos, a los siguientes miembros del grupo familiar: cónyuge cuyo matrimonio con el afiliado haya ocurrido a lo menos seis meses antes del fallecimiento de este o tres años antes si se casaron mientras él era pensionado por vejez o invalidez; cónyuge que certifique invalidez; hijos legítimos, de afiliación no matrimonial y adoptivos, que sean solteros y menores de 18 años

de edad y de 24 años solteros que se encuentren estudiando; hijos inválidos, cualquiera sea su edad, aún cuando la invalidez se produzca después del fallecimiento del afiliado, antes que cumpla 18 o 24 años de edad, según corresponda; madre de hijos fuera del matrimonio del afiliado, que a la fecha de su fallecimiento sean solteros o viudas y vivan a expensas de él, y padres, cuando falten todas las personas indicadas anteriormente y tengan calidad de cargas familiares del afiliado fallecido. Superintendencia de Seguridad Social (SUSESOS), Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.suseso.cl](http://www.suseso.cl)

**Programa de Protección del Patrimonio Familiar:** permite la adaptación de viviendas para superar las limitaciones que afectan a los adultos mayores, proporcionándoles una vivienda segura desde el punto de vista de la habitabilidad (anchos de puertas, incorporación de barras de apoyo, pisos antideslizantes, instalación de ducha libre de obstáculos, etc.). También permitirá a los adultos mayores reparar la vivienda que habita, siempre que sea propietario o asignatario de ella. Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Página Web: [www.serviu.cl](http://www.serviu.cl)

**Programa de Vivienda para el Adulto Mayor:** nuevo programa destinado a adultos mayores valentes, semivalentes y/o postrados. El programa financia la construcción de viviendas tuteladas y/o centros de larga estadía para adultos mayores, a través de concursos. Oferta dirigida a municipalidades y a entidades especializadas en la atención del Adulto Mayor. El programa se realiza en coordinación con el Servicio Nacional del Adulto Mayor. Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Página Web: [www.serviu.cl](http://www.serviu.cl)

**Subsidio a la Maternidad:** a partir de la Reforma Previsional el Estado hace un aporte a la mujer por cada hijo nacido vivo o adoptado, el cual se otorgará a los 65 años de edad y permitirá aumentar el monto de su pensión. Equivale al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales correspondientes al mes de nacimiento del hijo y se comenzará a entregar a las mujeres que se pensionen a partir de julio de 2009. Esta bonificación se otorgará por los hijos nacidos antes de julio de 2009 como por los nacidos con posterioridad a esa fecha. Requisitos a cumplir: que la mujer se pensione después de julio de 2009, haber cumplido 65 años de edad y encontrarse en alguna de las siguientes situaciones: a) estar

afiliada al sistema de pensiones, b) ser beneficiaria de una Pensión Básica Solidaria de Vejez, c) sin estar afiliada a un régimen previsional, percibir una pensión de sobrevivencia y acreditar un mínimo de 20 años de residencia en Chile y al menos 4 de los últimos 5 años anteriores a la solicitud del beneficio. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Página Web: [www.reformaprevisional.cl](http://www.reformaprevisional.cl)

**Vacaciones Tercera Edad:** subsidio de alrededor del 40% del valor del paquete turístico, para que todos los adultos mayores de 60 años y personas discapacitadas mayores de 18 años tengan la posibilidad de viajar entre marzo y diciembre de cada año. Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), Ministerio de Economía. Página Web: [www.sernatur.cl](http://www.sernatur.cl)

U R U G U A Y

---

## **LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO DE IZQUIERDA EN URUGUAY**

**Una aproximación a sus características y resultados**

Carmen Midaglia\*

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



## 1 INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El proceso reformista en materia social se inició tímidamente en el período de facto que tuvo lugar entre 1973 y 1984, y adquirió un importante impulso en la reapertura, fundamentalmente en los 90'. Sin embargo importa señalar que, a diferencia de otros países de la región, el gobierno militar no introdujo profundos cambios de orientación ni recortes de los principales servicios de bienestar y protección, no obstante registraron reasignaciones del gasto social que resintieron la calidad de las clásicas protecciones, específicamente en las áreas de educación, salud y previsión social<sup>1</sup> (Davrieux, 1991).

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 3.1. Relaciones laborales

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

La reinstalación de los Consejos de Salarios<sup>3</sup> fue el instrumento privilegiado escogido por este gobierno para habilitar la negociación colectiva como forma

---

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

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

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

Los Consejos funcionan bajo un esquema tripartito, con representación de empresarios, trabajadores y del Poder Ejecutivo. Mientras que la representación de los dos primeros actores recae en sus organizaciones gremiales, la del Poder Ejecutivo es ejercida por representantes designados de común acuerdo con empresarios y trabajadores. Los Consejos sesionan en grupos de actividad previamente definidos y tienen pautas de ajuste salarial establecidas por el Poder Ejecutivo que busca compatibilizar el aumento de salarios con las metas macroeconómicas<sup>5</sup>.

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

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

---

<sup>4</sup> El gobierno continúa fijando el Salario Mínimo Nacional y el Salario Mínimo del Servicio Doméstico.

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

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

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

Aún cuando había sido un instrumento utilizado en anteriores etapas de la historia uruguaya, en esta oportunidad la aplicación del mecanismo revistió características especiales por su extensión, ya que por primera vez en la historia alcanzó a dos grupos de asalariados que no habían sido cubiertos en anteriores oportunidades, y que suelen caracterizarse por la difusividad de las pautas de remuneración y condiciones de trabajo, como son los asalariados rurales y el servicio doméstico<sup>6</sup>.

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

### 3.2. Asistencia

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

financieramente por organismos internacionales de crédito – PRIS, FAS, PIAI, Infamilia, entre otros<sup>7</sup>. (Midaglia C. Antía F., Castillo M., Cristar C., 2008)

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

La instalación de esta entidad, parece apuntar a reorganizar el esquema de protección social en general y en particular de la asistencia pública, ya que además de encargarse del diseño y ejecución o co-ejecución de las nuevas líneas de acción, reagrupa en su órbita una serie de institutos sociales dispersos en el entramado público –INAU, INAMU, INJU<sup>8</sup>- que atienden nuevas demandas sociales, asociadas en una proporción significativa a temas de pobreza (Midaglia, Antía ,2008: 469).

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

---

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

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

### 3.3. Salud

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

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

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

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

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

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

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

Los prestadores integrales continúan siendo públicos y privados y comprenden cinco tipos diferentes –Mutualistas, Seguros Privados, ASSE, Sanidad Militar y Policial- pero el sistema pasa a asignar los recursos según cápitas, riesgo (edad y sexo) y metas de prestación<sup>9</sup>. Estos cambios están orientados a limitar la selección adversa de afiliados por parte de las instituciones y asegurar la congruencia de las prestaciones con los objetivos de la política nacional de salud. A su vez, el sistema establece ciertos estándares de calidad para los prestadores, los que se identifican en un contrato de gestión, y que refieren a aspectos como la presencia de un equipo médico de referencia para cada usuario y los tiempos de espera para ser atendido.

---

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

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

### 3.4. Educación

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

La administración del Frente Amplio no ha avanzado hasta el momento en modificaciones sustantivas<sup>10</sup> aunque sí en un aspecto para nada menor: ha asignado incrementos sustanciales a la dotación presupuestal de la enseñanza, manteniéndose la propuesta electoral de alcanzar el 4,5% del PBI a la educación<sup>11</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

Fuera de estas iniciativas, también merece especial destaque el “Plan Ceibal”. El proyecto, que se inscribe dentro de la iniciativa global *One laptop per child*, busca promover la inclusión digital disminuyendo la brecha que en este sentido existe respecto a otros países, y consiste en la entrega de computadoras portátiles a los niños y maestros de escuelas públicas –a las que además se brinda conectividad- como un instrumento para facilitar la creación de comunidades de aprendizaje apoyadas en prácticas innovadoras y considerando la participación social a través del entorno del niño. Hasta el momento se llevan entregadas unas 100.000 computadoras –alrededor de un tercio de la matrícula<sup>12</sup>- y se espera alcanzar una cobertura total para el año 2009.

---

<sup>12</sup> Sin considerar educación inicial.

### 3.5. Seguridad Social

El sistema de seguridad social -particularmente en sus áreas más sensibles, jubilaciones y pensiones- no ha tenido un papel central en la agenda de reformas sociales del gobierno del Frente Amplio, aún cuando la postura de la izquierda ha sido crítica sobre el actual sistema reformado. Resulta pertinente suponer que la ausencia de mayores iniciativas por parte del gobierno progresista en esta área se explica por variados factores, entre los que se encuentran la falta de consenso en la propia izquierda respecto a un sistema alternativo<sup>13</sup>, así como la presencia de intereses económicos vinculados al sistema mixto, los nuevos costos financieros de nuevas reformas y el *timing* político que las mismas exigen.

De todas formas, parece claro que existe cierto consenso sobre la necesidad de introducir modificaciones al sistema, especialmente por el riesgo de exclusión futura de trabajadores que no puedan superar la barrera que representan los 35 años de servicio, al menos a las edades habituales de retiro en Uruguay<sup>14</sup> (Bucheli, et.all., 2006), un riesgo que parecen encontrar otros sistemas de la región que también han sido privatizados (CEPAL, 2006).

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

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

---

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

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

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

### 3.6. Reforma tributaria

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

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

La propuesta formulada planteaba como objetivos del nuevo sistema<sup>15</sup> lograr

---

<sup>15</sup> Astori, Danilo, “La Reforma Tributaria”, presentación en las Jornadas académicas sobre Reforma Tributaria de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, mayo 2006. Disponible en [http://www.mef.gub.uy/documentos/reforma\\_tributaria\\_Astori\\_CCEE.pdf](http://www.mef.gub.uy/documentos/reforma_tributaria_Astori_CCEE.pdf)

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

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

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

Los propios análisis que dieron sustento a la reforma, establecen expectativas sobre cambios en el nivel de equidad de la carga tributaria –resultado neto diferencial en los ingresos según deciles-, pero aún con estas modificaciones el impacto agregado en la distribución del ingreso es realmente pequeño. La situación puede ilustrarse a través de los propios cálculos del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>16</sup>, que estimaban que el decil inferior pasaría a tributar

---

<sup>16</sup> Mencionados en ICP, 2007.

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

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

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

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

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

---

<sup>17</sup> Ver presentación: Serra, Joaquín, y Vallarino, Hugo, “Reforma Tributaria en Uruguay: Análisis de la Reforma y Estrategia de Comunicación”, en [www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/cartagena/Cartagena\\_DGI.ppt#16](http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/cartagena/Cartagena_DGI.ppt#16)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pero además, la reforma enfrentó un escenario conflictivo porque los partidos tradicionales se manifestaron en contra, hubo algunas discrepancias – especialmente respecto a los mecanismos de financiamiento- en el interior del Frente Amplio, y alternativas que supusieron enfrentamientos con algunos de los actores del sistema. Entre ellos resalta un prolongado conflicto con el gremio médico, especialmente por los criterios de remuneración en la salud pública. La situación implicó una “pulseada” entre el gobierno y los sindicatos del sector, especialmente aquellos que agrupan a los especialistas, pero también se cruza con la doble situación de profesionales y empresarios que ostentan muchos involucrados<sup>18</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

han estado detrás de la impugnación realizada sobre la constitucionalidad de aplicar el mismo impuesto a las jubilaciones más altas<sup>20</sup>.

## 5 BALANCE DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS.

Si bien es muy prematuro evaluar los impactos del conjunto de reformas instrumentadas por la actual Administración Política, es posible considerar ciertos indicadores que se aproximan a analizar algunas de sus consecuencias socioeconómicas e institucionales<sup>21</sup>.

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

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

---

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

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

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

### Variaciones porcentuales del salario real con relación a junio de 2004

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

Fuente: Notaro (2007)

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Contrapartidas según conocimiento de los protagonistas**

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

Nota: Sólo respuestas afirmativas

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

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

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

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

que hoy el sistema cubre al 100% de la población y estiman el incremento de cobertura en unas 200.000 personas<sup>23</sup>.

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

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

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

---

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

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

Como ya fue mencionado, el corto período transcurrido no permite realizar una estimación de los impactos de la **reforma tributaria**. Los análisis independientes realizados en base a simulaciones sobre aspectos como distribución y pobreza confirman la progresividad del nuevo sistema pero indican un moderado efecto positivo sobre la distribución, limitado por las características de la salarización en los sectores pobres<sup>25</sup>, y un leve efecto positivo sobre la pobreza, resultado de la reducción de precios en artículos de consumo (Amarante, Vígrito, 2007).

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

## 6 UNA VISIÓN COMPARADA Y LOS APRENDIZAJES PARA EL PROGRESISMO

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Reformas Sociales de la década del 90'

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

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

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

## Reformas Sociales del gobierno de izquierda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



# Consenso Progresista

LAS POLÍTICAS SOCIALES  
DE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS  
DEL CONO SUR

