



Bookshelf

2017

[Chapter 1 and 2 from] Partidos políticos y Estado de Bienestar en América Latina

Jennifer Pribble

University of Richmond, jpribble@richmond.edu

Follow this and additional works at: <https://scholarship.richmond.edu/bookshelf>



Part of the [Political Science Commons](#)

Recommended Citation

Pribble, Jennifer. *Partidos políticos y Estado de Bienestar en América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2017.

NOTE: This PDF preview of [Chapter 1 and 2 from] *Partidos políticos y Estado de Bienestar en América Latina* includes only the preface and/or introduction. To purchase the full text, please click [here](#).

This Book is brought to you for free and open access by UR Scholarship Repository. It has been accepted for inclusion in Bookshelf by an authorized administrator of UR Scholarship Repository. For more information, please contact scholarshiprepository@richmond.edu.

CAPÍTULO 1

A modo introductorio. De privilegios especiales a derechos sociales

Universalismo en las políticas sociales

El 11 de marzo de 2008 la presidenta de Chile, la socialista Michelle Bachelet (2006-2010), convirtió en ley un importante proyecto normativo. La ley 20255 reformó el sistema de pensiones del país introduciendo un pilar solidario que garantizaba una pensión mínima o suplementaria, financiada por el Estado, para el 60% de la población de menores ingresos. La nueva ley se constituía como uno de los avances más significativos en la historia reciente de los derechos sociales de los trabajadores de bajos ingresos, de los habitantes de los sectores rurales y de las mujeres, asegurándoles para la vejez el acceso a un ingreso mínimo básico. Más aun, la reforma estaba financiada en su totalidad, asegurando que el Estado podría mantener su compromiso en los años venideros. Como la misma presidenta Bachelet dijo, “era fácil ponerse populista a costa de los sueños de los abuelos y abuelas. Sin embargo, no se cayó en esa tentación. Se cayó en la idea de *garantizar derechos sociales*” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2008, 3362, énfasis de la autora). Aunque Chile fue capaz de añadir mayor universalismo al sistema de pensiones, no sucedió lo mismo con la asistencia familiar ni con las políticas educacionales, donde las reformas llevadas a cabo durante los años noventa y a comienzos de la década de 2000 hicieron poco para eliminar las desigualdades existentes.

Durante el mismo periodo, un poco más allá del otro lado de la Cordillera de los Andes, el presidente uruguayo Tabaré Vázquez (2005-2010) también estaba comprometido en un amplio esfuerzo por reconfigurar el sistema de protección social de su país. Después de solo dos años en el poder, la administración del Frente Amplio (FA) había pasado una reforma de largo alcance del sistema de salud que expandía la cobertura entre los niños y que fortalecía al sector público. El gobierno de izquierda/centro-izquierda también unificó el sistema de asignación familiar de Uruguay, igualando los beneficios para los trabajadores del sector formal e informal y dando ayuda financiera al 50% de la población con menores ingresos. Aun así, el primer

gobierno del Frente Amplio terminó su mandato sin haber hecho ningún cambio significativo a la política educacional.

Las reformas chilenas y uruguayas marcaron un nuevo rumbo en política social, poniendo énfasis en el universalismo y en la entrega de beneficios como un derecho de la ciudadanía. Sin embargo, este foco no fue integral a las iniciativas políticas efectuadas por todos los gobiernos de orientación de izquierda en América Latina a comienzos de los años dos mil. De hecho, en 2003, el presidente de izquierda de Venezuela, Hugo Chávez (1999-2013) comenzó a construir un sistema de bienestar social totalmente nuevo que entró en convivencia con la infraestructura estatal existente. Las iniciativas de Chávez, conocidas como las Misiones Bolivarianas, apuntaban a mejorar el acceso a ciertos sectores de la educación y al servicio de salud y también a proveer transferencias de ingresos, pero en general no representaban un avance hacia el universalismo en protección social. De modo similar, en Argentina los gobiernos del Partido Justicialista (PJ) del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2014) ejecutaron algunas reformas que tendían hacia un mayor universalismo, como la nacionalización del sistema de pensiones en 2008 y la asignación universal por hijo de 2009, pero estas iniciativas no contaban con una fuente estable de financiamiento y el progreso del país en general fue más limitado que el de Chile y Uruguay.

Los eventos en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela plantearon varias preguntas desconcertantes. Primero, ¿por qué estos cuatro países –todos liderados por partidos de izquierda/centro-izquierda,¹ con niveles similares de desarrollo, políticas democráticas, y una alta exposición a los mercados internacionales– implementaron reformas distintas? ¿Por qué la presidenta Bachelet eligió mantener un sistema de pensiones privado, pero con el agregado de un beneficio fijo basado en la ciudadanía, mientras que Argentina prefirió volver a un sistema contributivo dirigido por el Estado? ¿Por qué Chile creó un nuevo sistema de pensiones pero casi no tocó la asistencia familiar? ¿Por qué el FA de Uruguay reformó con éxito el sistema de salud

1 Reconozco que el Partido Socialista de Venezuela (PSUV) se sitúa bastante más a la izquierda que los partidos de la Concertación en Chile o que el FA, pero hacer la diferencia entre izquierda, centro-izquierda, centro, centroderecha y derecha daría como resultado una tipología inmanejable, con dieciséis categorías separadas. Por eso, elegí combinar todos los partidos de tendencia de izquierda en una categoría de izquierda/centro-izquierda y todos los partidos de tendencia de derecha en una categoría correspondiente de derecha/centro-derecha. Además, estoy consciente de que calificar al PJ como de izquierda/centro-izquierda es controversial debido a que el partido incluye a algunos políticos y simpatizantes de derecha. Si bien es cierto que la ideología del partido ha cambiado a través del tiempo, muchos académicos han clasificado al PJ de los años del kirchnerismo como un partido de izquierda/centro-izquierda. Para ejemplos de estos trabajos, ver: Levitsky y Murillo (2008); Huber y Stephens (2012); Niedzwiecki (2010); Levitsky y Roberts (2011); Etchemendy y Garay (2011); Schipani (2012) y Ostiguy (2009). En el Capítulo 7 discuto la clasificación del PJ en mayor profundidad.

y los programas de asistencia familiar, pero falló en cuanto a política educacional? Más general aun: ¿Qué sugieren estas series de reformas sobre los partidos políticos de izquierda de América Latina y sobre la capacidad del "giro hacia la izquierda" de producir cambios significativos en cuanto a pobreza y desigualdad?²

Este libro busca contestar esas preguntas, presentando una nueva teoría sobre el rol que cumplen los legados de las políticas sociales (las llamadas *policy legacies*), la competencia electoral y los partidos políticos en la conformación de políticas de bienestar social. En particular, sostengo que los legados de las políticas sociales influyen las reformas sobre la política social al estructurar los tipos de ajustes que estas iniciativas necesitan y al dar mayor poder a algunas organizaciones, al mismo tiempo que debilitan a otras. Además, afirmo que la competencia electoral influye en las iniciativas de reforma porque los partidos que enfrentan una oposición fuerte tienen más probabilidades de comprometerse con reformas universalistas. Finalmente, encuentro pruebas de que el carácter de los partidos políticos, que defino como la combinación de ideología, organización interna y el mecanismo de vinculación con el electorado, tiene un efecto profundo en la naturaleza de la reforma de la política social. De modo específico, observo que dos tipos de partido de izquierda/centro-izquierda, aquellos que identifico como electoral-profesional y movilizador de bases de apoyo, han hecho avances hacia el universalismo en la política social, mientras un tercer tipo, que clasifico como no-programático-electoral, ha tenido menos éxito en la tarea.³ Así, el marco teórico desarrollado en el Capítulo 2 arroja luz sobre la pregunta de por qué partidos con una orientación ideológica similar a veces persiguen reformas distintas de la política social y sobre lo que significan estas variaciones para la capacidad que tienen los Estados de América Latina de construir sistemas de protección social equitativos y sustentables. Por lo tanto, este libro ofrece una nueva perspectiva que se basa en, y a la vez mejora, teorías vigentes de desarrollo del Estado de bienestar. El libro también hace un aporte a la creciente literatura sobre el giro hacia la izquierda de América Latina, presentando una nueva clasificación de partidos que ayuda a explicar los altos niveles de heterogeneidad entre los gobiernos de tendencias de izquierda de la región.

2 "El giro hacia la izquierda", se refiere al momento de la primera década del siglo veintiuno en el cual diez Estados latinoamericanos eligieron gobiernos de tendencia de izquierda.

3 Estos tipos de partidos se discuten en detalle en el Capítulo 2.

Una política social igualitaria y sustentable: el dilema de América Latina

La construcción de políticas sociales igualitarias y sustentables es un desafío que enfrentan países de todo el mundo. Si bien la mayoría de los Estados provee alguna forma de protección social, el modo en que esos programas son financiados, diseñados y administrados varía significativamente, y esas diferencias tienen consecuencias para el bienestar de familias e individuos. Para mediados y fines del siglo veinte, un puñado de países de América Latina había desarrollado sistemas de protección social avanzados basados en la tradición Bismarckiana de seguridad social (Huber 1996; Pribble 2011; Dion 2010; Filgueira y Filgueira 1997; Haggard y Kaufman 2008). En estos países el gasto social constituía una parte considerable de los gastos públicos, pero una gran parte de la población quedaba excluida de estos programas. Por otra parte, la calidad de los servicios sociales y la magnitud de los pagos de transferencias en los Estados de América Latina avanzados en cuanto a protección social continuaron siendo, en su mayoría, altamente estratificados en cuanto a ingresos y a categorías ocupacionales, profundizando la desigualdad en la región. Es probable que esto sea así porque en América Latina la protección social se desarrolló en gran parte de una manera que favorecía a la clase media urbana y a la clase trabajadora (Haggard y Kaufman 2008, 79-113).

La incapacidad de los sistemas de protección social avanzados de América Latina para proveer cobertura adecuada y reducir la desigualdad es producto de un desfase entre la estructura del mercado de trabajo de la región y el diseño de la política social. En democracias del capitalismo avanzado, los regímenes de bienestar basados en la tradición Bismarckiana de seguridad social contributiva han sido efectivos protegiendo a la mayor parte de la población, aunque de manera menos igualitaria que en los regímenes nórdicos (Esping-Andersen 1990; Huber y Stephens 2001). Sin embargo, en América Latina, donde un gran porcentaje de la población trabaja fuera del mercado laboral formal, este tipo de sistemas genera de modo inevitable vacíos de cobertura y desigualdad exacerbada. La presencia de trabajadores informales en la región tiene raíces históricas, pero el sector ha crecido precipitadamente desde el declive del modelo de sustitución de importaciones (ISI, por su sigla en inglés), y ya para fines de la década de 1990, entre el 30% y el 40% de los trabajadores de los Estados latinoamericanos más avanzados en cuanto a protección social, operaban en el sector informal (Portes y Hoffman 2003, 52). Como los trabajadores informales no pagan el impuesto a la nómina, no tienen acceso a beneficios contributivos como pensiones, asignación familiar y seguro de salud. Así, porque en promedio los salarios en el sector informal

son más bajos, y el empleo es más precario, son precisamente los sectores más pobres de la sociedad los excluidos de estos programas de protección social, lo que acrecienta la brecha entre ricos y pobres.

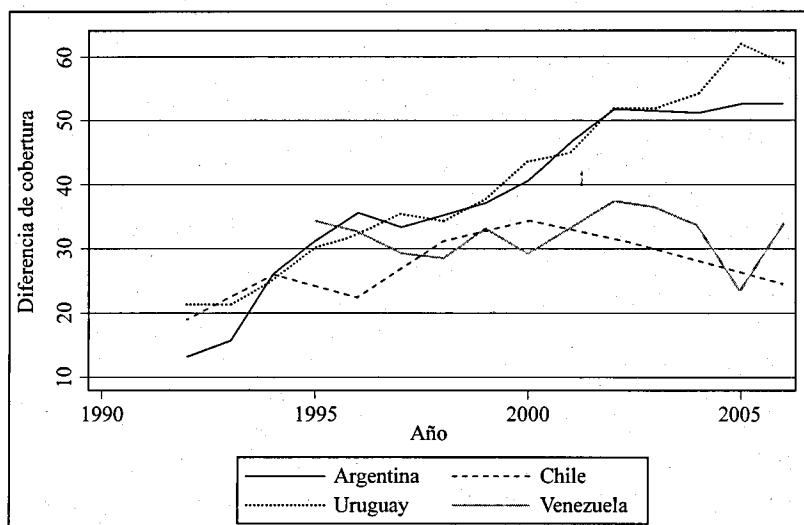
Esta desconexión entre la realidad socio-estructural del mercado laboral de América Latina, que como ya se dijo se caracteriza por un gran sector informal, y el diseño de sistemas de protección social, pensados en base al empleo formal, creó a comienzos del siglo veintiuno una situación paradójica para los Estados más avanzados de la región en cuanto a protección social: mientras los países hacían grandes inversiones en programas sociales, los sectores más necesitados de la sociedad se veían a menudo excluidos de estas medidas.⁴ La Figura 1.1 muestra la diferencia en los niveles de cobertura de pensiones entre los quintiles más alto y más bajo de la población económicamente activa en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela.⁵ Como muestra la figura, los trabajadores de bajos ingresos se afilian al sistema de pensiones en una tasa más baja que los trabajadores en el quintil más alto. Más aun, la figura revela que esta disparidad en la cobertura aumentó entre 1992 y 2006. Una tendencia similar es evidente en la Figura 1.2, que describe la diferencia en los niveles de cobertura de pensiones entre los quintiles de ingresos más altos y más bajos de la población de la tercera edad, durante la década de 1990 y 2000.⁶ Con la excepción de Uruguay, en general esta diferencia fue mayor de veinte puntos porcentuales y aumentó constantemente entre los años noventa y dos mil.

4 Tanto Esping-Andersen (2002) como Filgueira (2006) hacen un diagnóstico similar acerca del desfase entre las nuevas estructuras de riesgo y la arquitectura del viejo bienestar social.

5 Los datos usados para calcular la diferencia fueron tomados de Rofman, Lucchetti y Ourens (2008, 32-119). Los valores altos representan una gran diferencia en la cobertura, mientras que los valores bajos muestran que la cobertura es relativamente parecida entre el quintil con más altos ingresos y el de los ingresos más bajos.

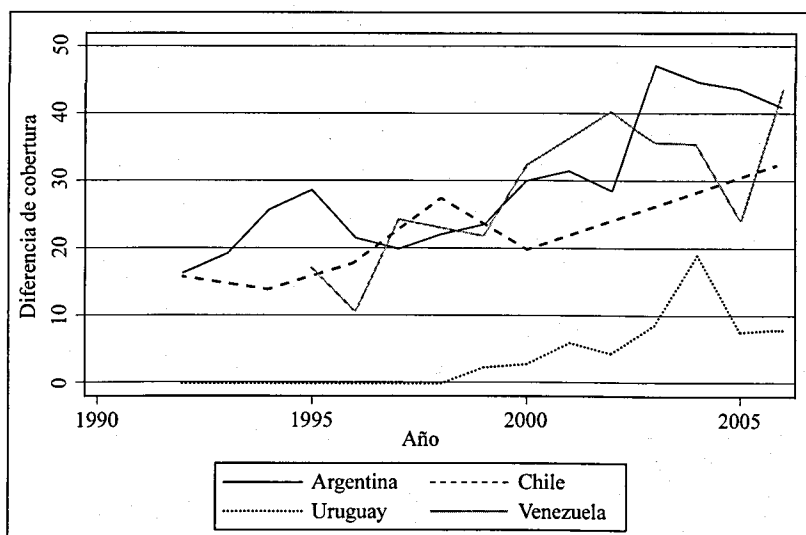
6 En ambos esquemas, Figuras 1.1 y 1.2, descarté la observación de Venezuela en 2001 porque temía que la figura no fuera correcta. Según informes, la cobertura de las pensiones entre la población anciana del quintil de más bajos ingresos aumentó en quince puntos porcentuales en 2001, para luego caer 16 puntos en 2002 (Rofman, Lucchetti y Ourens 2008, 117).

Figura 1.1. Diferencia de la cobertura de pensiones entre los quintiles más alto y más bajo (población económicamente activa)



Nota: Cálculo de la autora basado en data de: (Rofman, Lucchetti y Ourens 2008).

Figura 1.2. Diferencia de la cobertura de pensiones entre los quintiles más alto y más bajo (población de la tercera edad)

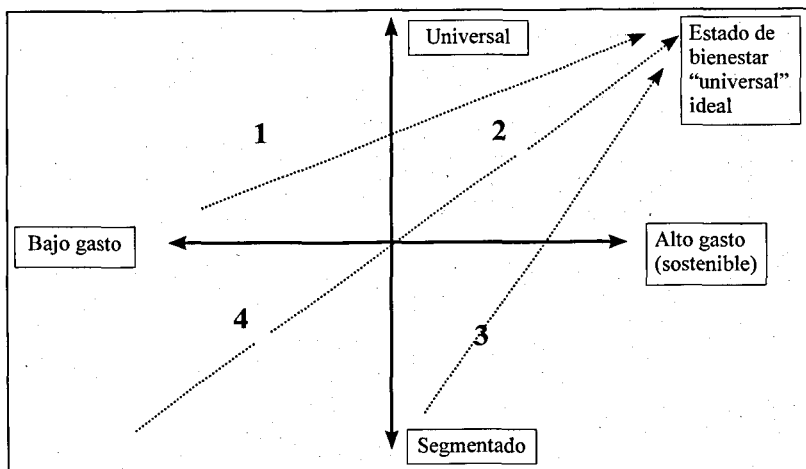


Nota: Cálculo de la autora basado en data de: (Rofman, Lucchetti y Ourens 2008).

El hecho de que la cobertura de pensiones entre los trabajadores más pobres y las personas mayores fuera entre diez y sesenta puntos más baja que la del quintil con los ingresos más altos, evidencia la incapacidad de los sistemas de protección social de América Latina para alcanzar adecuadamente a los sectores excluidos. A fines de los años noventa, una conjunción de factores, incluyendo la creciente presión electoral, la atención internacional y un crecimiento económico más acelerado, favoreció una serie de reformas de la política social dirigidas a expandir la cobertura y a reducir la estratificación de los beneficios. Sin embargo, el camino hacia esas reformas ha sido difícil ya que los responsables de diseñar estas políticas deben enfrentar un gran desafío: expandir la cobertura y mejorar la calidad de los programas de una manera presupuestariamente sustentable. Lograr este objetivo a menudo requiere la reasignación de gastos existentes además de un incremento en las expensas, es decir, una tarea políticamente cargada.

La Figura 1.3 presenta un relato visual del dilema político que enfrentan los Estados de América Latina más avanzados en cuanto a protección social. En la figura, el eje-X representa el nivel de gasto en programas de bienestar social, yendo desde el financiamiento limitado hasta el gasto elevado pero sustentable. El eje-Y representa la naturaleza de los beneficios, yendo desde el acceso segmentado (con solo pequeños sectores recibiendo beneficios altamente desiguales) hasta el punto donde el acceso y el valor del beneficio son universales y generosos. Usando esta topología, identifiqué cuatro tipos de prestaciones de bienestar social: (1) sistemas semi-universales con fondos insuficientes, (2) sistemas universales a semi-universales altamente financiados y sustentables, (3) sistemas segmentados pero altamente financiados y (4) sistemas segmentados y de bajo gasto. Para fines del siglo veinte, los Estados latinoamericanos avanzados en cuanto a sistemas de protección social se habían ubicado en algún punto entre los cuadrantes tres y cuatro y, por lo tanto, se habían enfrentado con uno de estos desafíos: (1) cómo expandir gastos y ampliar el universalismo (es decir, cómo moverse del cuadrante cuatro hacia el dos), o (2) cómo reformar la asignación de fondos con la meta de aumentar el universalismo (moverse del cuadrante número tres al dos).

Figura 1.3.



Como queda claro, estos dos procesos requieren de cálculos políticos muy diferentes. Pero de todas maneras surge un interrogante general: ¿Por qué algunos países avanzan hacia el universalismo y otros no? Este libro explora esta pregunta a través de un análisis comparativo entre Chile y Uruguay con un enfoque secundario en Argentina y Venezuela, concluyendo que el diseño de políticas anteriores, la competencia electoral y el carácter de los partidos políticos, influyeron en las reformas a la política social de los cuatro países.

El porqué algunos Estados de América Latina han sido más exitosos que otros al reformar sus sistemas de protección social de modo que estos extiendan la cobertura y la calidad de los beneficios para *todos* sus ciudadanos es un tema que aún no ha sido explorado en profundidad por académicos de política comparada. De hecho, la investigación actual se ha centrado por lo general en los determinantes de los niveles de gasto (Huber, Mustillo y Stephens 2008; Segura-Ubiergo 2007; Kaufman y Segura-Ubiergo 2001), los orígenes históricos de estas políticas (Segura-Ubiergo 2007; Haggard y Kaufman 2008; Dion 2010; Pribble 2011; Hubber 1996; Filgueira 2005; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2012), y los factores determinantes de las reformas de liberalización durante los años ochenta y noventa (Dion 2010; Castiglioni 2005a; Weyland 1996; Kaufman y Nelson 2004a; Brooks 2009; Madrid 2003; Nelson 1999; Grindle 2004a). A fines de la década de 1990 y a principios de los años dos mil, los Estados latinoamericanos comenzaron a ampliar sus gastos sociales, pero la naturaleza de estas nuevas iniciativas variaba entre países y entre los distintos sectores de la política social, y muy poca literatura académica ha reflexionado sobre el porqué de

la existencia de estas variaciones.⁷ En particular, no se ha explorado en su totalidad el tema de por qué algunos países han desplazado sus sistemas de protección social hacia un universalismo cada vez mayor mientras otros han llevado a cabo reformas que profundizan la segmentación. Esta pregunta es apremiante tanto en términos políticos como prácticos ya que ayuda a comprender los caminos potenciales que llevan hacia una política social más universal, lo que es crucial para reducir la pobreza y para abordar los altos niveles de desigualdad de ingresos en América Latina.

Definiendo el universalismo en América Latina

Los estudios sobre políticas de bienestar social a menudo usan los niveles de gasto como indicador de la capacidad aproximada de los programas de protección social. Sin embargo, las figuras de gastos generales llevan a equívocos en el contexto latinoamericano porque no permiten hacer un análisis sobre quién recibe los beneficios, ni sobre la estratificación de la calidad de los servicios ni de la generosidad de las transferencias. Más aun, si bien el gasto público es un componente clave de la protección social, hay otros aspectos de las políticas públicas, como las normas regulatorias y el diseño de mecanismos de financiamiento, que también tienen implicancias importantes para el universalismo y la calidad de las políticas de bienestar.

Claramente entonces un análisis detallado de la capacidad de los Estados de América Latina de construir sistemas de protección social más inclusivos y universales no puede depender solo de la información sobre gastos. Por esta razón, este libro desarrolla y analiza una nueva variable dependiente: el universalismo. El universalismo refiere a las políticas sociales que garantizan la cobertura de un conjunto de servicios sociales esenciales (educación preescolar, primaria y secundaria, y también servicios de salud) y que aseguran un ingreso mínimo básico durante la vida laboral y después de dejar el mercado de trabajo debido a edad avanzada, enfermedad o desempleo.⁸ De esta manera, el concepto de universalismo reconoce la importancia del rol del gasto social público, pero al mismo tiempo se pregunta si este gasto llega hasta las poblaciones marginadas. El concepto amplía y se construye sobre la noción de universalismo básico, que Filgueira *et ál.* (2006) definen como un sistema de protección social que garantiza la cobertura de una serie de servicios esenciales y transferencias para todos los ciudadanos. Ejemplos

7 Investigaciones que sí consideran este periodo incluyen: Castiglioni (2010); Dion (2010); Huber y Stephens (2012) y Ewig y Kay (2011).

8 Otras medidas como el suministro público de planificación familiar, agua, sanidad y electricidad son también de gran importancia para las familias de bajos recursos. Por razones de espacio, elegí enfocarme en las áreas tradicionales de las políticas estatales de bienestar.

de políticas de bienestar de universalismo básico incluyen una pensión ciudadana fija, un ingreso mínimo garantizado, un sistema público de educación preescolar y garantías estatales para cubrir un conjunto de riesgos para la salud (Filgueira *et al.* 2006, 40-55). Mi definición de universalismo va un paso más allá al considerar hasta qué punto las políticas sociales mejoran la calidad de los servicios y la magnitud de los pagos de transferencias, y si el financiamiento de dichos programas es sustentable fiscalmente.

Para determinar la naturaleza de las reformas a la política social en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, evalúo cuatro aspectos de las políticas implementadas: (1) ¿En qué medida la nueva política universaliza la cobertura? (2) ¿En qué medida estas políticas son administradas de manera transparente (y no discrecional)? (3) ¿En qué medida aseguran servicios públicos de calidad o reducen la segmentación en la magnitud de las transferencias de ingresos? (4) ¿En qué medida el mecanismo de financiamiento es equitativo y sustentable? Usando estos cuatro aspectos clasifico cada reforma de la política social de “universalismo puro”, “universalismo avanzado”, “universalismo moderado”, “universalismo débil”, “neutral”, “regresivo”, o de “reforma fallida”.

Esta conceptualización difiere de las definiciones actuales de universalismo, que se basan en la experiencia de democracias industriales avanzadas. En este contexto, un sistema universal es aquel en el cual todos los ciudadanos tienen acceso a servicios sociales similares de alta calidad y reciben transferencias de ingresos generosas. En el contexto de América Latina contemporánea es muy poco probable que ese tipo de Estado de bienestar se consolide en el corto a mediano plazo. Aun así, algunos países de la región han comenzado a crear programas que expanden la cobertura, igualan los niveles de beneficios y disminuyen la brecha en la calidad de los servicios públicos. Además, algunos Estados han empezado a asegurar que el acceso a los beneficios se regule en términos legales, evitando así la manipulación política; y otro puñado de Estados se han preocupado de construir una fuente de financiamiento sustentable para las nuevas políticas. Sostengo que este progreso constituye un desplazamiento hacia el universalismo y que justifica investigarse y, por lo tanto, elaboro una herramienta de medición que permite una evaluación de los grados de progreso. Mientras que una conceptualización binaria del universalismo presentaría poca variación a través de América Latina, mi evaluación proporciona información valiosa sobre las importantes diferencias entre los Estados de la región en cuanto al diseño de reformas recientes de la política social. De este modo, aunque distinta de la noción tradicional de universalismo, esta herramienta de medición es útil. Más aun, las áreas identificadas en la medición proveen la perspectiva necesaria para responder la pregunta de si todos los ciudadanos reciben o

no prestaciones sociales relativamente iguales. De hecho, si un país provee al cien por ciento de su población con servicios públicos de calidad y con transferencias de ingresos de un tamaño similar, es válido llamar universal a su Estado de bienestar, independientemente de que el sistema esté o no unificado. Incluyo también una dimensión relacionada con la administración de los beneficios y con la sostenibilidad del financiamiento porque de manera histórica en América Latina el clientelismo y los ciclos de auge y contracción han debilitado la capacidad de los Estados de garantizar un nivel mínimo de protección social.

Usando esta nueva herramienta de medición, las reformas que logran la clasificación de “universalismo puro” se caracterizan por una cobertura del cien por ciento y por beneficios que son otorgados de una manera transparente. Las iniciativas en materia de política social promueven pagos de transferencias de tamaños parecidos y servicios públicos de calidad. Finalmente, los programas son financiados de una manera equitativa y sustentable. Ninguno de los países incluidos en este estudio alcanzó la calificación de “universalismo puro”, pero tanto Chile como Uruguay llevaron a cabo reformas “avanzadas” en los ámbitos de servicio de salud y asistencia social no-contributiva. Las reformas “avanzadas” aumentan la cobertura asegurando el acceso al menos al 50% de la población de menores ingresos y administran los beneficios de manera transparente y legalmente estipulada para así minimizar la manipulación política. Además, las reformas “avanzadas” incluyen mecanismos que tienen como objetivo la estandarización del tamaño del pago de transferencias y de la calidad de los servicios sociales, pero a menudo no alcanzan a lograr una plena igualdad debido a los bajos niveles de gasto. Estas limitaciones de fondos son generadas por el hecho de que la base financiera de las reformas avanzadas sigue siendo imperfecta, si bien es más equitativa y sostenible que en periodos previos. La tercera categoría de reformas muestra mejoras en tres dimensiones de la medición pero no logra hacer lo mismo en la dimensión restante. La reforma educacional argentina de 2006 entra en esta categoría “moderada”. El cuarto tipo de reforma de la política social es clasificada de “universalismo débil”, esto significa que la iniciativa hizo progresos en dos de las cuatro dimensiones del universalismo. Muchas de las iniciativas tomadas por Argentina a comienzos de los años dos mil son calificadas como “débiles”, como también lo es la reforma educacional emprendida por Chile en 1995, que aumentó la cobertura pero no logró asegurar una educación de calidad para todos los niños y que además profundizó la desigualdad en el financiamiento. La quinta categoría de la variable dependiente es la “neutral” y describe iniciativas que fracasaron en producir cambios sustanciales en al menos tres de las cuatro dimensiones del universalismo. A comienzos de la década de 2000, Venezuela hizo

cuatro reformas neutrales a la política de asistencia social, administrando los recursos de una manera transparente, pero fallando en la ampliación de la cobertura, en el tamaño de las transferencias y en la sustentabilidad del financiamiento. Finalmente, las “reformas regresivas” son las que exacerban los problemas de cobertura, desigualdad y financiamiento, mientras que una “reforma fallida” ocurre en los sistemas en los que no se efectúa ningún cambio. Las reformas a los sistemas de salud y de pensiones ejecutadas en Argentina durante los gobiernos del presidente Carlos Menem (1989-1999) son ejemplos de reformas regresivas porque disminuyeron la cobertura y aumentaron la segmentación de los beneficios. También fue posible observar en Argentina un ejemplo de reforma fallida cuando el presidente Menem fue incapaz de cambiar el sistema de salud que el país ofrecía a los jubilados. Los Capítulos 3, 4, 5 y 7 presentan una discusión pormenorizada sobre mi codificación de las reformas a la salud, la educación y a la asistencia social no-contributiva en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, pero los criterios que uso para calificar las legislaciones se resumen en la Tabla 1.1.

Antes de avanzar más allá, es importante definir claramente las cuatro dimensiones de esta herramienta de medición del universalismo. En el contexto de democracias industriales avanzadas el universalismo es asociado a los regímenes de bienestar de los países nórdicos y se define como un sistema que provee beneficios generosos a todos los ciudadanos, independientemente del nivel de ingresos, del estatus ocupado en el mercado laboral y del sexo. En estos Estados de bienestar universalistas los beneficios implican altas tasas de impuestos y, por lo tanto, las transferencias y servicios consumidos por quienes tienen ingresos altos son recobrados por el Estado a través del impuesto a la renta. En cambio, en América Latina los sistemas tributarios son notoriamente débiles, por lo que no se puede esperar que el proceso de “universalismo” trabaje de la misma manera. Por esta razón, sostengo que las reformas a las políticas sociales que provean acceso automático a los beneficios (sin criterios discrecionales) al menos al 50% de la población de menos ingresos, deberían considerarse como iniciativas que avanzan en dirección al universalismo (universalismo avanzado). Así, mientras más avance un Estado pasando la cobertura del 50%, más fuerte es su tendencia al universalismo. Aún así, es importante considerar no solo cuánto abarca la cobertura sino también cómo se la obtiene, es decir, qué criterios se usan para identificar a los beneficiarios. Esto es porque en los Estados de bienestar universal los beneficios están garantizados como un derecho legalmente definido, lo que elimina la posibilidad de usar criterios políticos para favorecer a algunos individuos y excluir a otros. Por esto, sostengo que para que un Estado califique como poseedor de un “universalismo avanzado” los beneficios que otorga

Tabla 1.1. Categorías y calificación del universalismo

	Universalismo Puro	Universalismo avanzado	Universalismo moderado	Universalismo débil	Neutral	Reforma regresiva	Reforma fallida
Logra cobertura universal	100% universal	Mayor cobertura, llegando a más del 50%				Reforma empeora problemas de cobertura	No se efectúan reformas
Carácter de la implementación de la política (transparente vs. discrecional)	Derecho automático para todos los ciudadanos	Prestación transparente para gran parte de la población (más del 50%). Este grupo se define claramente en términos legales y no hay manipulación política	Provoca cambios en tres dimensiones	Provoca cambios en dos dimensiones	No hay cambios o provoca cambios en una sola dimensión	Otorgada de manera discrecional y poco transparente. Existe, o es posible, que haya manipulación política.	No se efectúan reformas
Asegura servicios de calidad y minimiza segmentación a favor de la generosidad de los beneficios	Sí	Hay mejoras, aunque imperfectas				Reforma empeora desigualdad en transferencias y servicios	No se efectúan reformas
Financiamiento igualitario y sostenible	Sistema de financiamiento amplio y progresivo	Mejoras en el financiamiento, aunque imperfectas				La reforma perjudica al financiamiento	No se efectúan reformas

deben cubrir por lo menos al 50% de la población de más bajos ingresos y el acceso debe basarse en criterios transparentes y claramente definidos, y no en factores discrecionales como el favoritismo político.

Esta medición del universalismo considera también si las políticas mejoran la calidad de los servicios sociales y el tamaño de las transferencias. De esta manera, afirmo que las políticas sociales deberían ser consideradas totalmente universales si garantizan que: (1) los individuos que hacen uso del sistema de salud reciben cuidado de calidad en una serie de servicios esenciales; (2) los niños matriculados en el sistema de educación pública reciben una educación de calidad; (3) las transferencias no contributivas son generosas, reduciendo así la segmentación de beneficios entre los trabajadores del sector formal e informal.⁹ Este estudio considera también si el financiamiento de los programas sociales es equitativo, especialmente si alivia la carga de los sectores más pobres de la sociedad, y si es sostenible. Por financiamiento sostenible me refiero a las reformas de las políticas que vienen aparejadas con una fuente constante de ingresos. En los Capítulos 3, 4, 5 y 7 uso estas definiciones para evaluar reformas al sistema de salud, la asistencia social y la política educacional, basándome en cuán lejos se mueve cada iniciativa en dirección al universalismo.¹⁰

El argumento

El rol de los partidos de izquierda en la construcción y expansión de Estados de bienestar universales en las democracias del capitalismo avanzado ha sido confirmado por un extenso conjunto de investigaciones (Hicks 1999; Esping-Andersen 1990; Huber y Stephens 2001; Korpi 1989). En cambio, muchos expertos han argumentado que en el contexto contemporáneo de América Latina las divisiones ideológicas se han visto significativamente debilitadas por las restricciones impuestas por la liberalización económica y la globalización (Weyland 2004a; Madrid 2003; Brooks 2009; Kaufman y Nelson 2004b). No obstante, otros estudios han descubierto diferencias importantes en el carácter de las políticas reguladoras, laborales y sociales adoptadas por gobiernos con tendencia de izquierda y las llevadas a cabo por gobiernos con tendencia de derecha (Huber *et ál.* 2006; Pribble. Huber

9 Empleados y empleadores hacen pagos al sistema de contribuciones, por lo que es lógico que esos beneficios sean mayores que los subsidios no contributivos, que son financiados a través de ingresos generales. De todos modos, el tamaño de la brecha entre uno y otro puede verse disminuido si el Estado invierte fuertemente en el sistema no contributivo.

10 Probé darle más peso a algunas de las dimensiones de la medición, pero los puntajes generales no se vieron mayormente afectados, por lo que en un esfuerzo por aumentar la transparencia de la medición, decidí considerar cada dimensión de manera equitativa.

y Stephens 2009; Castiglioni 2005a; Murillo 2005, 2002; Kaufman y Segura Ubiergo 2001; Blofield 2012).

Este estudio se basa en estos dos corpus de la literatura existente, pero mejora y clarifica los argumentos al enfocarse no solo en la ideología de los partidos políticos, sino también en la estructura organizacional y en los mecanismos predominantes de vinculación con el electorado. Este foco en el carácter general de los partidos, que defino como la combinación de ideología, organización interna y el mecanismo de vinculación externa, es innovador y une dos corpus de investigación de las ciencias políticas que, hasta ahora, permanecían separados. Específicamente, sostengo que la organización interna de los partidos políticos, en particular la intensidad del lazo entre las elites y las organizaciones de base junto con la ideología del partido y el mecanismo predominante de vinculación usado para atraer a la base electoral, tiene un fuerte impacto en el contenido y en el cronograma de una reforma a la política social. La clasificación del carácter de los partidos políticos desarrollada en el Capítulo 2 identifica cuatro tipos de partidos que existen a ambos lados del espectro ideológico: movilizador de bases de apoyo, electoral-profesional, movimiento-carismático, electoral-no-programático.¹¹ Cada uno de los tipos de partido político influye en el contenido de la reforma a la política social al determinar la distribución de poder al interior del partido y qué tipos de iniciativas son las que probablemente serán buscadas.

El marco teórico también se basa en literatura actual que enfatiza el impacto causal del diseño de políticas previas.¹² Yo confirmo la importancia de estos legados, al encontrar evidencia de que ellos influyen en la naturaleza de las reformas a las políticas sociales en América Latina. Esto es porque los legados de las políticas sociales dan forma a la distribución de poder y de intereses dentro de los distintos sectores políticos. A su vez, esta distribución determina los costos y beneficios que enfrentan los políticos cuando intentan reformar programas existentes y, por lo tanto, da forma al contenido de las iniciativas en materia de política social.

La tercera y última variable que según mi argumento influencia el diseño de las reformas de las políticas sociales, es la naturaleza de la competencia electoral. Observo que la competencia electoral modela la reforma de la política social a través de dos mecanismos: Primero, en un escenario en el que la competencia electoral es intensa, los partidos encuentran incentivos para realizar reformas que atraigan a un sector amplio de la sociedad. Sumado a la intensidad de la competencia, afirmo que también es importante considerar

11 Estas categorías se discuten con mayor profundidad en el Capítulo 2.

12 El concepto de legado de las políticas o *policy legacies* fue desarrollado primeramente por Pierson (1994); Esping-Andersen (1990); y Huber y Stephens (2001).

en qué parte del espectro político se localiza este enfrentamiento. Específicamente, los partidos de tendencia de izquierda expuestos a una competencia intensa por parte de la derecha podrían verse obligados a ejecutar reformas relativamente centristas con el fin de atraer votantes moderados. De modo similar, con el propósito de atraer a un espectro más amplio de votantes, los partidos de derecha que se enfrentan a una competencia intensa de la izquierda pueden llegar a realizar reformas que amplíen la participación del Estado.

Formulo la hipótesis de que cada una de las tres variables incluidas en mi argumento son causas necesarias de reforma a la política social y que interactúan de manera equitativa para determinar el resultado. Esto no quiere decir que el carácter de los partidos, la competencia electoral y los legados de las políticas sociales son los únicos factores que definen las reformas en política social. De hecho, otras variables, incluyendo crecimiento económico, movilización de la sociedad civil, presión internacional y diseño político-institucional, influyen también en el diseño de las políticas resultantes. Aún así, afirmo que estas consecuencias son secundarias en relación al impacto del carácter de los partidos, la competencia electoral y el legado de las políticas sociales.

Explicaciones existentes sobre la reforma a la política social latinoamericana

El marco teórico desarrollado y probado en este libro se basa en un abundante y valioso corpus de estudios que explora las causales determinantes de las políticas sociales de América Latina. En términos generales, las explicaciones existentes se han enfocado en variables económicas y político-institucionales. Como se demuestra en los Capítulos 3 a 7, muchos de estos factores también influyeron en reformas recientes a la política social en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, la evidencia presentada en los estudios de caso sugiere que, aunque importantes, estas variables son causal factuales secundarias. De esta manera, las variables claves analizadas en este libro –legado de las políticas sociales, competencia electoral y carácter de los partidos políticos– trabajaron en combinación con varios otros factores para producir determinadas políticas sociales.

Explicaciones económicas: globalización y crecimiento

La globalización, o el mayor flujo de bienes, capital, gente e información a través de las fronteras nacionales, ha sido mencionada por muchos autores como una determinante sustancial en las variaciones de los niveles de gasto social (Huber, Mustillo y Stephens 2008; Segura-Ubierno 2007; Kaufman y Segura-Ubierno 2001) y en el diseño de sistemas de protección social (Rudra 2008; Brooks 2009; Dion 2010). Específicamente, algunos han argumentado que la inversión extranjera directa puede derivar en una “race to the bottom”, es decir, una nivelación hacia abajo con respecto a estándares laborales, indicadores fiscales y, posteriormente, sistemas de protección social (McKenzie y Lee 1991). La globalización podría influenciar también decisiones sobre política social debido a la presión por mantener la confianza de los inversionistas internacionales que enfrentan quienes diseñan estas iniciativas (Brooks 2009). El mantener esta confianza requiere que los gobiernos eviten déficits, lo que a su vez puede derivar en cortes al gasto social. En el caso de Chile y Uruguay, mis entrevistas no hallaron evidencia de que presiones de esta índole hayan influido en la conformación de políticas sociales. En cambio, cuando interrogué a las elites sobre las motivaciones para mantener presupuestos equilibrados (en los casos de los gobiernos de la Concertación y del FA) o para usar el gasto deficitario (en el caso de los gobiernos Colorado y Blanco), las razones mencionadas se vinculaban con presiones políticas domésticas y preferencias partidarias (Entrevistas personales #1, 3, 4, 10, 17, 18, 20, 21, 36, 43, 55, 66, 68, 69, 92).

Una última manera en la que se piensa que la globalización influencia la conformación de las políticas sociales es a través del involucramiento de actores externos, a saber, instituciones financieras internacionales (IFIs), en el proceso de diseño de políticas. El rol de las IFIs durante la era neoliberal actual ha sido relevante, con instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) haciendo enormes préstamos a países con el fin de promover estabilización económica y ajustes estructurales. El proceso de préstamo les da a las IFIs la influencia suficiente para fomentar cierto tipo de reformas en particular por medio de la condicionalidad. Por esta razón, algunos de los estudios observan que la intervención de IFIs puede influir en la naturaleza de las reformas a las políticas sociales (Madrid 2003; Lakin 2006; Nelson 1999).

En el caso de Chile y Uruguay, si bien algunas IFIs han estado vinculadas al diseño de políticas, no parece que esas organizaciones fueran capaces de determinar decisivamente el contenido de los paquetes de reformas. Incluso en medio de la devastadora crisis económica de Uruguay en 2002, el país fue capaz de negociar protecciones para el gasto social con el BID y el Banco

Mundial, permitiéndole al Estado mantener este gasto a un nivel de pre-crisis. Un funcionario del gobierno colorado del presidente Jorge Batlle (2000-2005), me contó que la obtención de esas garantías requirió de arduas negociaciones, pero que finalmente lograron obtenerlas (Entrevista personal #3). De modo similar, un funcionario de los gobiernos de Aylwin y Frei me dijo que en Chile, a pesar del uso de préstamos del Banco Mundial, "...hubo mucha simetría en la relación con el Banco Mundial. No nos forzaron a hacer nada y no pudieron forzarnos a hacer nada" (Entrevista personal #28).

Este comentario fue repetido por otros políticos y burócratas, entre ellos por uno que me recordó que muchos representantes del Estado chileno sirven como consultores del Banco Mundial y que no se sienten presionados por los llamados tecnócratas de Washington (Entrevista personal #79). De este modo, si bien las IFIs presentaron propuestas para el diseño de políticas, no parece que hayan sido capaces de forzar la adopción de esas reformas. Una interpretación alternativa del argumento de las IFIs podría sugerir que el bajo nivel de intervención del FMI y del Banco Mundial en Chile y Uruguay ayudaría a entender la capacidad de estos dos Estados para adoptar reformas más universales. Sin embargo, una explicación de este tipo no logra esclarecer las variaciones que se dan, en cada país, entre los distintos sectores de la política social. Además, la intervención de las IFIs en Venezuela también ha sido baja desde que el presidente Chávez hizo el giro hacia políticas más radicales a comienzos de los años dos mil, pero no obstante, como se discute en el Capítulo 7, ese gobierno de tendencia de izquierda ha sido lento en la producción de reformas universalizantes.

Uno de los motivos por los cuales la influencia de las IFIs parece débil en estos análisis podría tener que ver con el periodo de tiempo estudiado. Los criterios del Banco Mundial y de otros actores financieros se han moderado con el paso de los años y ya para el comienzo del siglo veintiuno muchas IFIs habían empezado a resaltar la importancia de la inversión social (Ewig 2010, 59-92). De esta forma, a inicios de los años dos mil el contexto internacional se había vuelto más favorable para las políticas sociales universalizantes, haciendo esta explicación menos relevante de lo que fue para la década de 1980 y comienzos de los años noventa. Diversos estudios sobre la conformación de políticas sociales en América Latina encuentran evidencia de que la difusión internacional de ideas y de modelos de políticas es una determinante crucial de los resultados obtenidos (Weyland 2004b; Madrid 2003; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2012). Así, se hace razonable que el renovado interés en inversión social haya ayudado a promover políticas sociales más universales. No obstante, este cambio en el contexto internacional y en los modelos de políticas más prominentes no puede explicar por qué algunos

países de América Latina buscaron realizar reformas en la política social que expandían el universalismo, mientras otros no hicieron lo mismo.

Otro argumento económico relacionado con la conformación de políticas sociales es ejemplificado por la creencia común de que el crecimiento económico es la más efectiva de las formas de bienestar. Dado que la capacidad de los gobiernos de expandir programas de política social está fuertemente vinculada con la recaudación de impuestos, que a su vez fluctúa con los ciclos económicos, hay estudios que han notado acertadamente que el crecimiento económico tiene efectos importantes en el ámbito de los sistemas de protección social (Foxley 2010). Incluso, periodos de crisis económica y de austeridad pueden socavar las redes de protección social, ya que los gobiernos se ven forzados a reducir los gastos. Desde el comienzo de la década de 2000, América Latina ha vivido un auge económico relativo, en parte gracias a un mercado de exportación favorable. De hecho, las tasas de crecimiento promedio para Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela entre 2003 y 2010 fueron de 6,62%, 3,99%, 5,31% y 5,01%, respectivamente.¹³ Estos sólidos niveles de crecimiento sin duda facilitaron el aumento del gasto social durante el mismo periodo. Aun así, si bien un crecimiento económico estable y vigoroso habría ayudado a impulsar el gasto social, no podía garantizar que estas mejoras respondieran a las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad y que movieran el diseño de las políticas hacia una dirección más universal.

En el caso de Chile y Uruguay, el hecho de que el progreso de los dos países hacia el universalismo haya variado a través de los sectores de la política social pone en cuestión que el crecimiento económico sea un determinante clave del universalismo. En efecto, si el crecimiento fuera una causa directa del universalismo, uno podría esperar que Chile, que ha experimentado el crecimiento más sostenido de los cuatro países, hubiera ido bastante más lejos que Uruguay hacia la meta de lograr el universalismo, pero ese no ha sido el caso.¹⁴ Más aun, si este argumento fuera verdadero, se podría esperar que Chile hubiera hecho la mayor parte de su progreso hacia el universalismo durante los gobiernos del presidente Patricio Aylwin (1990-1994) y del presidente Eduardo Frei (1994-2000), ambos marcados por un gran crecimiento económico. Sin embargo, las reformas más decisivas en su avance hacia el universalismo fueron llevadas a cabo durante los gobiernos de crecimiento

13 Estos promedios fueron calculados usando información del Banco Mundial (2012). Uso 2003 como el año base para evitar las dramáticas caídas experimentadas por Argentina, Uruguay y Venezuela como resultado de la crisis económica de 2001.

14 Las tasas de crecimiento de Chile han sido positivas en todos excepto en dos años entre 1990 y 2010, según el Banco Mundial (2012). La tasa de crecimiento promedio entre 1990 y 2010 fue de 5.03%, comparada con un 4,29%, 3,14% y 3% de Argentina, Uruguay y Venezuela, respectivamente (Banco Mundial 2012; cálculo hecho por la autora).

más lento del presidente Lagos y la presidenta Bachelet.¹⁵ De este modo, aunque el crecimiento es un factor contextual importante, y si bien el auge de las materias primas experimentado a comienzos de los años dos mil sin duda ayudó al avance hacia un mayor universalismo, no explica adecuadamente las variaciones a través de los casos de Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela.

Variables político-institucionales

Un segundo grupo de variables, que según se ha demostrado influyen en la conformación y el cambio de las políticas sociales en América Latina, son de naturaleza política y se relacionan con el tipo de régimen político, el diseño de instituciones estatales y el rol de los partidos y los grupos de interés. El primero de estos argumentos político-institucionales se centra en el impacto de los gobiernos democráticos y los autoritarios. Diversos estudios sobre el crecimiento y la reforma de la política social en América Latina demuestran que los Estados democráticos tienden a invertir más en programas de bienestar social (Haggard y Kaufman 2008; McGuire 2010; Huber, Mustillo y Stephens 2008; Brown y Hunter 1999; Kaufman y Segura-Ubiergo 2001) y que estos gastos tienden a ser más equitativos que los de un régimen autoritario (Huber *et al.* 2006). La mayor parte de las investigaciones sobre los efectos de la democracia en la política social se centra en el papel jugado por la competencia electoral, que fuerza a los políticos a responder a las demandas ciudadanas y aumentar el gasto social. McGuire (2010, 7-11) resalta otras dimensiones de la democracia que pueden influir en el diseño de las políticas sociales, especialmente en el sector de la salud. En particular, observa que un mayor acceso a información, la capacidad para formar grupos de defensa y una mayor atención a la igualdad de derechos promueven un ambiente que lleva a la ampliación de los servicios de salud básicos. Sin embargo, otros estudios cuestionan el impacto de la democracia en el gasto social, observando que la repercusión que tiene sobre éste el régimen político es compleja porque la democracia puede dar poder a grupos de interés privilegiados y promover así un diseño de políticas deficiente (Keefer 2009; Nelson 2007). Los cuatro países estudiados aquí tuvieron regímenes democráticos durante todo el periodo de análisis,¹⁶ y los estudios de caso

15 La tasa de crecimiento promedio de Chile entre 1990 y 1999 fue de 6,38%. Mientras que la tasa de crecimiento promedio entre 2000 y 2009 fue de 3,67% (Banco Mundial 2012; cálculo hecho por la autora).

16 La naturaleza del régimen político de Venezuela es objeto de un debate intenso. Freedom House califica a Venezuela como "parcialmente libre" para el periodo de este análisis, mientras que Argentina, Chile y Uruguay son calificados como "libres" (Freedom House 2012). De este modo, si bien el régimen de Venezuela se ha movido hacia la autocracia en los últimos años, esto ha sido después del periodo de este análisis.

presentados en los capítulos del 3 al 7 revelan que un elemento clave de la democracia —la intensidad de la competencia electoral— sí tiene repercusiones importantes en el diseño de las reformas de las políticas sociales.

Los que tal vez sean los argumentos institucionalistas más citados acerca del desarrollo del Estado de bienestar, ponen énfasis en el diseño de las instituciones políticas y los puntos de veto (Huber, Mustillo y Stephens 2008; Castiglioni 2005a). En particular, Castiglioni (2005a) observa que la variación en el grado en que las instituciones concentran el poder político ayuda a entender las diferencias en los resultados de las políticas sociales en Chile y Uruguay entre 1973 y 1998. A diferencia de Castiglioni (2005a), sostengo que la repercusión de los puntos de veto en las políticas sociales resultantes es menos significativa que mis tres variables de interés: carácter de los partidos, competencia electoral y legado de las políticas sociales.

La literatura destaca tres puntos de veto institucionales que son importantes en la dispersión del poder político: federalismo, bicameralismo y referendos. En los casos de Chile y Uruguay, se puede prescindir de la importancia causal del federalismo y del bicameralismo porque ambos países tienen Estados unitarios con asambleas legislativas bicamerales. Si bien los dos casos de progreso limitado que se analizan en este libro —Argentina y Venezuela— se dan en Estados federales, no hay evidencia de que los resultados compartidos por ambos casos hayan estado relacionados con el diseño institucional de los países. De hecho, algunos expertos sostienen que los esfuerzos del presidente Hugo Chávez por centralizar el poder han prácticamente eliminado la autonomía subnacional en la Venezuela contemporánea (Corrales y Penfold 2011). Todo esto sugiere que hay algo más que federalismo y bicameralismo dirigiendo las variaciones en la naturaleza de las reformas de la política social.

Los casos en este análisis sí varían de acuerdo a la presencia de mecanismos de democracia directa (es decir, iniciativa popular o referendos), características institucionales presentes en los Estados de Uruguay y Venezuela y ausentes en los otros dos. Desde la vuelta a la democracia en Uruguay, el uso de referendos ha tenido consecuencias importantes para la política nacional (Altman 2011), y hay algo de evidencia de que el mecanismo institucional afectó indirectamente la conformación de las políticas sociales en el país.¹⁷ Sin embargo, en entrevistas con miembros de la elite política se me dijo una y otra vez que la capacidad de usar el mecanismo de los referendos no es igualmente viable para todos los partidos. Miembros de los tres partidos más grandes de Uruguay mencionaron que el FA era particularmente efec-

17 El único uso exitoso que se ha hecho de este mecanismo en relación a política social fue el de la iniciativa popular de 1989, que dio como resultado la garantía de que las pensiones aumentarían al mismo tiempo y de igual forma que los salarios de los trabajadores estatales (Filgueira 1995).

tivo llamando a referendos. Un representante del Partido Independiente de Uruguay lo explicó más claramente, diciendo:

No es el mecanismo de referendo en sí el poderoso. Si no el mecanismo combinado con el hecho de que el FA estaba en la oposición... Es más, iría tan lejos como para decir que, con la excepción de la iniciativa de 1989, sin el FA no hubiera habido ningún otro referendo (Entrevista personal #91).

Legisladores del FA también insistieron en este punto, lo que sugiere que la norma institucional no tuvo un efecto directo sobre el diseño de las políticas, sino que influyó en los resultados de estas por medio del carácter movilizador de bases de apoyo del FA. De este modo, el rol de los referendos en la conformación de las políticas sociales complementa el argumento presentado en este libro, ilustrando otro modo más en que el carácter de partido del FA influenció el diseño de las políticas sociales.

Se ha demostrado que otra variable institucional que influye en la constitución de políticas sociales es el diseño del sistema electoral de un país (Iverson 2005). Los países que aquí se estudian difieren en cuanto al diseño de normas electorales, y la variación, si bien no es una causa directa de universalismo, sí clarifica el proceso en el que se diseñan las políticas en cada país. Específicamente, el sistema electoral binominal de Chile, que hace difícil que un partido gane los dos asientos en un distrito electoral, tradicionalmente ha dado como resultado una sobre-representación de los partidos de derecha (Carey 1997). El diseño institucional también ha incentivado la formación de coaliciones políticas. Esto marca una diferencia importante entre Chile y Uruguay, específicamente en el hecho de que la Concertación es una coalición de partidos de centro y de izquierda, mientras que el FA es solo un partido. Esto, a su vez, influye en la constitución de las políticas sociales de cada país, presentando en Chile obstáculos adicionales que no existen en Uruguay. Una segunda característica institucional que influyó en la conformación de las políticas sociales en Chile fue la norma del senador designado, que existió hasta 2005 y que garantizaba representación especial para los partidos de derecha. Estas dos características del diseño político institucional de Chile afectaron la constitución de políticas sociales al limitar los poderes institucionales y partidistas del presidente, forzando a la Concertación, de orientación de izquierda y centro-izquierda, a negociar con la oposición y con los socios de la coalición (Castiglioni 2005a). Mi análisis confirma que estas normas institucionales tuvieron algún impacto en la conformación de políticas sociales en Chile, pero observo que su impacto es menor en comparación con el carácter de los partidos, la competencia electoral y el legado de las políticas sociales. El diseño institucional no puede explicar por qué los gobiernos de la Concertación de los años noventa y dos mil se destacaron en algunos terrenos de la política social y no en

otros. Tampoco explica por qué los partidos de derecha fueron eficaces para oponerse a algunas iniciativas, pero tuvieron menos incidencia sobre otras. Esta variación se explica mejor al considerar el carácter de los partidos, la competencia electoral y el legado de las políticas sociales.

Uruguay también tiene un sistema electoral peculiar, que contempla un voto simultáneo doble (el derecho a elegir un partido y también una lista específica) y una representación proporcional.¹⁸ Estos dos mecanismos ayudan a explicar la naturaleza fraccionada de los partidos políticos del país (Piñeiro y Yaffe 2003).¹⁹ Castiglioni (2005a) asegura que la fraccionalización del sistema de partidos de Uruguay ha dado como resultado una mayor dispersión del poder, lo que ha hecho más lentos los esfuerzos por reducir el gasto. Por el contrario, yo argumento que la fraccionalización partidaria ha tenido un impacto indirecto en la política social al influir en la organización estructural de los partidos. En particular, sostengo que la fraccionalización de los partidos de Uruguay es uno de los factores que han contribuido con la estructura movilizadora de bases de apoyo del FA porque el alto nivel de competencia interna ofrece incentivos a las elites políticas para mantener lazos fuertes con las organizaciones de base y para trabajar en la expansión de su presencia territorial. Es decir, el diseño institucional ha influido en el proceso de reforma de la política social en Chile y en Uruguay, pero aseguro que su impacto es menor en comparación al logrado por el carácter del partido, la competencia electoral y el legado de las políticas sociales.

Un último grupo de teorías sobre reformas a la política social se centra en el rol que tienen los partidos políticos, la dirigencia política, los sindicatos y los grupos de interés en definir las iniciativas de reforma (Huber y Stephens 2012; Grindle 2004b; Lloyd-Sherlock 2004; Grindle 2004a; Nelson 2004; Kaufman y Nelson 2004c; Dion 2010; Madrid 2003; Brooks 2009; Castiglioni 2005a; Kaufman y Segura-Ubiergo 2001; Segura-Ubiergo 2007; Haggard y Kaufman 2008). Desde los años ochenta, las elites políticas de América Latina se han enfrentado a un ambiente económico y de diseño de políticas sociales caracterizado por limitaciones importantes. La doctrina neoliberal, que pone énfasis en la reducción del rol del Estado, la disminución del gasto social, y la desregulación de los mercados, ha puesto una nueva presión sobre los responsables de diseñar las políticas (Williamson 1990). La globalización también ha tenido impacto en el ambiente de elaboración de las políticas, ya que los países deben competir en la arena internacional y promover la confianza de inversores internacionales (Campello 2011;

18 La reforma electoral de 1996 eliminó el voto simultáneo doble para elegir presidente, obligando a escoger un candidato presidencial por partido a través de elecciones primarias.

19 Hasta la fecha, el liderazgo dentro del FA ha sido bastante fluido, con distintas fracciones creciendo y declinando en momentos específicos (Piñeiro y Yaffe 2003).

Brooks 2009; Rudra 2002). Los partidos políticos en general, pero en particular aquellos de izquierda/centro-izquierda, que históricamente defendieron un modelo de desarrollo encabezado por el Estado y una seguridad social pública, han sido golpeados fuertemente por estas restricciones domésticas e internacionales. Además de ser presionados para cambiar sus posiciones políticas tradicionales, los partidos de izquierda/centro-izquierda han sufrido debido a que la flexibilización del mercado laboral, la liberalización del comercio y la disminución del empleo en el sector público han resultado en un debilitamiento de los sindicatos, la base electoral de estos partidos, tanto en términos de números como de poder político general (Weyland 2004a; Roberts 2002b; Portes y Hoffman 2003; Dion 2010; Kurtz 2004).

Como resultado de estas restricciones, algunos académicos han afirmado que las diferencias ideológicas entre partidos de derecha y de izquierda se han vuelto cada vez más pequeñas (Weyland 2004a). En este sentido, algunos estudios muestran que partidos populistas de izquierda/centro-izquierda han emprendido recientemente reformas regresivas de las políticas sociales (Madrid 2003; Kaufman y Nelson 2004a; Brooks 2009), mientras al menos en un caso, partidos de derecha/centro-derecha han llevado a cabo reformas más progresistas (Lakin 2006). Por lo tanto, estos estudios concluyen que las diferencias partidistas en materia de política social tienen relativamente poca importancia. Aun así, un corpus de investigación creciente demuestra que los partidos de derecha y de izquierda se diferencian respecto a cómo diseñan políticas normativas, laborales y sociales (Huber *et ál.* 2006; Pribble, Huber y Stephens 2009; Castiglioni 2005a; Murillo 2005, 2002; Kaufman y Segura-Ubiergo 2001; Blofield 2012). Mi argumento es que estas aparentes inconsistencias en las conclusiones de las investigaciones se generan porque el debate acerca del impacto del partidismo en el resultado de las políticas ha permanecido desvinculado de las investigaciones sobre la organización de los partidos políticos y de sus mecanismos de vinculación con el electorado. Sostengo entonces que para entender del todo el proceso de reforma de la política social, se debe tener en cuenta el carácter general de un partido político, que defino como la combinación de ideología, organización interna y mecanismo de vinculación con el electorado. Por lo tanto, planteo que los partidos políticos sí influyen la conformación de las políticas sociales en América Latina, pero que para entender su impacto se debe desmontar el concepto de partido en tres dimensiones: ideología, estructura organizacional y mecanismo de vinculación con el electorado.

Además de enfocarse en los partidos políticos, varios estudios de las políticas sociales de América Latina se centran en el rol que los sindicatos y otros grupos de interés tienen en la definición de los contenidos y en el éxito de las iniciativas de reforma (Lloyd-Sherlock 2004; Grindle 2004b,

2004a; Kaufman y Nelson 2004c; Nelson 2007, 1999, 2000). El grueso de estos estudios demuestra que los sindicatos de trabajadores han resistido reformas a la educación, la salud, y la política de pensiones, y que, incluso cuando se han aprobado esas reformas, a menudo los sindicatos han bloqueado su implementación real. Sin embargo, otros estudios muestran que los sindicatos no han sido siempre hostiles a las reformas progresistas de las políticas sociales y que incluso, en ocasiones, han apoyado los esfuerzos para extender la protección social a sectores de la población previamente marginados (Niedzwiecki 2010; Huber y Stephens 2012). Yo sostengo que este desacuerdo en la literatura nace del hecho de que muchos estudios se centran directamente en el funcionamiento de los sindicatos en vez de analizar el contexto más amplio en el que los sindicatos elaboran sus preferencias. En particular, argumento que el diseño de políticas previas es crucial para entender si los sindicatos u otras asociaciones de interés organizadas apoyarán una reforma en particular. De esta manera, el diseño de políticas previas puede facilitar o impedir la promulgación de reformas a las políticas sociales al determinar las preferencias de potenciales actores de veto.

Método, diseño de la investigación y selección de casos

Las páginas que siguen ofrecen una explicación, orientada en el proceso, de las reformas políticas sociales en Chile y Uruguay, con un foco secundario en Argentina y Venezuela. El estudio emplea el método cualitativo de seguimiento de proceso para probar mis suposiciones teóricas, recurriendo a información original obtenida en más de 135 entrevistas en profundidad con miembros de la elite política en Chile y Uruguay. También analizo información de archivo recolectada en un extenso estudio de la prensa y de informes legislativos. En el análisis de *shadow case* de las reformas en política social de Argentina y Venezuela, me baso en información de fuentes secundarias. Los estudios cualitativos de “N pequeña” son criticados a menudo por quebrar las normas de la investigación estadística y por los límites intrínsecos en la generalización de los resultados (King, Keohane y Verba 1994). Aun así, un corpus creciente de trabajos académicos ha enfatizado las fortalezas importantes de la investigación cualitativa, como su capacidad para examinar procesos casuales y para probar la validez interna de una teoría (George y Bennett 2005; Goertz y Mahony 2012; Collier, Brady y Seawright 2004). Específicamente, estos autores sostienen que los métodos cualitativos ofrecen una ventaja única en establecer inferencias causales porque los estudios analizan “observaciones de los procesos causales” más que “observaciones de conjunto de datos” (Collier, Brady y Seawright 2004, 252-264). Ellos advierten que las observaciones de los procesos causales son observaciones

que se llevan a cabo dentro de un mismo caso, que permiten comprender cómo se desarrolla una relación. Comúnmente, los especialistas usan estas observaciones para llevar a cabo la reconstrucción del proceso causal (*causal process tracing*), lo que da espacio para dos tipos de prueba de hipótesis: *hoop tests* y *smoking-gun tests* (Goertsz y Mahoney 2012).²⁰ Este estudio usa la reconstrucción del proceso causal para llevar a cabo una serie de *hoop tests* que evalúan si efectivamente la secuencia causal descrita en el Capítulo 2 se desarrolla en la manera que he indicado. Un *hoop test* propone que cierta evidencia específica tiene que estar presente dentro de un caso dado para que la hipótesis pueda ser confirmada (Goertz y Mahony 2012). En el Capítulo 2, destaco una serie de perspectivas que identifican tal evidencia. Para desarrollar estos *hoop tests*, recurro a cientos de observaciones de procesos causales, revelando de manera precisa cómo el carácter de los partidos, la competencia electoral y el legado de las políticas sociales influyeron las reformas en política social en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela. El estudio se centra primeramente en la variación dentro de cada caso y proveo múltiples pruebas de hipótesis, analizando treinta y siete reformas, fallidas y exitosas, en tres sectores de la política social para cada país. Así, si bien el número de casos analizados en este libro es relativamente pequeño (cuatro), el número de observaciones de procesos causales es grande, lo que permite una rigurosa puesta a prueba de las hipótesis.

Porque el interés de este libro es analizar si el carácter de los partidos, la competencia electoral y el legado de las políticas sociales influyeron en las reformas de la política social por medio de los mecanismos descritos en el capítulo siguiente, selecciono cuatro casos que ofrecen una gran variación en estas variables independientes. El análisis de cada uno de los cuatro casos explora los mecanismos que vinculan a mis tres variables con distintos tipos de reforma de la política social. Elijo a Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela porque cada uno representa un tipo de partido distinto, cada uno manifiesta niveles divergentes de competencia electoral y cada uno exhibe distintos legados de las políticas sociales.

Me concentro en Chile y Uruguay como mis casos de análisis primario por dos razones: primero, Chile y Uruguay son similares en muchos aspectos, pero exhiben variaciones interesantes en las tres variables claves tratadas por este estudio: legados de la política, competencia electoral y la naturaleza de los partidos. En concreto, Chile y Uruguay tienen niveles de desarrollo económico muy comparables, alcanzando niveles de PIB per cápita de US\$11,999.24 y US\$11,069.14, respectivamente, en 2009 (Penn World Table 2011). Los dos países también exhiben similares anteceden-

20 Decidí dejar estos dos términos en inglés porque no existe un equivalente en español.

tes democráticos, instituciones políticas fuertes, altos niveles de capacidad estatal y partidos políticos institucionalizados. Más aun, tanto Chile como Uruguay son Estados unitarios con niveles bajos de diversidad racial y étnica. Sin embargo, los dos países se diferencian con respecto a los legados de las políticas sociales, la competencia electoral y el carácter de los partidos. Mientras Chile sufrió un proceso de privatización radical en las áreas de educación, salud y pensiones, Uruguay sigue teniendo un Estado fuertemente involucrado en todos los sectores sociales excepto en salud. Aun más, en Chile los gobiernos de izquierda/centro-izquierda de la Concertación enfrentaron una intensa competencia electoral por parte de la derecha del espectro político durante todo el periodo que cubre este análisis. En cambio, en Uruguay, los gobiernos Colorado y Blanco de derecha/centro-derecha de los años noventa y comienzos de los dos mil, hicieron frente a una intensa competencia electoral del FA, de izquierda/centro-izquierda. No obstante, en 2004, el FA asumió el mando haciendo frente a una competencia electoral débil debido al declive abrupto del partido Colorado. Con respecto a la naturaleza de los partidos, los partidos de izquierda/centro-izquierda de Chile son de naturaleza electoral-profesional, mientras que el FA, el partido de izquierda/centro-izquierda de Uruguay, es una fuerza movilizadora de bases de apoyo. De modo similar, la Unión Democrática Independiente (UDI), uno de los partidos conservadores de Chile, también es movilizador de bases de apoyo, mientras que los partidos tradicionales de Uruguay (de derecha/centro-derecha) presentan una estructura electoral-profesional. De este modo, Chile y Uruguay ofrecen claros contrastes en las variables clave de mi marco teórico, y por lo tanto son los dos casos primarios analizados en este libro.

También elijo centrarme en Chile y Uruguay porque los dos países han estado entre los Estados más exitosos de la región en su avance hacia el universalismo.²¹ De esta manera, ofrecen territorio fértil para entender cómo los Estados de América Latina han comenzado a dirigirse hacia políticas de bienestar más inclusivas. Sin embargo, el progreso en Chile y Uruguay no ha sido perfecto ni uniforme. En Chile, el desplazamiento hacia el universalismo es más evidente en el terreno de las políticas de pensiones, con un avance notable en el área de salud y una mejora más moderada en educación. En Uruguay, hubo un progreso impresionante en el terreno de la asignación familiar, con avances importantes en políticas de salud, pero con muy poca mejora en el área de la educación.

21 Históricamente, Costa Rica ha tenido el Estado de bienestar más universalista de la región (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea 2012). Sin embargo, el país se diferencia de Chile y Uruguay con respecto a su trayectoria histórica, dificultando así una comparación controlada.

La inclusión de Argentina y Venezuela en un análisis secundario menos detallado es esclarecedora, ya que presenta una mayor variación en una de mis variables independientes clave: el carácter de los partidos políticos. De hecho, Argentina y Venezuela exhiben niveles de desarrollo económico similares a los de Chile y Uruguay, con un PIB per cápita de US\$11,961.40 y US\$9,115.39, respectivamente, en 2009 (Penn World Table 2011), pero los dos países se diferencian en cuanto a la naturaleza de los partidos. Más concretamente, tanto Argentina como Venezuela han sido gobernados por partidos electorales-no-programáticos de la izquierda/centro-izquierda: el Partido Justicialista (PJ) en Argentina y el Partido Socialista de Venezuela (PSUV) y el Movimiento Quinta República (MVR) en Venezuela.²² Algunos críticos se preguntarán por qué seleccioné Argentina y Venezuela en vez de Bolivia y Brasil; dos países con reconocidos partidos de izquierda/centro-izquierda que han hecho avances en el terreno de la política social. Si bien discuto ambos casos en la conclusión de este libro, no tenía sentido teórico incluirlos en este análisis por dos razones: en el caso de Brasil, el Partido de los Trabajadores (PT), de tendencia de izquierda, exhibe a nivel nacional un carácter de partido similar al de los partidos de la Concertación en Chile, y a nivel local, una organización que tiene cierto parecido con el FA de Uruguay. Por lo tanto, la inclusión de Brasil no ofrecería mayor variación con respecto a mi variable de interés primaria: el carácter de los partidos. Si bien Bolivia ofrecería un cuarto tipo de partido, el país presenta un nivel de desarrollo económico dramáticamente distinto que el de Chile y Uruguay, lo que hace muy difícil una comparación estructurada.

Aunque tanto Argentina como Venezuela son Estados federales, me concentro en las iniciativas de diseño de políticas a nivel nacional. Si bien es seguro que existen variaciones a nivel subnacional en ambos países, con ciertos estados o provincias ostentando mejor cobertura y calidad de servicio que otros, el universalismo requiere que todos los ciudadanos, sin importar su ubicación geográfica, tengan acceso a un estándar mínimo de protección. Por lo general, estos estándares mínimos se hacen efectivos a través de mandatos federales, lo que me lleva a centrarme en la conformación de las políticas a nivel nacional.

El diseño de la investigación usada en este libro ofrece, por lo tanto, una rigurosa prueba de hipótesis. Las observaciones de los procesos causales usados para evaluar la validez interna del marco teórico ofrecen eviden-

22 Como se dijo previamente, el PSUV se localiza más a la izquierda que los otros partidos en este análisis, pero por razones de frugalidad elegí agrupar a los partidos de izquierda y de centro izquierda en una sola categoría. También reconozco que el PJ no es un partido tradicional de izquierda/centro-izquierda, sino que tiende a desplegar flexibilidad ideológica, siendo guiado a veces por elites de tendencias de izquierda y reflejando en otras ocasiones tendencias más conservadoras.

cia sistemática de los mecanismos que unen al carácter de los partidos, la competencia electoral y el legado de las políticas sociales en las reformas resultantes. En este sentido, el estudio es un ejemplo de cómo los métodos cualitativos pueden ser usados efectivamente para un tipo específico de prueba de hipótesis. Por consiguiente, el libro hace una contribución importante al campo creciente de la literatura que se ocupa de la lógica del estudio cualitativo de las ciencias sociales.

Aunque los análisis cualitativos tienen muchas fortalezas, son incapaces de evaluar adecuadamente la validez externa de una teoría por lo difícil que resulta hacer generalizaciones a partir de un número tan pequeño de casos (Collier, Brady y Seawright 2004). A la luz de esta limitación es importante definir de manera clara las condiciones a las que se circunscribe este argumento. El marco teórico establecido en este libro no busca presentar una gran teoría de la reforma de las políticas sociales que pueda generalizarse a todos los rincones del globo y a todas las épocas. Lo que intento es explicar una pequeña población de países, específicamente los Estados de América Latina avanzados en cuanto a protección social, durante las décadas de 1990 y 2000.²³ Estos países incluyen a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela.

Este libro está organizado en tres partes. En la primera parte (Capítulos 1 y 2) desarrollo un marco teórico que busca explicar patrones de reforma de política social en la América Latina contemporánea. En la segunda parte (Capítulos 3, 4, 5 y 6), uso la reconstrucción del proceso causal para analizar intentos fallidos y exitosos de reforma a la salud, a la asistencia social no contributiva y a la educación llevados a cabo en Chile y en Uruguay desde la transición democrática de ambos países. También describo cómo evolucionaron los partidos políticos de cada país y por qué consolidaron distintas características organizacionales. En la parte final (Capítulos 7 y 8), empleo una comparación estructurada para evaluar la capacidad de mi marco teórico para explicar reformas, fallidas y exitosas, a las políticas sociales en dos casos secundarios: Argentina y Venezuela. Concluyo con una reflexión acerca los resultados principales del libro, resaltando importantes implicancias teóricas y prácticas del estudio.

23 El enfoque en este periodo es importante porque el contexto de la economía global cambió de manera significativa a inicios de los años dos mil, cuando muchos Estados latinoamericanos comenzaron a disfrutar de un mercado de exportación favorable. Además, las instituciones financieras internacionales y los encargados de formular las políticas cambiaron su manera de pensar sobre el rol del Estado como proveedor de servicios sociales y transferencias.

CAPÍTULO 2

Creando una política social universalista

El rol del legado de las políticas sociales, la competencia electoral y el carácter de los partidos

"El Frente Amplio tiene la estructura perfecta para acumular votos y poder desde un lugar de oposición. Esto es porque creamos una organización que es capaz de integrar un alto grado de diferencia y de resolver problemas de manera interna para ganar votos. El partido es muy diverso y eso nos ayudó a llegar al poder, pero eso mismo nos hace muy difícil gobernar".

Senador del Frente Amplio¹

Estados de todo el mundo se ven enfrentados al desafío que significa la presión por reformar los regímenes de bienestar para que respondan de mejor manera a los "nuevos" riesgos sociales. De hecho, la desindustrialización y la creciente informalización del mercado de trabajo han afectado a todos los rincones del globo, dejando afuera del alcance de muchos Estados de bienestar a sectores cada vez más grandes de la población, especialmente en países donde la política social está basada en una tradición Bismarckiana (contributiva). Esto es particularmente cierto en América Latina, donde durante el siglo veinte los regímenes de bienestar más avanzados de la región desarrollaron una red de políticas sociales que dependían mayormente de la seguridad social contributiva.² Sin embargo, a fines de los años noventa y a comienzos de los dos mil, a medida que las brechas en las cobertura se fueron haciendo cada vez más evidentes, algunos Estados de la región comenzaron a lidiar con la ardua tarea de reformar las políticas de bienestar moviéndose hacia una dirección más universalista.

¿Cómo se explica la diferencia en la capacidad de los Estados latinoamericanos más avanzados en protección social para construir regímenes de bienestar más inclusivos? ¿Cómo procedieron esos países que sí se movieron en dirección a un mayor universalismo? En este capítulo presento un marco

1 Entrevista personal #48.

2 Desde las reformas privatizadoras de los años ochenta, estos sistemas presentaron una combinación de tendencias Bismarckianas y liberales.

teórico que contesta estas dos preguntas, identificando dos caminos distintos para avanzar hacia el universalismo en América Latina. El primero, cuyo ejemplo serían las reformas a las políticas ejecutadas durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010), se caracteriza mejor como universalismo “desde arriba” e involucró a las elites tecnocráticas, motivadas por preocupaciones presupuestarias y un compromiso con la igualdad, y fueron reformas que trabajaron aisladas de las demandas políticas en la creación de un sistema de protección social más eficiente y equitativo. Esta vía fue posible debido a los legados de las políticas sociales de Chile –aspecto que fragmentó a los grupos de interés organizados–, a la naturaleza “electoral-profesional” de los partidos de izquierda/centro-izquierda –lo que permitió a los políticos saltarse las demandas de la base de votantes– y a la presencia de una fuerte competencia electoral de la derecha. El enfoque “desde arriba” (top-down) de Chile hacia la reforma de las políticas sociales fue productivo porque evitó que se cayera en la tendencia a ofrecer privilegios especiales (y altamente desiguales) a poderosas organizaciones corporativistas, pero también debilitó la capacidad de los partidos de defender las reformas en contra de la oposición del sector privado y de los partidos de derecha.

En Uruguay, la vía hacia un mayor universalismo ha implicado un proceso de construcción de alianza que va de abajo hacia arriba, el que requirió de negociaciones complicadas entre varios grupos sociales. Se siguió este camino, si bien más políticamente desafiante que la estrategia de reforma “desde arriba”, debido a los legados de las políticas del país –que entregaban poder a los grupos de interés organizados–, al carácter movilizador de bases de apoyo del Frente Amplio (FA), el partido de izquierda/centro-izquierda de Uruguay, y a la ausencia de una competencia electoral contundente de la derecha. La vía “desde abajo” hacia el universalismo está, desde su origen, construida con incertidumbre porque grupos que representan a *insiders* poderosos podrían oponerse a las reformas universalistas si estas contemplan remover privilegios especiales otorgados por las políticas sociales vigentes. Porque la naturaleza movilizadora de bases de apoyo de partidos como el FA otorga a los grupos de interés organizados una cuota de poder importante en el diseño de políticas, la oposición de estos grupos puede resultar paralizante. Aun así, la presencia de lazos fuertes con las organizaciones de base también puede ser útil para promover reformas universalistas de las políticas, ya que facilita la formación de una coalición amplia pro-bienestar capaz de movilizar apoyo para la iniciativa. Como resultado de todo esto, el historial de reformas a la política social de Uruguay es de naturaleza mixta, con avances significativos en algunas áreas y con fracasos en otras.

Así, los casos chileno y uruguayo grafican dos vías que se mueven en dirección al universalismo, pero que no llegan necesariamente al mismo resultado. De hecho, mientras que la vía “desde arriba” es más segura, es poco probable

que produzca un resultado del todo universal. En cambio si bien la vía “desde abajo” puede generar un historial de resultados mixto, también es la que probablemente se acercará más al universalismo cuando logre reformas exitosas. Ahora me dispongo a analizar las variables que, afirmo, son importantes para explicar la decisión de un Estado de reformar las políticas sociales avanzando hacia una dirección más universalista: el legado de las políticas sociales, la competencia electoral y el carácter de los partidos.

Universalizando las políticas “desde arriba” y “desde abajo”: el legado de las políticas sociales, la competencia electoral y el carácter de los partidos

El legado de las políticas sociales

La importancia del legado de las políticas sociales en la definición de las políticas ha sido mencionada por muchos autores que han observado que los diseños previos de políticas tienen efectos de larga duración sobre la capacidad de los reformadores para alterar la estructura de las mismas y el alcance de la protección social (Huber y Stephens 2001; Filgueira 2005; Brooks 2009; Dion 2010; Castiglioni 2005a; Haggard y Kaufman 2008; Pierson 1994). Yo afirmo que el legado de las políticas influye de dos maneras distintas en el proceso de reformas a la política social en el caso de los regímenes de América Latina más avanzados en esta área. Primero, este legado estructura el tipo de problemas vigentes. Por ejemplo, en el caso de la educación, una política que expande la matrícula escolar sin construir nuevas escuelas muy probablemente generará un legado de hacinamiento, que debería ser abordado por reformas subsecuentes. Las políticas previas también determinan la presión presupuestaria sobre la necesidad de reformas. Esto ha sido particularmente cierto desde la década de 1980, cuando la agenda neoliberal forzó a los Estados latinoamericanos a equilibrar sus presupuestos y a asegurar “eficiencia” en sus gastos sociales. En este contexto, las políticas que no están totalmente financiadas podrían proveer a reformadores potenciales de un creciente apoyo para sus iniciativas. Este es el caso en Chile, donde los diseños previos de las políticas de salud y de pensiones impusieron costos sobre el sector público y generaron preocupación entre los tecnócratas acerca de la sustentabilidad financiera del sistema. Las reformas en educación, salud y pensiones de la era-Pinochet originaron brechas en la cobertura que se fueron haciendo cada vez más prominentes durante los años noventa y el comienzo de la década de 2000, preparando el camino para las nuevas reformas. En Uruguay, el legado de las políticas sociales influyó en iniciativas de reformas recientes por medio de un mecanismo similar. Específicamente, el esfuerzo del país por potenciar la

matrícula en las escuelas secundarias durante los últimos años de la década de 1980 fue llevado a cabo sin aumentar adecuadamente la cantidad de escuelas públicas, lo que produjo problemas de hacinamiento y de baja en la calidad. Esto sirvió de alimento para la reforma educacional de 1995. En el terreno de las asignaciones familiares, el deterioro significativo y constante del valor del beneficio durante los años ochenta y noventa tuvo un papel importante en el desencadenamiento de una serie de reformas al sistema al comienzo de los años dos mil. Así, tanto en Chile como en Uruguay, el legado de las políticas sociales definió la naturaleza de las reformas recientes al generar una serie de problemas que requerían atención.

El legado de las políticas también tuvo influencia en el proceso de reformas al organizar la distribución de poder dentro de los sectores de la política social, en otras palabras, alentando a algunos grupos al mismo tiempo que debilitaba a otros. Los sectores de la política social se constituyen a partir de muchos grupos de interés distintos, que van desde los individuos u organizaciones que usan los servicios/transferencias hasta quienes ofrecen esos servicios/transferencias. Durante los años ochenta y comienzos de los noventa, instituciones financieras internacionales (IFIs) y tecnócratas presionaron a los gobiernos latinoamericanos para que privatizaran la prestación de los programas sociales, lo que a su vez generó legados de políticas importantes. Sin embargo, no todos los Estados latinoamericanos llegaron tan lejos en su camino a la privatización, por lo que los legados de las políticas originadas durante los años ochenta y noventa varían enormemente entre países y entre los distintos sectores de la política social. De manera particular, en esos Estados y sectores donde se siguió el camino de la privatización, un actor nuevo hizo su aparición en el escenario del diseño de iniciativas sociales: el proveedor privado. Los actores del sector privado demostraron ser extremadamente poderosos y en las reformas de políticas posteriores estas firmas, y las asociaciones a las que pertenecían, se movilizaron para bloquear los esfuerzos que implicaban la expansión del grado de participación del Estado en protección social, una mayor regulación en la intervención privada, o una mayor carga impositiva para el sector privado. En países donde la tendencia hacia la privatización fue más moderada la fuerza de los actores privados siguió siendo débil, reduciendo así las barreras para la reforma. Sin embargo, en estos países con actores privados débiles hubo otra barrera para las reformas universalistas: las asociaciones de interés corporativistas, que incluían a los sindicatos, representantes de los *stakeholders* en el sistema existente. Aunque hay un número de factores que influyen en la fortaleza de los sindicatos, incluida la naturaleza del código laboral y su evolución histórica, la ausencia de un proceso de privatización a gran escala permitió que estas organizaciones mantuvieran un papel poderoso en la conformación de políticas, alterando de este modo el proceso de reformas.

Así, la estructura de poder en los países y sectores que sufrieron una privatización profunda fue fundamentalmente distinta de la de países y sectores donde la privatización fue parcial o inexistente. En los sistemas caracterizados por una privatización avanzada, los reformadores interesados en construir sistemas de protección social más adelantados debieron enfrentarse con la resistencia de los proveedores privados, pero debido a que las reformas privatizadoras habían quitado poder a los grupos de interés organizados,³ las elites políticas no tuvieron que enfrentarse con desafíos importantes por parte de los *stakeholders*. Por el contrario, en los países en los que la privatización fue limitada los esfuerzos para construir reformas universalistas se enfrentaron a veces con la oposición de poderosos intereses organizados comprometidos con la defensa del *status quo*.

Chile y Uruguay exhiben legados de políticas divergentes con respecto al poder del sector privado y de las asociaciones de interés corporativistas. Durante la dictadura militar del General Augusto Pinochet, Chile llegó más lejos que ningún otro país de la región en la privatización de la educación, la salud y los programas de seguridad social (Castiglioni 2005a; Haggard y Kaufman 2008). Sin embargo, el alcance de la privatización dependió del sector: el sistema de pensiones fue completamente privatizado, la educación, mayormente privatizada y el sistema de salud siguió un régimen mixto. En Uruguay, la tendencia a la privatización fue mucho más débil que en Chile, pero también se dieron diferencias en los distintos sectores. Mientras el sistema de salud del país siempre se ha caracterizado por una fuerte participación privada, la educación se mantuvo mayormente pública y la reforma a las pensiones de 1995 creó un sistema basado tanto en un pilar público como en uno privado. Esta diferencia en el legado de las políticas sociales (privatización avanzada en Chile y una privatización baja-moderada en Uruguay) dio lugar a terrenos distintos de conformación de políticas, que en Chile llevaron a las elites a tratar con poderosos lobbys privados, mientras los reformadores uruguayos se vieron forzados a lidiar con un grupo movilizado de *stakeholders* corporativistas. Esta variación ayuda a explicar por qué cada país siguió un camino distinto hacia el universalismo. La ausencia de grupos movilizados en Chile facilitó un enfoque “desde arriba” mientras que la presencia de asociaciones de interés poderosas y movilizadas en Uruguay hizo indispensable un proceso de negociación política “desde abajo”. Estas dos estrategias también fueron producto de la diferencia del tipo de competencia electoral existente en cada país.

3 Uso el término “grupos de interés” en vez de “sindicatos” porque otras organizaciones, como grupos médicos profesionales y el movimiento de jubilados también son relevantes para el proceso de reforma.

Competencia electoral

La competencia electoral se refiere a la intensidad de las elecciones y a la fuerza de los partidos de oposición. En los países donde las elecciones son muy reñidas, la competencia es alta. En cambio, en escenarios donde los partidos de oposición son débiles y las elecciones se ganan fácilmente, la competencia es baja. Mi argumento es que la competencia electoral influye en las reformas a las políticas sociales a través de dos mecanismos. Primero, en escenarios de competencia electoral intensa las reformas a la política social pueden ganar una relevancia que antes no tenían. Así, en estos casos, los partidos pueden ser presionados —con el solo propósito de aumentar su apoyo electoral— a comprometerse con reformas que de otro modo hubieran ignorado. No obstante, además de considerar la intensidad de la competencia es importante tomar en cuenta dónde ésta se localiza. Específicamente, cuando partidos de tendencia de izquierda se enfrentan a una competencia fuerte de la derecha, las reformas a la política social pueden tomar rasgos más de centro en orden de captar votantes moderados. De modo similar, cuando los partidos de tendencia de derecha se enfrentan a una fuerte competencia por parte de la izquierda pueden llevar a cabo reformas más progresistas en un esfuerzo por lograr el apoyo de votantes independientes.

En los cuatro casos estudiados en este libro, los niveles de competencia y de localización del competidor principal varían significativamente. Mientras los partidos de izquierda/centro-izquierda de Chile se enfrentaron a una intensa competencia por parte de la derecha, el FA solo enfrentó una competencia moderada durante su primer mandato, en el que los partidos de oposición eran ideológicamente de centro. Por contraste, durante los años noventa los partidos tradicionales de Uruguay hicieron frente a una fuerte (y constantemente creciente) competencia del izquierdista FA. Finalmente, en Argentina y Venezuela el PJ y PSUV se encontraron con una oposición relativamente débil, pero la competencia aumentó al comienzo de la década de 2000 en Venezuela y en 2009 en Argentina. En los cuatro casos, esta competencia (o la falta de) influyó en la naturaleza de la reforma de la política social.

El carácter de los partidos políticos: ideología, estructura organizacional y el mecanismo predominante de vinculación con el electorado

Muchos estudios sobre la conformación de las políticas públicas han llegado a la conclusión de que los partidos importan, pero las maneras en las cuales estos influyen en el diseño de las políticas es materia de intenso

debate. Esto es especialmente cierto en Latinoamérica, donde los partidos son conocidos por su carácter rudimentario e indisciplinado. Si a esto se suman las nuevas restricciones económicas introducidas por la globalización y la liberalización se llega a una pregunta muy controversial: ¿las diferencias entre partidos tienen injerencia en las variaciones en el cronograma y en el contenido de la reforma de la política social? Yo aseguro que sí la tienen, pero sostengo que estas variaciones no se explican solo por la ideología. Más bien, es importante considerar la ideología *en combinación con* la organización del partido y con el mecanismo de vinculación con el electorado para poder entender del todo el rol de los partidos en la confirmación y cambio de las políticas.

El primer aspecto en el cual los partidos varían es con respecto a su orientación ideológica o conjunto de creencias que revela un orden social ideal y que especifica los medios para llegar a ese resultado. En América Latina, la principal división ideológica que separa a los partidos es la distinción izquierda-derecha (Estado-mercado). Por esta razón, clasifico a los partidos como de izquierda/centro-izquierda o de derecha/centro-derecha. Uso estos términos en vez de “izquierda” y “derecha” en un intento por crear dos categorías amplias que engloben a *todos* los partidos en el sistema. De este modo, los partidos de “izquierda” y de “centro-izquierda” están clasificados en una categoría, lo mismo pasa con los partidos de “derecha” y de “centro-derecha”. Si bien reconozco que los partidos en cada categoría varían con respecto a su precisa localización ideológica, con algunos que se ubican más a la izquierda (o a la derecha) que otros, sostengo que crear cinco categorías ideológicas separadas produciría una tipología inmanejable.

Un segundo aspecto en el que los partidos varían entre sí se relaciona con su organización interna. Las diferencias en las estructuras organizacionales de los partidos tienen repercusiones importantes sobre cómo se distribuye el poder entre sectores del partido, por el grado de autonomía con que cuentan las élites políticas en la toma de decisiones y por la capacidad de imponer disciplina entre sus miembros. El tema de la estructura de los partidos y en particular cómo han cambiado esas organizaciones después de las reformas económicas neoliberales, ha sido estudiado por expertos en política latinoamericana (Roberts 2014; Hunter 2010; Levitsky 2003; Luna 2006). Estos autores han subrayado que la era neoliberal y los cambios en la competencia política han introducido modificaciones importantes a la organización interna de los partidos de izquierda/centro-izquierda. Cambios organizacionales similares han ocurrido también en los partidos de derecha.

Organización partidista es un término amplio que cubre una serie de características relacionadas con el funcionamiento interno de un partido. La literatura existente identifica dos tipos generales de organización partidista:

partidos electorales-profesionales (o de cuadros) y los partidos de masas (Panebianco 1988; Duverger 1954). Los dos tipos de partidos se diferencian con respecto al rol de los profesionales versus la burocracia partidista, la fuerza de las relaciones dentro del partido, la importancia del liderazgo interno, el financiamiento de la actividad partidista, y la importancia de la ideología (Panebianco 1988). Mi marco de trabajo se centra en solo una de estas características organizacionales —la fuerza del lazo entre las elites y la base— y en ese sentido califico a las organizaciones como “fuertes” o “débiles”. Argumento que la fuerza de los lazos dentro del partido influye en la conformación de las políticas al definir si la elite tendrá autonomía para diseñar reformas de las políticas sociales.⁴

Un último aspecto en el que los partidos varían se relaciona con la estrategia predominante de vinculación usada para conectar a la elite con el electorado de base. Los mecanismos de vinculación definen la naturaleza de la relación entre el electorado y el partido. La literatura sobre técnicas de vinculación revela tres estrategias generales: programática, clientelar y de incorporación por interés (Roberts 2002a; Kitschelt y Wilkinson 2007; Kitschelt 2000; Morgan 2011).⁵ Mientras los partidos que emplean una estrategia de vínculo programático dependen de la provisión incondicional de políticas públicas para ganar votos, los partidos clientelares administran los bienes públicos a cambio de apoyo electoral (Morgan 2011; Kitschelt y Wilkinson 2007). El vínculo por incorporación es similar a la estrategia clientelar, excepto en que los bienes son dirigidos hacia grupos sociales en vez de a individuos (Morgan 2011). Para mantener un marco de trabajo asequible, sintetizo esta clasificación tripartita de estrategias de vinculación en dos categorías, programática y no-programática, pero hago la distinción entre tres subcategorías de representación no-programática: una que depende del intercambio condicional de bienes públicos con votantes individuales (clientelismo), otra que descansa en la entrega de beneficios a grupos selectos (incorporación por interés) y una última que se basa en la creencia de que su líder merece apoyo debido a rasgos únicos de su personalidad (carisma).⁶

El papel del carisma como una forma de autoridad está bien establecido en la literatura (Weber 1947), pero la dependencia de ese vínculo es inherente

4 Katz y Mair (1995, 18) hacen una distinción similar entre partidos de masas y partidos *catch-all*, sosteniendo que la relación entre miembros y la elite es “de abajo hacia arriba” en los partidos de masas, mientras que en los partidos *catch-all* las relaciones son “de arriba hacia abajo” y los miembros sirven de “*cheeleaders*” para la elite. Los autores también identifican un tercer tipo de partido: el de cartel.

5 Algunos de los autores identifican más de tres tipos de mecanismos de vinculación, pero los tres que son comunes para todos son: programática, clientelista, y de incorporación por interés. Para una discusión profunda sobre esta literatura ver Morgan (2011).

6 Esta distinción también es hecha por Hawkins (2010a), Roberts (2002a) y Kitschelt (2000).

rentemente inestable en el largo plazo debido al hecho de que los líderes no viven para siempre y porque su popularidad puede fluctuar. Por esta razón, los partidos que dependen de una estrategia de vínculo basada en el carisma cambiarán, con el paso del tiempo, su mecanismo de vinculación por otro o se arriesgarán a caer en la decadencia. Si bien este proceso de adaptación teóricamente podría suponer la adopción de una estrategia de vínculo programático, esta posibilidad es muy remota. Un desenlace más probable es que el partido carismático se mueva en dirección a una estrategia de vínculo no-programático sustitutivo: clientelar o de incorporación por interés. Un ejemplo de una transformación así es el del Partido Peronista de Argentina, que surgió bajo el liderazgo carismático de Juan Domingo Perón, pero que eventualmente pasó a descansar en la incorporación por interés y luego en una mezcla de este con una estrategia clientelar.

Un gran corpus de investigación muestra que por lo general los partidos usan múltiples estrategias de vinculación, usando técnicas distintas para conectar con electorados distintos (Luna 2006; Levitsky 2003). Por esta razón, centro mi análisis en la estrategia de vínculo predominante usada para establecer la relación entre la elite del partido con su base electoral. Empleo el término de base electoral de Gibson (1996), la que define como “esos sectores de la sociedad que son los más importantes para su agenda y sus recursos. Su importancia no viene necesariamente del número de votos que representan, si no de la *influencia* que tienen en la agenda del partido y de su capacidad para la acción política” (Gibson 1996, 7). Así, la base electoral de los partidos de izquierda/centro-izquierda tienden a ser los sindicatos, las asociaciones de campesinos y otras asociaciones que representan los intereses de la no-elite (Levitsky y Roberts 2011). Por otro lado, la base electoral de la derecha consiste en sectores de elite que incluyen a capitalistas, administradores y grandes terratenientes (Gibson 1996). Al centrarme exclusivamente en el mecanismo de vinculación usado para conectar a la elite del partido con su electorado de base, eludo el problema de tener que analizar todo el “portafolio de vinculación” de un partido. No obstante, hay un partido en este análisis, el Partido Justicialista argentino (PJ), que depende de dos estrategias de vinculación separadas para establecer el lazo con su electorado de base. El PJ se relaciona con sectores no organizados, como los trabajadores informales o la población urbana pobre, a través del clientelismo, pero usa la estrategia de vinculación de la incorporación por interés para conectarse con los miembros del movimiento obrero. Este punto se discutirá con más profundidad en el Capítulo 7.

Combinando los dos aspectos de organización interna y la estrategia predominante de vinculación, identifico cuatro potenciales tipos de partido que aparecen representados en la Tabla 2.1. El primer tipo, al que llamo

movilizador de bases de apoyo, se caracteriza por una relación fuerte entre la base y la elite del partido y por una dependencia en el mecanismo de vinculación programático. El segundo tipo, al que me refiero como electoral-profesional, muestra una relación más débil pero también depende de una estrategia de vinculación programática. Un tercer tipo de partido, al que llamo movimiento-carismático, combina una fuerte relación entre bases y elite pero descansa en una estrategia de vínculo no-programático para movilizar apoyo político. Y el cuarto y último tipo de partido se caracteriza por lazos débiles con la sociedad y por basarse en un mecanismo de vínculo no-programático, al que me refiero como no-programático-electoral. Este tipo de partido puede ser desglosado en tres subtipos: “electoral-carismático”, “electoral-de-incorporación” y “electoral-clientelar”. Como se mencionó previamente, hay un partido estudiado en este análisis, el PJ, que cae en dos de estos tres subtipos: el “electoral-de-incorporación” y el “electoral-clientelar”. Por lo tanto, clasifico al partido como una organización no-programática-clientelar/electoral-de-incorporación.

Tabla 2.1. Tipos de partido

	Vínculo programático	Vínculo no-programático
Lazos fuertes	Movilizador de bases de apoyo	Movimiento carismático
Lazos débiles	Electoral-profesional	No-programático-electoral electoral-carismático electoral-por-incorporación electoral-clientelista

Cada uno de estos tipos puede ser adoptado por partidos ya sea de izquierda/centro-izquierda o de derecha/centro-derecha, Formulo la hipótesis de que esta combinación de ideología, organización estructural y mecanismo predominante de vinculación, combinación que defino como carácter del partido, delimitará el tipo de reforma de la política social adoptada en América Latina contemporánea. La Tabla 2.2 resume cada uno de los ocho tipos de partido y ofrece ejemplos regionales de estas organizaciones.

La clasificación de partidos presentada en la Tabla 2.2 describe a cada organización en un periodo de tiempo específico. Los partidos, sin embargo, no son estáticos, sino que sufren cambios regulares tanto en su organización interna como en sus estrategias de vinculación. Esas adaptaciones pueden ocurrir por varios motivos. Por ejemplo, una técnica de vinculación no-programática (clientelar) puede probar ser una estrategia muy efectiva en escenarios de alta desigualdad y pobreza, pero puede perder fuerza a medida que un país se desarrolla y mejora la distribución de sus ingresos.

Tabla 2.2. Clasificación del carácter de los partidos

	Ideología de izquierda/ centro-izquierda	Ideología de derecha/ centro-derecha
Movilizador de bases de apoyo	Frente Amplio de Uruguay	UDI en Chile
Electoral-profesional	Los partidos de la Concertación en Chile	Partidos tradicionales en Uruguay RN en Chile
Movimiento carismático	MAS en Bolivia*	Partido de la Unidad Nacional en Colombia**
No-programático-electoral		Perú (los partidos de Fujimori)***
a) Electoral-carismático	MVR y PSUV en Venezuela	
b) Electoral-por-incorporación	El PJ en Argentina (vinculado al electorado trabajador)	
c) Electoral- clientelista	El PJ en Argentina (vinculado a los pobres no organizados)	

Nota: Clasificación realizada por la autora.

* Este partido no es analizado en el libro, pero es discutido en la conclusión.

** Este partido no es analizado en el libro.

*** Estos partidos no son analizados en el libro.

Similarmente, pueden producirse cambios en la organización interna de un partido si este se mueve desde una posición de gobierno hacia una de oposición. Si bien los lazos fuertes dentro de un partido son útiles para los partidos de oposición porque proveen los medios para movilizar resistencia y construir *momentum* electoral, pueden hacer que gobernar se vuelva una tarea difícil. De forma parecida, los partidos que exhiben lazos débiles con los grupos sociales pueden verse en dificultades para triunfar como oposición por mostrar incapacidad de conectarse eficientemente con su electorado de base. Por lo tanto, el paso desde el gobierno a la oposición (o vice versa) puede provocar un cambio en la organización de un partido.

Esa transición ocurrió tanto en Chile como en Uruguay, pero falló en cambiar el carácter fundamental de los partidos de ambos países. En el caso de Chile, la Concertación, coalición de partidos de izquierda/centro-izquierda, perdió la elección presidencial de 2009, cediéndole el poder a la derecha/centro derecha, específicamente al partido Renovación Nacional, por primera vez en veinte años. Durante los dos primeros años de la Concertación en la oposición, los partidos de izquierda/centro-izquierda encontraron fuertes

incentivos para fortalecer sus lazos con la sociedad civil. De hecho, en 2011, una serie de protestas de estudiantes y profesores estallaron en Santiago y se extendieron rápidamente por todo el país. La intensidad del movimiento liderado por los estudiantes captó la atención y la admiración de un gran sector de la sociedad chilena, lo que les significó un apoyo popular importante. Por lo tanto, a los partidos de izquierda/centro-izquierda se les presentó una oportunidad única de construir su capacidad de movilización pensando en la elección presidencial de 2013. Sin embargo, es interesante ver que los partidos han hecho muy poco esfuerzo para ponerse en contacto con estos grupos. En Uruguay, el FA ganó la presidencia en 2004, después de más de treinta años en la oposición. Ocasionalmente, durante los dos primeros gobiernos del presidente Tabaré Vázquez y del presidente José Mujica, el partido ha procurado debilitar los lazos con su base, pero la estructura general de la organización ha permanecido intacta. Entonces, si bien el paso de gobierno a oposición (y vice versa) ha producido cambios organizacionales leves en los partidos de izquierda/centro-izquierda en Chile y en Uruguay, la clasificación general de estos partidos no ha cambiado.

Hay otros movimientos que también podrían provocar cambios en la organización de un partido. Por ejemplo, una estrategia de vinculación clientelar puede ser eficiente para un partido en el gobierno, pero es una estrategia muy difícil de sostener desde un lugar de oposición, donde un partido carece de acceso a los recursos del Estado. Finalmente, desequilibrios externos pueden forzar a un partido a cambiar su organización interna o su estrategia de vinculación. Por ejemplo, un partido clientelar que gobierna durante una crisis económica podría verse forzado a reducir el gasto público, lo que debilitaría su capacidad de distribuir bienes públicos a cambio de apoyo. De manera similar, la muerte de un líder carismático podría forzar a un movimiento a buscar otro tipo de mecanismo de vinculación.

Por todas estas razones, la organización interna y la estrategia de vinculación externa de un partido probablemente evolucionen con el paso del tiempo. Por esto, la descripción de los partidos argentinos, chilenos, uruguayos y venezolanos presentada en este libro refleja un periodo específico de tiempo (de fines de los años noventa hasta comienzos de los dos mil). Durante este contexto temporal, algunos de los partidos mostraron muy pocos cambios en relación con su organización interna y su estrategia de vinculación predominante, mientras otros sufrieron transformaciones leves. De hecho, como se dijo antes, la organización interna del FA de Uruguay sufrió un cambio menor que resultó en un debilitamiento de los lazos del partido con sus grupos de base. Los partidos tradicionales de Uruguay también experimentaron ajustes, adaptando su estrategia de vinculación de un mecanismo no-programático a uno programático. En cambio, los partidos

chilenos, el PJ en Argentina y los partidos del ex-presidente Hugo Chávez (el Partido Socialista de Venezuela y el Movimiento Quinta República) fueron más constantes en cuanto a su organización interna y la estrategia de vinculación durante fines de la década de 1990 y comienzos de los años dos mil. Analizo estos temas con mayor detalle en el resto del libro.

Carácter de partido: expectativas teóricas

Espero que los ocho tipos de partidos definidos en la Tabla 2.2 influyan en la conformación de políticas sociales a través de tres aspectos reflejados en la tipología: ideología, organización del partido y estrategia de vinculación. Los partidos con una ideología de izquierda/centro-izquierda se caracterizan por una visión de un ideal de sociedad que pone énfasis en lograr igualdad y bajos niveles de marginalidad social. Más aun, adeptos a la ideología de izquierda/centro-izquierda creen que solo se puede llegar a una sociedad así si se mantiene la centralidad del Estado en la regulación del mercado y en la provisión de servicios sociales y transferencias de ingreso. En cambio, los ideólogos situados a la derecha/centro-derecha del espectro político definen su orden social ideal como uno en que la iniciativa y la oportunidad individual tienen prioridad con respecto al bienestar colectivo. Los individuos simpatizantes de este sector creen que la participación del Estado en la economía y en la provisión de beneficios sociales genera distorsiones e incentivos perversos, por lo que promueven un rol mínimo del Estado. Dado que los objetivos del universalismo requieren participación del Estado y regulación, argumento que son los partidos de izquierda/centro-izquierda, y no sus contrapartes conservadoras, los promotores más probables de tales reformas.

No obstante, es claro que la ideología por sí sola no basta para explicar la variación en los tipos de políticas sociales que salen a la luz. De hecho, una mirada general a los gobiernos de tendencia de izquierda de América Latina revela casi de inmediato que las reformas a la política social llevadas a cabo por este tipo de administraciones no siempre han reflejado los fines del universalismo. Yo sostengo que esta discrepancia se da debido a las variaciones en la organización interna y en los mecanismos de vinculación de los partidos. La estructura organizacional de un partido influye en la fuerza de la relación entre la elite de este y sus bases. La fuerza de esta relación define la naturaleza de las políticas sociales resultantes porque otorga a las bases del partido el poder para supervisar e influenciar el comportamiento de la elite. Porque las bases tienden a ser más ideológicas que la dirección de un partido (May 1973, 139), las organizaciones que fomentan una relación fuerte entre bases y elite tienen más probabilidades de producir políticas que reflejen el interés de su electorado de base. Aun

así, debido a que la presencia de lazos fuertes entre la elite política y las bases de un partido tiende a dispersar el poder, la conformación de políticas puede aparecer como un enorme desafío, ya que los líderes políticos son forzados a mantener el equilibrio entre intereses, a menudo contrarios, de distintos sectores. Por lo tanto, espero resultados dispares de las reformas de la política social en gobiernos liderados por partidos movilizadores de bases de apoyo y movimientos-carismáticos, con algunos esfuerzos moviéndose hacia el universalismo y con otros fallando en el intento.

Hay un último aspecto del carácter de un partido que espero tenga influencia en el tipo de reforma de la política social: la estrategia de vinculación predominante usada para conectar a la elite de un partido con su base electoral. Los mecanismos de vinculación influyen en las políticas resultantes al definir el tipo de iniciativas referentes a políticas que las elites juzgan útiles para ganar votos, lo que se traduce en que se alienta la adopción de algunas reformas mientras se evitan otras. Para los partidos que dependen de un mecanismo de vinculación programático, un buen número de opciones de políticas puede ofrecer material fructífero para disputar elecciones. Esto abre la posibilidad de reforma en cualquiera de los sectores de la política social. Para los partidos que se relacionan con los votantes a través de una personalidad carismática, es importante buscar políticas que mantengan el atractivo del líder. Esas políticas pueden tomar una serie de formas distintas, pero lo que importa es que los beneficios puedan relacionarse fácilmente con la figura del líder carismático. Por esta razón, es probable que los partidos carismáticos adopten una nueva infraestructura institucional para la administración de la protección social, asegurándose así que las innovaciones hechas sean asociadas solo con el líder del partido. Es importante notar que estos programas pueden llegar a ser más inclusivos que esos llevados a cabo por los partidos clientelares porque hay menos necesidad de "supervisar" el cumplimiento de las condiciones del intercambio. En este sentido, espero que los partidos que emplean una estrategia de vinculación clientelar favorezcan reformas de las políticas sociales que provean a la elite con beneficios materiales que puedan ser intercambiados por apoyo electoral. Porque el clientelismo requiere alguna forma de supervisión y de cumplimiento del intercambio, los programas que promueva tenderán a tener un alcance limitado. Más aun, probablemente los partidos clientelares tendrán un mayor interés en las políticas de transferencias antes que los sectores de educación o salud por su capacidad de dirigirse directamente a los individuos y de supervisar el cumplimiento de los términos del intercambio. Por último, espero que los partidos que dependen de un mecanismo de vinculación por incorporación centren sus esfuerzos de formulación de políticas en sectores que sean del interés de los sindicatos, concretamente, las políticas de seguridad social

contributiva. Mi hipótesis es que el contenido de tales reformas reflejará las preferencias de los sindicatos.

La combinación de las expectativas de cada dimensión del carácter de los partidos produce varias hipótesis complejas. Primero, espero que los partidos electorales-profesionales de izquierda/centro-izquierda busquen el universalismo si este no daña el balance macroeconómico del Estado, pero también espero que desatiendan esas políticas si estas requieren la creación de una nueva fuente de ingresos. Supongo lo anterior porque estos partidos son controlados fuertemente por la elite, que tiende a ubicarse más hacia el centro en su orientación ideológica, dando prioridad a las preocupaciones macroeconómicas. Por lo tanto, planteo la hipótesis de que los partidos electorales-profesionales de izquierda/centro-izquierda probablemente van a comprometerse en reformas que se muevan hacia la dirección general del universalismo, pero que esos esfuerzos serán consistentemente insuficientes para la creación de sistemas de protección social por completo universales.

En cambio, los partidos movilizadores de bases de apoyo se verán forzados a negociar reformas a las políticas con organizaciones de base que ostentan una amplia variedad de preferencias en cuanto a estas, yendo desde llamados al universalismo hasta las demandas de los sindicatos para expandir la asistencia social contributiva. Estos partidos, por lo tanto, enfrentarán la difícil tarea de equilibrar demandas diversas y muchas veces directamente competitivas, volviendo más complicado el proceso de reforma. Por esta razón, los movilizadores de apoyo de izquierda/centro-izquierda tenderán a exhibir una trayectoria mixta en cuanto a reformas, con instancias fallidas, pero también con casos de reformas universalizantes. Mi expectativa es que si estos partidos tienen éxito en avanzar hacia el universalismo, llegan más lejos que las iniciativas impulsadas por los partidos electorales-profesionales.

En el caso de los partidos de movimiento-carismático de izquierda/centro-izquierda, espero que las iniciativas sobre las políticas sociales reflejen alguna preocupación por el universalismo debido a los fuertes lazos de la organización con sus bases. No obstante, dado que este tipo de partido depende del atractivo carismático de un líder clave, el compromiso ideológico de la organización puede ser más débil que el de los partidos que usan un mecanismo de vinculación programático. Esto sucede porque el objetivo principal de las políticas no es mantener un compromiso ideológico programático, sino sostener el atractivo personal del presidente. En esta línea, es muy posible que se creen nuevos programas o instituciones que funcionan de forma paralela a las ya existentes, pero es poco probable que se hagan mejoras a los servicios sociales y a los subsidios existentes, limitando así el avance hacia el universalismo.

Por último, espero que los partidos no-programáticos-electorales de izquierda/centro-izquierda hagan el menor progreso en pos del universalismo. Esto debido a que los partidos de este tipo promoverán políticas muy limitadas en orden de supervisar su cumplimiento (en el caso de los partidos clientelares), fortalecer el atractivo de un líder (en el caso de los partidos carismáticos) o de asegurar el apoyo de los trabajadores (en el caso de los partidos de incorporación). Más aun, espero que el mecanismo de vinculación no-programático favorezca un proceso de conformación de políticas que atienda a intereses especiales (en el caso de partidos de incorporación) y que concentre el poder en las manos del presidente (en partidos carismáticos), debilitando de ese modo el compromiso ideológico del partido y debilitando los esfuerzos para reformar las políticas sociales en una dirección más universalista.

Los partidos de derecha/centro-derecha exhiben una variación similar con respecto a su estructura organizacional y a su mecanismo de vinculación predominante. Con respecto a la organización interna, los partidos se diferencian por la fortaleza de los lazos entre la elite y el grupo que conforma su voto duro: el sector empresarial. Parte de esta variación se define por la naturaleza del sector empresarial, en concreto si este es un ente unificado en organizaciones coherentes o si está segmentado entre grupos de interés que compiten entre sí; pero otra fuente de variación se relaciona con la estructura interna de los partidos de derecha y si estas organizaciones contienen mecanismos para la coordinación periódica con la comunidad empresarial. Específicamente, partidos como el chileno de derecha/centro-derecha Unión Democrática Independiente (UDI) surgieron en alianza con grandes empresas y, por lo tanto, desarrollaron una estructura de coordinación con estas, desde el principio.⁷ Esta organización estructural facilita la entrada de líderes empresariales a posiciones de liderazgo dentro del partido y promueve la coordinación de las políticas sociales con asociaciones empresariales. Los partidos de derecha/centro-derecha también varían en cuanto a su mecanismo de vinculación predominante, con algunas organizaciones, como la UDI y Renovación Nacional (RN) en Chile y los partidos tradicionales de Uruguay, adoptando una estrategia programática, mientras otras atraen al sector industrial mediante el clientelismo o el carisma. El carácter general de los partidos de derecha/centro-derecha repercute en el contenido de la política social, ya que el efecto combinado de la ideología, la organización estructural y el mecanismo de vinculación define hasta qué punto los intereses empresariales se reflejan en las decisiones legislativas y qué tipo de políticas se perciben como útiles para ganar elecciones.

7 Esta alianza entre el mundo empresarial y la derecha fue fomentada durante la dictadura militar de Pinochet. Este punto es discutido en detalle en el Capítulo 6.

Por lo tanto, el argumento central elaborado en las páginas que siguen es que la variación en el legado de las políticas sociales, la competencia electoral y en el carácter de los partidos ayuda a explicar por qué Chile y Uruguay han tenido éxito en avanzar hacia un mayor universalismo en la política social, *y también ayuda a explicar* por qué estos dos países han seguido distintos caminos hacia ese mismo resultado. Estas variables también ayudan a esclarecer por qué Argentina y Venezuela han tenido un progreso más limitado hacia el universalismo. Sostengo que estas tres variables —el legado de las políticas, la competencia electoral y el carácter de los partidos— contribuyen equitativamente al proceso causal, funcionando como condiciones necesarias.

Conclusión

El argumento explorado en lo que resta de este libro, se centra en el papel que tienen el legado de las políticas sociales, la competencia electoral y el carácter de los partidos en la definición de la capacidad de los sistemas de protección social avanzados de América Latina para moverse en una dirección más universalista. En los Capítulos 3, 4 y 5, analizo el impacto de estas variables en reformas a la educación, la salud y los sistemas de asistencia social en Chile y en Uruguay, descubriendo la existencia de dos caminos distintos hacia el universalismo. La vía chilena se puede clasificar propiamente como una reforma “desde arriba” e implica la implementación de políticas formuladas por expertos del Ministerio de Hacienda, quienes tienen como preocupación las posibles amenazas al balance fiscal y la construcción de un sistema de protección social más igualitario. La segunda vía hacia un mayor universalismo es ejemplificada por Uruguay y supone un complicado proceso de reforma “desde abajo” y la creación de una nueva coalición distributiva. Si bien estas dos vías llevan hacia la dirección general del universalismo, no terminan necesariamente en el mismo resultado. Mientras que es probable que la vía “desde arriba” produzca logros consistentes, el camino “desde abajo” puede tener resultados dispares en sus reformas. Aun así, las reformas hechas “desde abajo” que resulten exitosas probablemente irán más lejos en su camino hacia el universalismo. En los capítulos 3, 4, 5 y 7, exploro cómo el legado de las políticas sociales, la competencia electoral y el carácter de los partidos contribuyeron a los éxitos y fracasos de la política social en Chile, Uruguay, Argentina y Venezuela.