

La búsqueda de una política social universal en el Sur:

actores, ideas y arquitecturas

Juliana Martínez Franzoni y
Diego Sánchez-Ancochea



La búsqueda de una política social universal en el Sur:

actores, ideas y arquitecturas

Juliana Martínez Franzoni y
Diego Sánchez-Ancochea

361.610.917.24

M385b Martínez Franzoni, Juliana

La búsqueda de una política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas / Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea. –1. edición– Costa Rica: Editorial. UCR, 2019. xxi, 296 p.: il.

Traducción de: The quest for universal social policy in the south: actors, ideas and architectures.

ISBN 978-9968-46-708-7

1. PAÍSES EN DESARROLLO – POLÍTICA SOCIAL. 2. POLÍTICA PÚBLICA – PAÍSES EN DESARROLLO. 3. DEMOCRACIA – PAÍSES EN DESARROLLO. 4. DESIGUALDAD SOCIAL. 5. ASISTENCIA SOCIAL – ESTUDIO DE CASOS. I. Sánchez-Ancochea, Diego, coautor. II. Título.

CIP/3257

CC/SIBDI.UCR

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica.
Primera edición en español: 2019.

La traducción de la obra: *The Quest for Universal Social Policy in the South. Actors, Ideas, and Architectures* es publicada mediante un acuerdo con Cambridge University Press.

Editorial UCR es miembro del Sistema de Editoriales Universitarias de Centroamérica (SEDUCA), perteneciente al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

Traducción: *Joselyne Hoffman* • Corrección filológica: *María Villalobos Ch.* • Revisión de pruebas: *Gabriela Fonseca A.* y *Sofía Conejo A.* • Diseño de portada: *Humberto Jérez (FLACSO-México)* • Diseño de contenido: *Alejandra Ruiz B.* Diagramación: *Raquel Fernández C.* • Control de calidad: *Mauricio Bolaños B.* y *Raquel Fernández C.*

© Editorial de la Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica.

Apdo.: 11501-2060 • Tel.: 2511 5310 • Fax: 2511 5257 • administracion.siedin@ucr.ac.cr • www.editorial.ucr.ac.cr
Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

Impreso bajo demanda en la Sección de Impresión del SIEDIN. Fecha de aparición: enero, 2019.
Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.

Contenido



<i>Índice de figuras</i>	vii
<i>Índice de cuadros</i>	ix
<i>Agradecimientos</i>	xi
<i>Siglas y acrónimos</i>	xix
Parte I Universalismo en el Sur	1
1 Introducción	3
2 Universalismo en el Sur: definición y relevancia	32
Parte II Un estudio comparativo de las arquitecturas de política pública	55
3 Las arquitecturas de política pública y los resultados universales hoy en día	57
4 La influencia de las arquitecturas de política pública a largo plazo	83

Parte III La creación del universalismo en Costa Rica	123
5 Las bases de la arquitectura de política pública en la década de 1940	125
6 Un paso hacia la unificación en la década de 1970	143
7 Transformaciones contradictorias bajo presiones de mercado desde la década de 1980	175
Parte IV Conclusiones	213
8 Actores e ideas en perspectiva comparada	215
9 La búsqueda del universalismo: implicaciones para la formulación contemporánea de políticas públicas	235
<i>Bibliografía</i>	253
<i>Índice analítico</i>	279
<i>Acerca de los autores</i>	295

PARTE I

Universalismo en el Sur



1

Introducción

1.1 La renovada atención al universalismo

“La salud es un derecho de todos en todos los países ricos y pobres. Nuestro compromiso es universal”, afirmó el presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, a inicios de 2014.¹ Él no ha estado solo en su llamado. Las propuestas de políticas encaminadas a lograr el universalismo han florecido (Filgueira *et al.*, 2006; ILO, 2011; UNRISD, 2010), al igual que la experimentación con políticas de largo alcance (Cotlear *et al.*, 2014; Huber y Stephens, 2012; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014; Pribble, 2013). El término ha ganado terreno entre los hacedores de políticas en instituciones nacionales e internacionales: la Organización Mundial de la Salud (OMS) está impulsando la cobertura sanitaria universal; la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su conjunto está promoviendo un Piso de Protección Social en el ámbito mundial; y varios países en el Sur,² particularmente en América Latina,

1 Véase (en inglés): <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2014/01/14/speech-world-bank-group-president-jim-yong-kim-health-emerging-economies> (último acceso: 8 de diciembre de 2014).

2 El Sur en este libro alude al Sur global, no geográfico.

han introducido reformas calificadas como universales. La creciente atención a la cobertura total y a la equidad en la agenda internacional posterior a 2015 ha ampliado aún más el interés en estos objetivos (Fischer, 2012).

Esta atención a la política social universal coincide con la aparición de una nueva clase media que demanda servicios sociales, mejores y más asequibles, en todo el Sur (Pezzini, 2012). El crecimiento económico, los mejores salarios y el mayor acceso al crédito han aumentado rápidamente el número de personas que no están en condición de pobreza: por ejemplo, en América Latina, el número de personas en la clase media es ahora igual al número de personas en condición de pobreza (Ferreira *et al.*, 2012). Y el aumento apenas empieza: los cálculos indican que, en todo el mundo, la clase media aumentará de 1.8 mil millones en 2009 a 3.2 mil millones en 2020, y a 4.9 mil millones en 2030 (Kharas, 2010). Aunque la movilidad ascendente les ha concedido a estas personas nuevas oportunidades de consumo e inversión, todavía comparten muchas características con las personas en condición de pobreza. Son lo que el *Financial Times* describe como “la clase media frágil” (Burn-Murdoch y Bernard, 2014): personas que están a solo un paso de volver a caer en la pobreza (Krishna, 2010), y que demandan servicios y transferencias de buena calidad.

A pesar de su creciente relevancia social, académica y política, pocos estudios se han centrado en cómo debe entenderse el universalismo en el Sur, cuáles son sus principales características, y cómo puede crearse y mantenerse. La mayoría de la literatura comparada explica el nivel, la composición o la capacidad redistributiva del gasto social (Haggard y Kaufman, 2008; Segura-Ubiergo, 2007). Otra ha explicado las reformas de política social en las últimas décadas (Castiglioni, 2005; Madrid, 2003; Mesa-Lago, 2008; Rudra, 2008). Ninguna de estas líneas de investigación ha abordado explícitamente la creación y expansión del universalismo. Además, la mayoría de los estudios sobre los determinantes históricos de la política social abordan la presencia de la democracia, los movimientos sociales y los partidos de izquierda (en algunos casos, junto con variables económicas) para explicar la variación (Sandbrook *et al.*, 2007). Estos factores pueden ser precondiciones significativas, que contribuyen a posicionar a la política social en la cima de la agenda política. Sin embargo, el hecho de que los partidos de izquierda bajo regímenes democráticos promuevan el gasto social

pero no necesariamente el universalismo, sugiere que hay eslabones perdidos entre la existencia de instituciones democráticas, por un lado, y el universalismo, por el otro, que se deben explicar.

Este libro trata sobre estos eslabones perdidos. Se comienza definiendo el universalismo en términos de los resultados deseables de la política pública: derechos similares y suficientes para todas las personas. Estos, se argumenta, deben diferenciarse de los instrumentos específicos que los garantizan, incluidos el aseguramiento y la asistencia social. Luego, se exploran los determinantes detrás de las políticas sociales universales con base en el estudio comparado de cuatro países en tres continentes (Costa Rica, Mauricio, Corea del Sur y Uruguay), y un análisis detallado de la formulación de políticas en Costa Rica. Se identifican dos variables que vinculan a la democracia y al liderazgo político progresista con el universalismo. La primera es la arquitectura de política; es decir, la combinación de instrumentos que define quiénes tienen acceso a cuáles beneficios y cómo. A corto plazo, cuanto más unificados estén estos instrumentos, más se espera que los resultados sean universales. A largo plazo, las arquitecturas de la política crean un conjunto de oportunidades y restricciones para promover el cambio, sea este positivo o negativo. El segundo factor es la presencia de actores estatales capaces de promover arquitecturas unificadas mediante la adaptación de ideas internacionales. Lo que hace exitoso a este actor en algunos países, sectores y períodos, pero no en otros, es la adecuada combinación de recursos políticos, conceptuales y burocráticos.

Con base en la evidencia que se presenta a lo largo de este libro, se derivan las implicaciones para los esfuerzos contemporáneos que promueven la redistribución. Este objetivo es apremiante, ya que la concentración de activos entre las personas muy acaudaladas se ha intensificado en todo el mundo (Piketty, 2013; Stiglitz, 2013). Además de ser objetable por motivos éticos y morales, la desigualdad conlleva costos significativos en términos de crecimiento económico y genera diversos males sociales que inevitablemente afectan a la sociedad en conjunto (Wilkinson y Pickett, 2009; World Bank, 2006).

Para presentar el argumento de la investigación en este capítulo introductorio, primero se discute el significado y la importancia del universalismo (sección “El significado y la relevancia del universalismo”), para luego identificar brechas en la literatura sobre los determinantes

del universalismo en el Sur (“Explicaciones del universalismo: más allá de las condiciones políticas facilitadoras”). En la sección “Cómo explorar los eslabones perdidos: nuestro diseño de investigación”, se justifica la selección de políticas y, brevemente, se abordan eslabones conceptuales perdidos en la literatura, entre la democracia y los resultados universales. En las secciones “La influencia de las arquitecturas de política sobre el universalismo” y “Arquitecturas de política pública como variable de pendiente: sus determinantes políticos”, se presenta la metodología y los principales argumentos, enfocándolos, primeramente, en el concepto de arquitecturas de política y, después, en los actores estatales y las ideas, manteniendo la democracia y el liderazgo progresista como precondiciones. Se concluye con un resumen de los contenidos presentados en el resto del libro.

1.2 El significado y la relevancia del universalismo

El significado del universalismo en la política social es muy polémico (Anttonen, Häikiö y Stefánsson, 2012). Según la tipología de Titmus (1958) y Esping-Andersen (1990) de Estados de bienestar, un enfoque dominante es que se entienden las políticas sociales universales como aquellos programas financiados con impuestos generales a los que toda la población accede como asunto de derecho, con base en el principio de ciudadanía (Beland *et al.*, 2014; Esping Andersen y Korpi, 1987). Lamentablemente, la implementación de este tipo de políticas en el Sur enfrenta obstáculos profundamente arraigados. La gran desigualdad en los ingresos, la concentración del poder político en una pequeña elite, la débil capacidad fiscal, la inestabilidad política y la volatilidad macroeconómica han obstaculizado la creación y expansión de programas dirigidos a toda la ciudadanía y financiados mediante impuestos generales (Sandbrook *et al.*, 2007).

En parte como respuesta a estos problemas, las recientes propuestas de política usan el término “universal” y “universalismo” para referirse a programas que buscan llegar a toda la población, incluso si conllevan beneficios desiguales.³ Por ejemplo, en el discurso de enero de 2014 que se

3 “Todos/as” puede significar la población en general o todas las personas que forman parte de un colectivo determinado (p. ej., la primera infancia en el caso de la educación preescolar o personas adultas mayores en el caso de las pensiones).

menciona antes en este capítulo, el presidente del Banco Mundial subrayó la necesidad de “un enfoque especial para ampliar el acceso a los servicios vitales para mujeres y niños en condición de pobreza”. En México, la muy anunciada creación del Seguro Popular es entendida por autores como Cotlear *et al.* (2014) como una forma de reducir la segmentación presente y futura. Sin embargo, la reforma puede, por otra parte, crear sistemas sociales de dos carriles, con diferencias notorias de suficiencia en los servicios a los que es posible acceder en uno y en otro.

Desde la perspectiva de este libro, si todas las personas tienen acceso a algunos beneficios de salud, pero solo a unas pocas se les cubre su tratamiento de cáncer, no se puede hablar de universalismo. Tampoco se puede hablar de un sistema educativo universal cuando este combina escuelas públicas de mala calidad, escuelas administradas de forma privada que requieren pagos parciales y escuelas privadas con mayores recursos, un mejor plan de estudios y más horas de escuela para una pequeña minoría. En cuanto a las pensiones, cuando unos programas entregan transferencias por debajo de los niveles de subsistencia a las personas pobres mientras que el resto de la población recibe pensiones con base en niveles previos de ingresos, se puede hablar de cobertura masiva, pero no de universalismo.⁴

Por otra parte, es poco probable que centrarse en las personas en condiciones de pobreza cree el tipo de coaliciones entre clases requeridas para apoyar un crecimiento constante del gasto social (Korpi y Palme, 1998). Cuando estas personas y la clase media se incorporan a las mismas políticas, la capacidad de voz y de movilización de esta última también beneficia a quienes perciben menores ingresos. Esta coalición entre clases no solo es útil para ampliar el acceso, sino también para garantizar la suficiencia. La expansión resultante de las transferencias y los servicios tiene efectos redistributivos importantes y crea un círculo virtuoso para la incorporación social (Huber, 2002).

Se necesita por ello un enfoque del universalismo que se base en el objetivo maximalista, pero que reconozca que puede haber diferentes maneras de garantizar los mismos beneficios para todas las personas: por ejemplo, no solo impuestos generales, sino también seguros sociales

4 A pesar de que las pensiones pueden concederse por varios motivos, este libro se refiere solamente a las transferencias monetarias por vejez.

combinados con asistencia social. Las políticas sociales universales son aquellas que llegan a toda la población con transferencias y servicios suficientes (Figura 1.1), sin que la población deba necesariamente recurrir a lo privado.

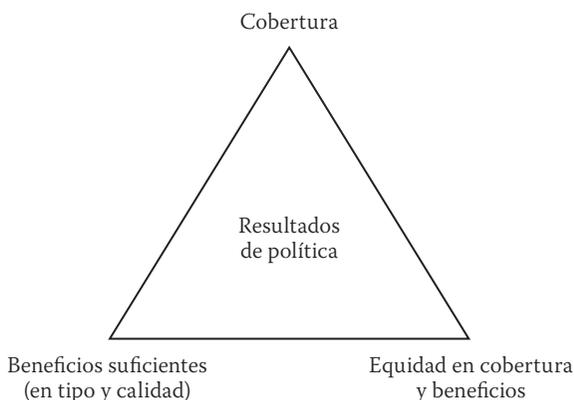


Figura 1.1 Resultados universales representados en un triángulo de cobertura, suficiencia y equidad

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, hay tres dimensiones clave en el enfoque de este estudio: cobertura, suficiencia y equidad. La cobertura masiva es relativamente sencilla de definir: se lleva a cabo cuando los beneficios abarcan a la mayoría de personas involucradas en una determinada categoría (p. ej., niñez en edad escolar, mujeres embarazadas, población adulta mayor). Idealmente, las transferencias y los servicios deben incluir a extranjeros y extranjeras en el país, independientemente de su condición legal, aunque ese ideal ha sido particularmente difícil de mantener en el Sur y lo es cada vez más en el Norte. La suficiencia se refiere al tipo y a la calidad de los beneficios. Cuanto más completos sean y mejor calidad tengan estos beneficios, más universal será el resultado de la política pública. La equidad se refiere a la distribución de la cobertura y de la suficiencia: los países podrían garantizar acceso masivo con una suficiencia desigual entre grupos poblacionales. Cuanto más uniformemente distribuidos estén los beneficios (entre zonas rurales y urbanas; mujeres y hombres; pobres y no pobres), más universal será el resultado.

Al introducir una nueva definición para un concepto con una larga tradición, ¿no se complica más de lo que se desentraña? ¿Tiene sentido desafiar la vasta labor académica que define las políticas sociales universales como las que se basan en el principio de ciudadanía? ¿Por qué no se usan términos como “política social igualitaria” o “política social redistributiva” en su lugar? Se cree importante no renunciar al concepto de universalismo por al menos dos razones. Por un lado, el término “universal” expresa un poderoso valor normativo; es actualmente usado desde la academia y desde el quehacer político; y está sujeto a disputas en la medida en que el término se usa con frecuencia para promover beneficios desiguales para diferentes grupos. Por otro lado, como se mencionó antes, es difícil crear programas basados en la ciudadanía. La débil capacidad estatal y las presiones electorales conspiran contra la implementación de nuevos programas de gran alcance financiados con impuestos generales. Este enfoque aquí planteado destaca el potencial para garantizar las metas deseadas a través de medios más pragmáticos y diversos.

Adoptar esta definición le permite a la investigación explorar preguntas relevantes para la política pública: ¿Qué variedad de instrumentos ayuda a los países a acercarse a los resultados de política deseados? El seguro social y la asistencia social, ¿han tenido algún papel en la construcción de universalismo? ¿Los países han garantizado universalismo mediante proveedores que no son públicos? Y, si es así, ¿cómo?

1.3 Explicaciones del universalismo: más allá de las condiciones políticas facilitadoras

Hasta hace poco, la literatura política comparada sobre política social en el Sur abordaba muy poco la creación de universalismo. No obstante, en la última década, un creciente número de estudios ha comenzado a prestar atención, a menudo, implícita, a este tema –en gran parte, como reflejo de los intensos procesos de fortalecimiento del Estado que tenían lugar en muchos de estos países–.

Al explorar la formación de la política social, los estudios definen su variable dependiente de muy distintas formas. Muchos trabajos se basan en la cantidad de personas beneficiadas y en el gasto social

requerido, pero pocos suelen abordar explícitamente el universalismo. Por ejemplo, en su estudio de Estados de bienestar en América Latina, Segura-Ubiergo (2007, p. 31) agrupa a los países con base en el “esfuerzo de bienestar” –expresado en cobertura y en diversas mediciones del gasto social–. Indicadores cuantitativos como los que usa este autor son muy frecuentes en el análisis econométrico, donde la ausencia de datos cuantificables inhibe formas más sutiles de medición. Por ejemplo, Brown y Hunter (1999) enfocan su estudio de la democracia y la política social –un análisis reproducido y actualizado por Lehoucq (2012)– exclusivamente, en el gasto.

Al seguir una tradición que inició con el trabajo de Titmuss y que fue reforzada por el influyente análisis de Esping-Andersen sobre los mundos del capitalismo de bienestar, otros estudios exploran cómo se gastan los fondos públicos –antes o además de cuánto se gasta–. Autores como Huber, Mustillo y Stephens (2008), Rudra (2008) y Rudra y Haggard (2005) distinguen entre seguridad social, salud y educación, y exploran sus distintos determinantes. La mayoría de estos autores asume que la salud y la educación (primaria) tienen mayor capacidad redistributiva que las pensiones, pero no abordan específicamente el universalismo.

Hay, sin embargo, algunas excepciones recientes. En su ambicioso estudio de Estados de bienestar en América Latina, Asia Oriental y Europa del Este, Haggard y Kaufman (2008) usan el término “universal” para referirse principalmente a la cobertura, aunque a veces amplían el concepto para incluir equidad. Por ejemplo, al hablar del Estado de bienestar en una Europa del Este comunista, argumentan que:

Los beneficios básicos, como el empleo garantizado, la salud, las pensiones y los subsidios familiares, evolucionaron en programas universales. Cuando los beneficios estaban ligados a salarios, como en el caso de las pensiones, la naturaleza altamente comprimida de la estructura salarial significó que eran distribuidos de manera relativamente equitativa (Haggard y Kaufman, 2008, p. 143).

Sin embargo, en general, Haggard y Kaufman no dedican mucha atención al significado o a los determinantes del universalismo *per se* –de hecho, los términos “universal” y “universalismo” no aparecen en su índice–.

Sandbrook *et al.* (2007) también se refieren a las políticas universales en su exploración de la socialdemocracia en la periferia. Al definir

los distintos tipos de regímenes socialdemócratas, se refieren a “los derechos universales para satisfacer necesidades básicas” en socialdemocracias radicales, como Kerala, y “al Estado de bienestar universal e integrador” en socialdemocracias clásicas como Costa Rica y Mauricio. Sin embargo, hacen poco esfuerzo para definir estos términos con rigurosidad o distinguir analíticamente entre políticas universales y los otros componentes de los regímenes socialdemócratas que exploran, tales como la intervención del Estado en asuntos económicos, la estructura del Estado y el papel de los movimientos sociales.

Dos estudios recientes sobre políticas de bienestar en América Latina son más explícitos en su definición de universalismo. Huber y Stephens (2012) exploran los determinantes de las políticas sociales redistributivas en América Latina a través de una combinación de datos de panel y estudios de caso. Su foco son las políticas redistributivas, las cuales definen en términos de universalismo básico como transferencias de tarifa plana para los tres deciles inferiores junto con “universalismo de tarifas planas financiadas por impuestos generales, es decir, salud y educación de calidad como un derecho de la ciudadanía” (Huber y Stephens, 2012, p. 68). Al igual que en la presente investigación, reconocen el papel que pueden tener los instrumentos de política, incluyendo la seguridad social y los programas que requieren basarse en el nivel de ingresos. No obstante, a diferencia de este trabajo, enfatizan el acceso masivo y equitativo a beneficios *básicos* en lugar de beneficios *suficientes* para hacer innecesario el recurrir al mercado privado.

En su libro sobre el papel de la política partidista en las reformas de bienestar en América Latina, el objeto de estudio de Jennifer Pribble es el más cercano al de este trabajo. Su definición de universalismo incluye cobertura, transparencia, calidad, y nivel de segmentación y financiamiento. Ella se aleja de las distinciones binarias de política universal *versus* no universal, y argumenta que el universalismo se puede alcanzar con diferentes instrumentos de política (Pribble, 2013). Al mismo tiempo, su definición de universalismo incluye características que se ven como parte esencial de los instrumentos antes de verlos como resultados de política, tales como la transparencia y el financiamiento.

Para pasar de la conceptualización de la variable dependiente del presente estudio a sus determinantes, mucha de la literatura subraya el papel de las instituciones democráticas para crear posibles políticas

más amplias (p. ej., Filgueira, 2007a; Huber y Stephens, 2012; Lehoucq, 2012; McGuire, 2010; Rudra y Haggard, 2005; Sandbrook *et al.*, 2007; Segura-Ubiergo, 2007). Aunque no suele definirse de forma explícita, para estos autores la democracia suele incluir un sistema de Gobierno con elecciones libres y justas, así como libertad de prensa. El énfasis en la democracia se debe mucho a Meltzer y Richard (1981): su teorema del votante medio sostiene que la política refleja las preferencias del votante ubicado en el punto medio de la distribución del ingreso. Por lo tanto, “la regla de la mayoría con una garantía⁵ universal generaría una redistribución económica” (Shapiro, Swenson y Donno, 2008, p. 1). La competencia electoral obliga a los partidos políticos a recurrir al gasto social para aumentar su electorado. Los Gobiernos democráticos son particularmente eficaces en proteger el gasto social en tiempos de crisis económica (Avelino, Brown y Hunter, 2005; Brown y Hunter, 1999). Para McGuire (2010), las elecciones y la libertad de prensa influyen de forma positiva el monto del gasto en cuidados básicos de la salud —su principal variable dependiente—. Filgueira (2007a) se concentra en los efectos a largo plazo de la democracia, mostrando cómo los regímenes democráticos desarrollan gradualmente coaliciones sociales y mecanismos institucionales que apoyan amplios programas sociales. En su opinión, “la formación temprana del estado social está muy relacionada con los experimentos democráticos tempranos” (p. 141). El seguro social se extendió en Argentina y Uruguay bajo las reglas del juego democrático de las décadas de 1910 y 1920. En Chile, el impulso sucedió bajo un Gobierno autoritario en la década de 1920, pero la posterior expansión tuvo lugar en democracia.

La democracia también abre espacios para el accionar de partidos de izquierda, los cuales generalmente favorecen un mayor gasto social. Huber y Stephens (2012) encontraron que los países de América Latina en que los partidos de izquierda prevalecieron durante las últimas dos décadas eran más propensos a gastar en salud y educación (que suelen tener amplia cobertura y resultados redistributivos), en lugar de en seguridad social y asistencia social. En el estudio de Pribble (2013), tener partidos de izquierda es una condición necesaria, aunque no suficiente, para poner en funcionamiento reformas sociales universalistas.

5 En la versión en inglés: “*enfranchisement*”.

La literatura sobre el período de retracción estatal neoliberal de las décadas de 1980 y 1990 resaltó otras variables, algunas de las cuales son prominentes en el análisis que realiza este libro en la segunda parte del libro. En particular, las presiones internacionales, las demandas económicas y fiscales, y las tecnocracias nacionales (principalmente compuestas por economistas) recibieron considerable atención como impulsoras del cambio en la política social (p. ej., Brooks, 2008; Centeno, 1994; Madrid, 2003). Un nuevo cuerpo de investigación fue generado a partir de la noción de que el período de austeridad redujo las diferencias ideológicas entre partidos de derecha e izquierda y de que las reformas fueron acompañadas por un giro general en las ideas. Los presidentes a menudo dejaban la formación de política en manos de profesionales tecnocráticos que, en ocasiones, actuaban más allá de las instituciones democráticas (Markoff y Montecinos, 1993; Silva, 2010). Los procesos de difusión, aprendizaje y emulación de ideas procedentes del exterior fueron identificados como impulsores de las reformas de política (Ewig, 2010; Meseguer, 2009; Weyland, 2005).

Sin embargo, la literatura acerca de la retracción estatal también reconoció el papel de la democracia y de los partidos políticos. Las coaliciones nacionales en el contexto de las instituciones democráticas adaptaron el conjunto de reformas promovidas por las instituciones financieras internacionales (Weyland, 2007). Los trabajos también señalaron el papel de los Gobiernos de centroderecha al acoger la reducción del Estado mediante la privatización, descentralización y contratación externa de transferencias y servicios sociales (Castiglioni, 2005; Huber, 1996; Kaufman y Segura-Ubierno, 2001).

No cabe duda de que la competencia electoral y la ideología partidaria influyen en el diseño de la política social y son fundamentales para promover el universalismo, un hallazgo que se confirma en este libro. Sin embargo, la democracia no es una condición suficiente. En América Latina, por ejemplo, la competencia electoral en Chile y Uruguay dio lugar a beneficios sociales desiguales en todos los grupos ocupacionales durante la mayor parte del siglo XX. En 1967, Uruguay tenía nueve fondos públicos de pensiones (incluyendo aquellos para funcionarios civiles) y nueve fondos autónomos de seguros de salud para trabajadores en distintas actividades de manufactura. A cambio de una prima mensual, gran parte de la clase media recibía servicios de salud

de asociaciones mutuales que invertían 3.1 veces más recursos por persona que el sistema público (Mesa-Lago, 1978). En Chile, el seguro social contaba con más de diez fondos diferentes, con derechos y obligaciones contenidas en más de 2000 textos legales (Mesa-Lago, 1978; Segura-Ubiergo, 2007). En ambos casos, la fragmentación inhibió los resultados universales y, consecuentemente, profundizó las desigualdades impulsadas por el mercado laboral (Haggard y Kaufman, 2008).

Desde la década de 1980 y en la última ola de democratización, algunas administraciones de izquierda han estado más dispuestas y han sido más capaces que otras para llevar a cabo programas redistributivos. Como indica Pribble (2013), algunos “partidos populistas de la izquierda o centroizquierda han participado recientemente en reformas de política social regresivas” (p. 19). De hecho, existe una gran diferencia en la política social entre países democráticos, tanto históricamente (Filgueira, 2007a) como en la actualidad (Martínez Franzoni, 2008; Pribble, 2011).

La competencia electoral y la ideología partidaria son importantes factores que contribuyen al universalismo, pero, por sí solas, no explican la dirección del cambio de la política social. En términos más generales, es problemático asumir que las preferencias de los principales actores sociales y políticos se traducen, más o menos de forma automática, en el contenido de la política.⁶ De hecho, los líderes y partidos políticos pueden responder a su electorado de muchas maneras, algunas de las cuales conllevan resultados universales, mientras que muchas otras no. Los votantes –en especial los electores de la clase media– no plantean, necesariamente, su demanda de más y mejores servicios sociales como demandas de universalismo.

Por lo tanto, al explicar el vínculo entre democracia y universalismo, se necesita analizar otras variables y responder varias preguntas clave: ¿Qué características tienen los programas? ¿Qué actores están detrás de su diseño? ¿Qué incentivos tienen para promover los instrumentos de política que llevan a resultados universalistas? Abordar estas respuestas,

6 La literatura sobre la capacidad del Estado tiene un problema similar: falla al explicar cómo la burocracia genera sus propias preferencias políticas. Una burocracia fuerte podría siempre ejecutar mejor las leyes ya aprobadas (algo que Itzigsohn (2000) muestra en su comparación de la legislación laboral en Costa Rica y República Dominicana) pero, por sí sola, no explica la aprobación de unas leyes y no de otras.

es decir, identificar eslabones perdidos entre las precondiciones políticas y los resultados de política social universales, constituye el principal interés de este libro.

1.4 Cómo explorar los eslabones perdidos: diseño de investigación

Gran parte de la literatura sobre política social estudia el régimen de política social (Gough, 2013), entendido como el conjunto interrelacionado de intervenciones del Estado para garantizar el bienestar de las personas. El supuesto es que sectores como educación, salud y pensiones se organizan bajo una lógica similar. Las intervenciones en áreas específicas son piezas de un rompecabezas más grande que permite garantizar cursos de vida seguros y con opciones para todas las personas. No obstante, considerar todo el régimen de política al estudiar el universalismo es problemático por al menos dos razones. En primer lugar, es difícil explorar eficazmente los eslabones perdidos entre los factores macropolíticos y los resultados universales, sin enfocarse en políticas específicas. En segundo lugar, en la mayoría de los países, no es posible identificar una sola lógica de asignación de los recursos públicos a través de todos los sectores de política social. Esta única lógica puede darse en algunos pocos casos como Suecia, Finlandia o Noruega, pero no en otras partes. Tómese el caso de Canadá y Estados Unidos (Béland y Waddan, 2013). Aunque ambos se consideran como regímenes de Estado de bienestar liberales, con base, principalmente, en el análisis de transferencias monetarias, las diferencias entre sus sistemas de salud son notables. Las “inconsistencias” de los regímenes de política entre sectores son probablemente aún más significativas en el Sur.

Por lo anterior, en este libro se evita presentar argumentos relativos al régimen de política social en general, pero sí se busca identificar determinantes de política que “viajan” entre sectores. Con este propósito, la salud es el principal sector que se aborda, mientras que las pensiones son el “caso sombra” de este estudio –un término usado por Pribble (2013)–. Las pensiones validan la relevancia de los resultados obtenidos más allá de un único sector. Se escogió este sector porque, junto con la salud, las pensiones suelen ser los dos programas más grandes en la mayoría de los países. Además, tener en cuenta las diferencias entre

un programa cuyo beneficio consiste en transferencias monetarias y un programa que brinda servicios proporciona una mejor comprensión de las dinámicas que fomentan e inhiben el universalismo.

Con el fin de explorar los factores que determinan la exitosa promoción de resultados universales en salud y pensiones, se eligieron casos en diferentes regiones: África, Asia y América Latina. Más específicamente, se compararon las trayectorias de cuatro países que destacan por haber creado políticas sociales activas en un momento u otro: Costa Rica, Mauricio, Corea del Sur y Uruguay. Como se muestra en el Capítulo 3, Uruguay es considerado como un pionero en política social en América Latina, y quizás en todo el Sur (Filgueira, 2007a; Mesa-Lago, 1978 y 2008). Costa Rica y Mauricio han sido atípicos en sus respectivas regiones durante varias décadas debido a la alta inversión en salud, educación y pensiones respecto a sus pares regionales (Sandbrook *et al.*, 2007). La selección de Corea del Sur puede ser más controversial, dado que el esfuerzo del país por aumentar la inversión en bienestar social ha sido reciente (Deyo, 1989; ILO, 2007) y en presencia de un alto producto interno bruto (PIB). Sin embargo, se enfocó en las trayectorias a largo plazo: al principio de la década de 1960, Corea del Sur tenía un PIB más bajo que los otros tres países (figuras 1.2 y 1.3). Además, el cambio en la política de Corea del Sur en las últimas décadas ha seguido, al menos de forma retórica, una dirección universalista. Por lo tanto, es un caso útil para explorar cómo la arquitectura inicial puede haber restringido los esfuerzos más recientes.

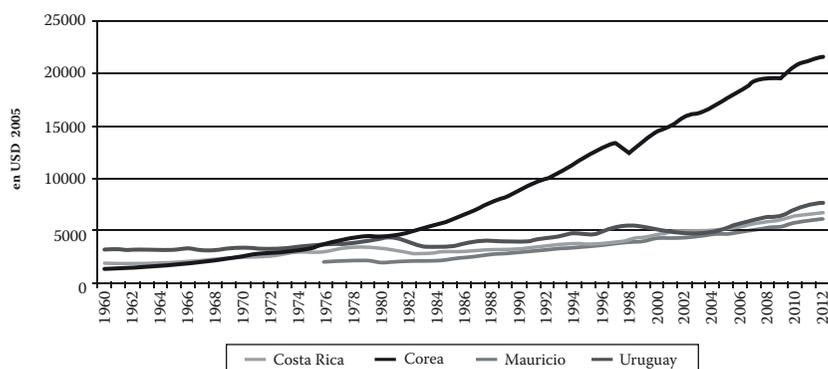


Figura 1.2 PIB per cápita (USD 2005), 1960-2012

Fuente: Basado en los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial.

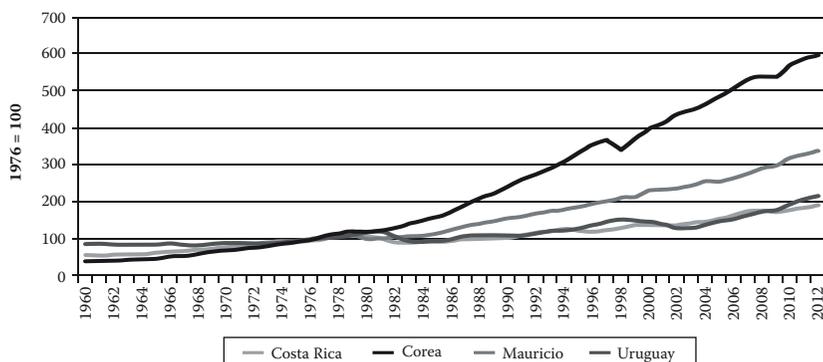


Figura 1.3 PIB per cápita (USD 2005), 1960-2012 (1976 = 100)

Fuente: Basado en los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial.

En la selección de los cuatro casos, se adoptó una estrategia similar a la de Huber y Stephens en su estudio de 2001 sobre Estados del Bienestar en el Norte. En lugar de muestrear diferentes tipos de Estado de beneficio, ellos fueron “guiados por [su] interés teórico y normativo en los estados de bienestar más suficientes [... Se enfocaron] en aquellos casos en que los movimientos laborales y los partidos socialdemócratas habían tenido una influencia significativa en el desarrollo del régimen general” (Huber y Stephens, 2001, p. 113). Huber y Stephens buscaron identificar las condiciones políticas y económicas que propiciaron políticas sociales suficientes en el Norte, un objetivo que coincide con el nuestro para el Sur. Costa Rica, Mauricio, Corea del Sur y Uruguay pueden considerarse como “mejores escenarios” y posibles candidatos para alcanzar resultados universales en salud y pensiones. Sin embargo, no todos estos países lo lograron. Como se verá en la siguiente sección y con más detalle en los Capítulos 3 y 4, Costa Rica ha avanzado más hacia el logro de beneficios equitativos y suficientes para una mayoría de la población que Mauricio y, sobre todo, que Corea del Sur y Uruguay.

Los cuatro casos también muestran diversidad a través del tiempo en términos de regímenes políticos y condiciones macroeconómicas. Esta variación fortalece el diseño de investigación de este trabajo porque, en lugar de dar por sentado el papel de la democracia, permite explorar su efectiva contribución a la construcción de universalismo.

El Cuadro 1.1 indica la diferencia en términos de sistemas políticos. Se consultó un gran cuerpo de literatura que distingue regímenes según sean democráticos, semidemocráticos o autoritarios. Los períodos autoritarios ocurren cuando no se llevan a cabo elecciones libres y justas, y se carece de sufragio pleno. En períodos semidemocráticos, hay competencia electoral, pero a algunos partidos no se les permite participar o no hay sufragio pleno. Por ejemplo, en Uruguay, Costa Rica y Mauricio, las mujeres no tuvieron el derecho al voto hasta 1931, 1948 y 1953, respectivamente. En períodos democráticos, se llevan a cabo elecciones libres y justas, sin restricciones para electores o partidos políticos.

Cuadro 1.1 *Períodos de democracia y autoritarismo en los cuatro países seleccionados desde la creación de la arquitectura de política fundacional*

Países	Semidemocracia	Democracia	Autoritarismo
Costa Rica	1940-1975	1975-presente	–
Mauricio	1948-1968*	1968-presente	–
Corea del Sur	–	1988-presente	1977-1988
Uruguay	1910-1931	1938-1972 1984-presente	1931-1938 1972-1984

Nota: Por arquitecturas fundacionales se hace referencia a aquellas moldeadas por los Estados en un esfuerzo inicial por organizar los beneficios sociales (Capítulo 4).

(*) Entre 1948 y 1968, Mauricio seguía siendo una colonia, pero su autonomía política y deliberación democrática iban en aumento.

Fuente: Elaboración propia.

Aunque el Gobierno democrático o semidemocrático prevalece en la muestra de este libro, en Corea del Sur y Uruguay también hubo períodos de autoritarismo. En los Capítulos 4 y 8, se demuestra que las reformas que promovieron los objetivos universales de mayor cobertura, suficiencia y equidad casi siempre ocurrieron durante períodos de competencia electoral –con la excepción de los cambios legales para agrupar diferentes fondos de seguros que tuvieron lugar en Uruguay durante la década de 1970–. Los partidos progresistas y los políticos interesados en la política social también fueron importantes para los esfuerzos expansionistas, como lo muestran claramente el Partido Liberación Nacional en Costa Rica; el Partido Laborista y el Partido Socialdemócrata Mauriciano en Mauricio; y el Frente Amplio en Uruguay.

Se confirma así que la competencia electoral y los partidos progresistas (a menudo con líderes carismáticos y progresistas) son precondiciones importantes para el universalismo. Al mismo tiempo, su presencia no es suficiente: durante la mayor parte del siglo XX, la salud y las pensiones uruguayas estuvieron demasiado fragmentadas para ofrecer resultados universales. Mientras tanto, las instituciones democráticas han hecho poco para evitar la creciente desigualdad en la prestación de servicios en Mauricio y, más recientemente, en Costa Rica.

Si los partidos democráticos y progresistas son insuficientes para explicar el universalismo en la política social, ¿qué se puede decir de las condiciones económicas? Según autores como Eisenstadt (1966), la modernización económica promueve el crecimiento en el gasto social, principalmente a través de la urbanización, la industrialización, el envejecimiento y el fortalecimiento de las instituciones estatales. Un PIB alto suele considerarse como una precondición para promover políticas sociales suficientes y de alto costo. Por último, algunos argumentos plantean que la globalización limita las oportunidades de las reformas en pro del universalismo (Rudra, 2007).

Aunque el crecimiento del PIB fue importante para ampliar los esfuerzos en beneficios sociales en estos cuatro países, difícilmente explica las diversas trayectorias entre países. En 1960, los PIB per cápita de Corea del Sur, Uruguay y Costa Rica no eran significativamente distintos (Figura 1.4). Sin embargo, para entonces, las arquitecturas de política ya eran disímiles; Costa Rica y Mauricio (en menor medida) se beneficiaban de instrumentos de política más unificados que los otros dos países. El crecimiento de Corea del Sur comenzó en la década de 1960, pero sus intentos por impulsar reformas universales comenzaron mucho más tarde. Mientras tanto, en Costa Rica y Uruguay, un similar desempeño económico ha ido de la mano de significativas diferencias en los resultados de la política social (Figura 1.3 y Capítulo 4). De forma más relevante, Costa Rica no ha sido atípica en términos de crecimiento económico en los últimos cincuenta años; sin embargo, ha desarrollado la arquitectura más favorable para el universalismo de los cuatro países.

1.5 La influencia de las arquitecturas de política sobre el universalismo

Si la democracia es solo una precondition y las diferencias económicas no explican las variaciones, ¿cómo se puede explicar la diversidad en las opciones universales? En este libro, se identifican las arquitecturas de política como el primer indicador (Figura 1.4). Las arquitecturas de política incluyen cinco componentes: elegibilidad, financiamiento, beneficios, proveedores y regulación de la opción privada externa para políticas sociales específicas (p. ej., salud, educación, pensiones).

La noción de arquitectura de política proviene de la literatura de América Latina sobre política social. En ella, se usa como un término relativamente amplio para referirse a todas las instituciones y políticas estatales de protección social (Filgueira *et al.*, 2006). Por ejemplo, Filgueira (2007b) estudia la “arquitectura de protección social” en América Latina, incluyendo aquellos principios (p. ej., dependencia en empleo formal) e instrumentos (p. ej., impuestos sobre los salarios) creados por distintos países y las formas en que están interrelacionados. El término, según lo usan Filgueira y otros, es una metáfora útil para enfatizar las interrelaciones entre diferentes componentes de un sistema –algo que también se quiere resaltar–. Sin embargo, su amplia definición tiende a superponerse con las nociones de régimen de bienestar y de régimen de política social. Por el contrario, se aplicó el concepto solo a sectores específicos de la política y se hizo todo lo posible para justificar sus componentes.

Además de definir las características de políticas específicas en un momento determinado en el tiempo (Capítulo 3), las arquitecturas de política cumplen un papel más dinámico (Figura 1.5). Las diferentes arquitecturas crean oportunidades y restricciones para la posterior universalización. Este segundo argumento se basa en la literatura histórico-institucional sobre la influencia de la historia en las trayectorias (*path dependency*) (Mahoney, 2010); en particular, en los conceptos de legados y de retroalimentación de política. Para los autores en esta tradición, el cambio de política en un cierto momento “depende fundamentalmente de los procesos puestos en marcha por la naturaleza de la política en cuestión” (Amenta, 2003, p. 106). Los nuevos programas sociales crean actores y coaliciones, instituciones públicas y expectativas sociales que facilitan o dificultan los cambios futuros

(Huber y Stephens, 2001; Skocpol, 1992). En el contexto de América Latina, Ewig (2010) amplió el concepto de legados de política más allá de su enfoque típico en la clase social, para subrayar la manera en que refuerzan también los privilegios basados en género y raza. Más recientemente y cercano al argumento de este libro, Pribble (2013) destaca el papel de los legados de política al influenciar reformas progresistas en América Latina al dar lugar a nuevas demandas y al fortalecer a actores específicos en detrimento de otros.

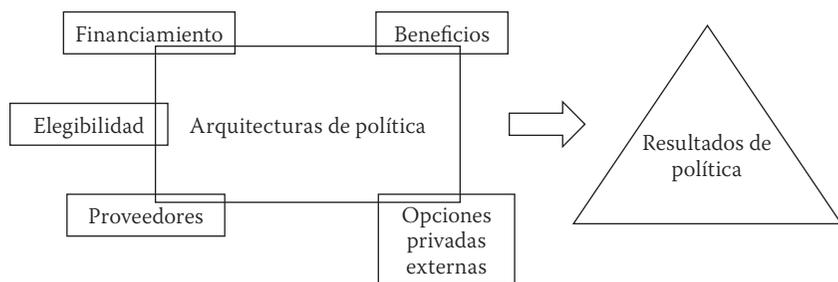


Figura 1.4 Arquitectura de política como variable independiente a corto plazo

Fuente: Elaboración propia.

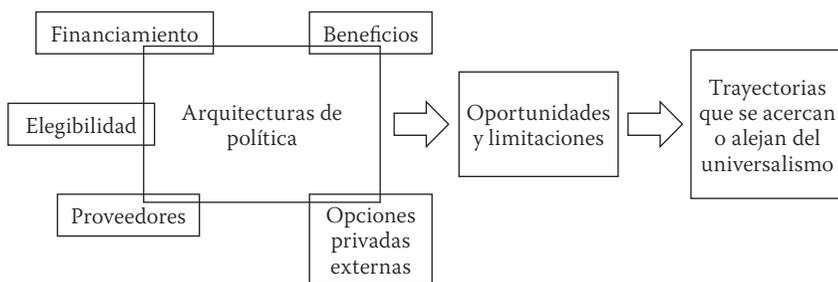


Figura 1.5 Arquitecturas de política como variable independiente a largo plazo

Fuente: Elaboración propia.

Al vincular la literatura sobre las características de la política social con la discusión histórico-institucionalista de la influencia de la historia en las trayectorias, se hace una importante contribución al estudio de la política social. El concepto de arquitectura de política le permite

a esta investigación considerar, de forma simultánea, las implicaciones a corto y largo plazo: al diseñar nuevos programas, los hacedores de políticas deberían evaluar el nivel de unificación que la arquitectura permite a corto plazo y considerar las posibles trayectorias a que esta misma arquitectura dará lugar a largo plazo.

En los Capítulos 3 y 4, se compara la arquitectura de política en Mauricio, Costa Rica, Corea del Sur y Uruguay. El primer país financió salud y pensiones para sus habitantes a través de impuestos generales. En los otros tres, el seguro social fue el más importante instrumento de política, pero con características diferentes. La comparación de los cuatro países cuestiona la idea de que un instrumento de política dado siempre será más apropiado para alcanzar el universalismo que otros. Por ejemplo, a pesar de ser la más cercana al exitoso “modelo escandinavo”, la arquitectura mauriciana no ha tenido resultados más universales que los otros tres casos basados en el seguro social. En particular, los resultados de Costa Rica han sido más universales, aunque se basaran en impuestos sobre los salarios.

¿Cómo es posible alcanzar resultados universales a través de un conjunto diverso de instrumentos, incluyendo los seguros sociales y los programas asistenciales? Se argumenta que la clave está, no en los instrumentos *per se*, sino en el grado de unificación que el diseño de estos instrumentos permite alcanzar. La unificación ocurre cuando todas las personas beneficiarias reciben el servicio o la transferencia monetaria de manera similar y el Estado desempeña un papel importante en definir los beneficios, actuando como proveedor directo y regulando el mercado de manera eficaz. De la misma forma, la fragmentación es una importante amenaza para el universalismo. Por fragmentación, se hace referencia a la existencia de diversos mecanismos de acceso, financiamiento, derechos y proveedores, así como a la presencia de una opción importante de mercado. La fragmentación puede ser impulsada por la política o por el mercado, según sea dinamizada por intereses particulares o por la creciente participación de actores privados en la provisión pública. En lugar de una categoría binaria, se aborda la unificación y la fragmentación como dos extremos de un continuo en el que se ubica cada una de las cinco dimensiones de las arquitecturas de política de los países.

También se muestra que las arquitecturas de política existentes en un momento dado influyen en los cambios posteriores mediante dos

principales canales. Por un lado, consolidan a algunos actores sociales y estatales sobre los demás, y crean diferentes tipos de incentivos económicos, políticos y sociales a favor o en contra de la unificación. Por ejemplo, algunos proveedores privados poderosos suelen consolidar la fragmentación en el tiempo –algo que muestran Ewig y Kay (2011) para el caso chileno–. Por otro lado, las arquitecturas de política dan forma al conjunto de opciones disponibles que los hacedores de políticas contemplan al considerar las reformas. En general, cuando los arreglos están unificados desde el principio, es más fácil ampliarlos en una dirección en pro del universalismo en etapas posteriores.

La discusión de las arquitecturas de política en los Capítulos 3 y 4 destaca la excepcionalidad de Costa Rica en perspectiva comparada. La arquitectura fundacional de Costa Rica a principios de la década de 1940 no tuvo resultados universales a corto plazo (p. ej., los trabajadores informales fueron marginados; los niños y las mujeres amas de casa eran dependientes de los trabajadores asegurados), pero tenía características únicas que facilitaron la posterior expansión prouniversalista. El seguro social se basaba en un fondo único para todos los trabajadores y fue construido “de abajo hacia arriba”. Al inicio, el seguro social obligatorio solo cubría a los obreros bajo un tope salarial. Estos grupos inicialmente incorporados tenían incentivos para apoyar la expansión del aseguramiento hacia grupos de mayores ingresos que aportaran a los mismos servicios con contribuciones sobre salarios más altos. Esto llegó a ser particularmente evidente en la década de 1970, cuando se eliminó el tope salarial y las personas de mayores ingresos debieron sumarse de manera obligatoria al seguro social. La disposición de beneficios de salud de una misma y alta calidad para toda la población asegurada, fueran los trabajadores o sus familiares dependientes, creó incentivos para que otros grupos se unieran.⁷

7 Idealmente, todas las personas deberían tener acceso a transferencias y servicios, independientemente de su posición en el mercado laboral. En particular, todos los miembros de la familia deberían tener los mismos derechos en su condición ciudadana y no de su relación con el mercado de trabajo. Sin embargo, mencionamos previamente que, en muchos países, proporcionar beneficios mediante el seguro social es una solución subóptima, pero más fácil. Lo importante en estos casos es que los familiares cuyo acceso es en condición de dependientes reciban los mismos beneficios que el jefe o la jefa de hogar. Esto es justo lo que sucedió en Costa Rica en materia de servicios de salud.

Durante la década de 1970, Costa Rica introdujo una medida adicional que alentó aún más la unificación. Para garantizar que las personas en condiciones de pobreza fueran incluidas en los servicios disponibles, el gobierno creó el Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF). FODESAF aportó recursos financieros para programas dirigidos a mejorar la nutrición, la salud, las pensiones no contributivas y otras formas de ingresos para la población que, hasta entonces, había sido marginada de los programas sociales. Los nuevos programas se ubicaron en los ministerios de línea, evitando así la creación de instituciones diferentes para los pobres y para el resto de la población.

Finalmente, se demuestra que la opción privada externa con fines de lucro es una amenaza creciente al universalismo en todo el mundo. La oferta privada de servicios sociales crea nuevos actores y nuevas oportunidades para la clase media, erosionando la unificación de los otros cuatro componentes de la arquitectura de política. El llamado de este estudio a regular de manera efectiva la opción privada externa detallada en el Capítulo 9 se basa en la evidencia empírica presentada en los Capítulos 3, 4 y 7.

Los resultados de esta investigación se basan en un estudio comparado a partir de un número pequeño de casos, que es el diseño de investigación más apropiado para explorar el papel de las arquitecturas con el fin de determinar resultados universales de política. La muestra pequeña permite caracterizar dicha arquitectura con rigurosidad, considerando en detalle los cinco componentes y su interacción. También se puede explorar la evolución de la arquitectura de política de cada país y sector a largo plazo, identificando cómo opera la influencia de la historia en las trayectorias en cada caso. Esto no hubiera sido posible con un mayor número de casos. Los estudios econométricos están muy restringidos por la disponibilidad de datos respecto a indicadores que no sean solo de cobertura, así como por la dificultad para medir cuantitativamente el grado de unificación de los instrumentos de política.

Sin embargo, se reconocen los retos que impone un estudio basado en un número pequeño de casos y se ha buscado minimizarlos. El primer reto tiene que ver con el establecimiento de causalidad entre las principales variables. Se debe demostrar que los cambios de política introducidos en los cuatro países fueron, de hecho, condicionados por la arquitectura. Para ello, a partir de fuentes secundarias,

se reconstruyeron los cambios en las arquitecturas a través del tiempo y se mostró su influencia en decisiones posteriores. Como se menciona al final de este libro, el argumento se beneficiaría de investigación adicional que tome en cuenta el papel de la arquitectura en contextos distintos (p. ej., países con pocas capacidades estatales) y que, además, explore las condiciones bajo las que pueden darse cambios radicales, en lugar de incrementales, bajo regímenes democráticos.

La segunda preocupación se relaciona con hasta dónde se pueden generalizar los argumentos más allá de los cuatro países que se comparan en este libro. La validez de algunas de las afirmaciones se basa en comparaciones entre pares de países: el contraste entre Costa Rica y Mauricio demuestra que la seguridad social puede ser más exitosa en proveer resultados universales que las políticas basadas en impuestos generales. Al realizarse un contrapunto con Corea del Sur y Uruguay, Costa Rica demuestra la importancia de contar con instrumentos de política unificados. También se descartan factores conflictivos, sobre todo macroeconómicos. Dada la variedad de comparaciones en que se basan las afirmaciones, se garantiza la validez más amplia de los hallazgos.

Los resultados son particularmente relevantes para países de medianos ingresos (desde Bolivia a India, China o Brasil), donde habita la mayoría de las personas en condiciones de pobreza según ingresos (IDS, 2012).⁸ Son también países que cuentan con un mínimo de capacidad estatal para obtener resultados universales, que podría no existir en los países más pobres del mundo. No obstante, la afirmación de que los programas son materia a largo plazo, el llamado a contar con estudios detallados de las trayectorias de política, y el enfoque en actores estatales sí pueden tener relevancia en el Sur en general.

1.6 Arquitecturas de política pública como variable dependiente: sus determinantes políticos

¿Cómo se diseñan las arquitecturas de política inicialmente? ¿Cómo se (re)forman en momentos clave? Dado su éxito en la promoción de

8 Aquí también es donde se espera que el surgimiento de la nueva clase media continúe y donde los retos por superar su fragilidad sean más intensos.

resultados universales en comparación con otros países, se exploraron respuestas a estas preguntas mediante el caso de Costa Rica. Se recurrió a una combinación de metodología histórico-institucional y reconstrucción del proceso de política para establecer los determinantes políticos de la creación (Capítulo 5), la expansión (Capítulo 6) y los cambios contradictorios (Capítulo 7) de su arquitectura de política. Para los dos primeros períodos (de inicios de la década de 1940 hasta el final de la década de 1970), se consideró en esta investigación salud y pensiones al mismo tiempo, como parte integral de un único proceso de formación de política. Para el período más reciente, se separaron los dos programas para contemplar sus distintas dinámicas de transformación.

La investigación se concentró en momentos clave cuando la salud y las pensiones experimentaron cambios significativos, reconstruyendo decisiones de política alrededor de estos momentos. Para cada política y período se estableció cómo la arquitectura de política fue (re)formada, cuáles actores impulsaron el cambio y de dónde procedían sus ideas. Se prestó mucha atención a escenarios contrafácticos: las opciones y decisiones que habrían conducido a la arquitectura de política en una dirección diferente a la que efectivamente tomó. También se consideró cómo la etapa anterior influyó en los resultados posteriores para explicar el papel dinámico que tienen las arquitecturas.

El análisis sigue un tipo específico de reconstrucción de procesos que “proporciona información sobre contexto, proceso o mecanismo, y que aporta ventajas distintivas en inferencia causal” (Collier, Brady y Seawright, 2004). Se recopiló un conjunto de observaciones causales del proceso de formación de política (Collier, Brady y Seawright, 2004) para generar una teoría de los vínculos entre la democracia y la arquitectura de política unificada que fue examinada. Se incluyeron en este análisis abundantes descripciones de eventos en la fase previa a la creación del seguro social y se mostró cuán importante fue la temporalidad en la toma de decisiones (Mahoney, 2010). Por ejemplo, se explicó cómo fue escrito el primer borrador de la ley del seguro social costarricense en Chile, país al que un asesor muy cercano al presidente de Costa Rica había viajado, justo en el momento en que este país estaba explorando maneras de promover la unificación de sus fondos de seguridad social.

Las fuentes de datos incluyen estadísticas, registros de archivo, periódicos y entrevistas. Se usaron estadísticas descriptivas para medir los resultados universales en el tiempo y vincularlos a cambios económicos y sociales. Los registros de archivo incluyen fuentes primarias oficiales recopiladas en la Asamblea Legislativa y en los archivos nacionales de Costa Rica entre 2011 y 2012, los archivos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra (durante estancias cortas en 2012 y 2013), el Archivo del Siglo XX y la sección de periódicos de la Biblioteca Nacional en Santiago de Chile en 2010 y el archivo de Abel-Smith de la London School of Economics en 2015. Se seleccionaron los periódicos más destacados e ideológicamente diversos que estuvieran disponibles en ese momento. Se analizó el período justo antes y después de la adopción de cambios clave en la política. También se realizaron 40 entrevistas con profundidad con los principales actores (i. e., políticos, expertos en política, burócratas y líderes de diversos grupos de presión) que han participado en los debates de política desde la década de 1970.

El análisis refuerza el papel de la competencia electoral como precondition.⁹ Las elecciones colocaron al “asunto social” en la agenda política de la década de 1940 y ampliaron la influencia de los partidos políticos progresistas durante la mayor parte del período. El nombramiento de líderes políticos como presidentes (p. ej., Rafael Ángel Calderón Guardia en 1940 y José Figueres en 1970 –un cristiano y un socialdemócrata, utilizando la terminología de la literatura comparada–) creó el espacio político para emprender importantes reformas políticas.¹⁰

Sin embargo, las características específicas de la seguridad social y de FODESAF solo pueden entenderse teniendo en cuenta la interacción entre actores estatales clave e ideas internacionales (Figura 1.6).

9 La competencia electoral en la década de 1940 se llevó a cabo en el contexto de una semidemocracia. Aunque gran parte de la literatura no lo menciona, la mitad del electorado no pudo votar hasta 1949. Sin embargo, la competencia entre la izquierda y la derecha fue intensa y aumentó la atención prestada a la política social.

10 El papel de la capacidad estatal es menos claro. A inicios de la década de 1940, el Estado costarricense era muy pequeño y las instituciones eran débiles. La capacidad estatal en el ámbito social aumentó rápidamente durante las décadas de 1950, 1960 y 1970; es decir, de manera simultánea antes que precediendo la expansión de la política social.

En la década de 1940, un pequeño grupo de expertos, que formó parte del círculo íntimo del presidente, posicionó el seguro social en la agenda política, diseñó la ley inicial y condujo el proceso de implementación. Estos expertos participaron en redes de política internacional y gran parte de su influencia vino de su acceso a experiencias, ideas y modelos extranjeros. Estas personas tomaron prestadas de otros países las características básicas del nuevo seguro social antes mencionado, incluyendo su carácter unificado y de abajo hacia arriba. En la década de 1970, un equipo con ideas vinculadas a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y a otras organizaciones internacionales promovió FODESAF. Los líderes estatales también fueron fundamentales en el manejo de vetos, sobre todo al valerse de una mayor adopción o implementación.

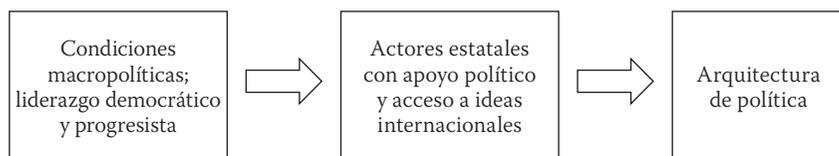


Figura 1.6 Determinantes políticos de las arquitecturas de política

Nota: Como se comentó en la sección anterior, las arquitecturas de política en un momento determinado en el tiempo también dan forma a arquitecturas de política posteriores en un proceso iterativo e influido por el peso de la historia en las trayectorias.

Fuente: Elaboración propia.

Las afirmaciones de este libro acerca del papel central de los actores estatales son válidas para dar cuenta también de la formación de política desde la década de 1980. A pesar de los obstáculos económicos y de ideas globales menos amigables, Costa Rica adoptó reformas en pro del universalismo en atención primaria. Al mismo tiempo, falló al reformar otros componentes del sistema de salud para mejorar el servicio y frenar el crecimiento de la opción privada externa. Tanto los fracasos como los éxitos han sido, al menos en parte, explicados por la existencia o ausencia de actores estatales políticamente influyentes con una agenda coherente respecto a la dirección de los cambios (Capítulo 7).

¿Qué tan singular es el proceso de política social costarricense que se describe? ¿Qué tan relevantes son los argumentos planteados en este libro para otros países? Dada la escasez de países del Sur en los cuales la política social ofrece resultados universales, la exploración a fondo de casos excepcionales es significativa en sí misma. No obstante, en el Capítulo 8 se integran los otros tres países para examinar la validez comparativa de los resultados de este estudio. Esta prueba de robustez se centra en los servicios de salud, pero tiene en cuenta el caso de las pensiones cuando su examen agrega analíticamente más elementos.

El Capítulo 8 muestra que el modelo que plantea esta investigación es reproducible y facilita la comprensión de otros países. La competencia electoral es importante: bajo condiciones de autoritarismo, la arquitectura fundacional en salud de Corea del Sur proporcionó acceso a solo un pequeño segmento de trabajadores. Pero la democracia no es suficiente. En ausencia de actores estatales o ideas adecuadas, países democráticos como Mauricio y Uruguay desarrollaron una arquitectura fundacional fragmentada. Más recientemente, Corea del Sur y Uruguay han avanzado hacia la unificación gracias a la presencia de actores estatales involucrados en ideas internacionales y apoyados por tomadores de decisiones.

Al mismo tiempo, el análisis comparativo realizado aquí ayuda a perfeccionar algunas de las variables teniendo en cuenta trayectorias nacionales específicas. En primer lugar, algunas veces (p. ej., Corea del Sur, durante la década de 1990), las ideas de política provienen de expertos activos en la sociedad civil y no en el Estado. Segundo, donde la arquitectura de política involucra a múltiples actores (como en Uruguay), el éxito de la reforma podría depender de contar con el apoyo de todos ellos.

1.7 Conclusión

Al responder a los desafíos de un mundo con arraigada pobreza, una clase media creciente y una concentración excesiva del ingreso y del poder en una elite, las exigencias éticas y los cálculos políticos empujan en la misma dirección: hacia una mayor atención al universalismo en la política social. Desde una perspectiva académica, se espera que este

libro ayude a mejorar una comprensión compartida de los resultados de la política social en contextos democráticos en todo el Sur. Desde una perspectiva de política, se confía en que los capítulos siguientes argumenten de manera convincente el buscar resultados universales mediante diversos instrumentos de política. El llamado a tener un “piso de protección social” (ILO, 2012) es un paso positivo, pero insuficiente; se debe considerar la política detrás de la creación de nuevas políticas y las mejores formas de evitar programas fragmentados que reproduzcan la desigualdad.

Se muestra en este libro que las instituciones democráticas crean oportunidades para ampliar el papel de la política social y la redistribución, sobre todo cuando se eligen partidos de izquierda. Sin embargo, qué tanto universalismo logre la democracia y los partidos de izquierda dependerá de las características de la arquitectura política y de la existencia de actores estatales progresistas que tengan el apoyo político y los conocimientos técnicos. En presencia de arquitecturas de política “equivocadas” (con fragmentación significativa en el acceso, el financiamiento, los derechos o la provisión de servicios), aún si existe democracia electoral y voluntad política, será bastante difícil para los países garantizar servicios similares y de alta calidad, así como transferencias suficientes para todas las personas.

No se sugiere que los resultados de la política social universal puedan alcanzarse mediante la reingeniería institucional. Las arquitecturas adecuadas solo pueden surgir en determinados contextos: la política es importante para posicionar los temas de política social en la agenda, abrir el espacio para procesos de política favorables y fortalecer a los principales actores estatales. Por otra parte, los cambios inesperados en las condiciones políticas, en cualquier momento, pueden interrumpir trayectorias positivas. El punto es que las arquitecturas son un ingrediente clave para determinar si la política social ofrece programas sociales con suficiencia para todas las personas. Cuanto más reflexionen los hacedores de políticas sobre las arquitecturas de política pública, así como otros actores sociales con conocimiento técnico, más posibilidades habrá para crear condiciones favorables a largo plazo.

El siguiente capítulo explora cómo definir mejor el universalismo y justifica su relevancia política. La Parte II se dedica al estudio comparativo de las arquitecturas de política en el corto (Capítulo 3) y largo

plazo (Capítulo 4) mediante la discusión comparativa de Costa Rica, Mauricio, Corea del Sur y Uruguay. La Parte III gira en torno a la creación del universalismo en Costa Rica durante la etapa de fundación en la década de 1940 (Capítulo 5); la etapa de expansión en la década de 1970 (Capítulo 6); y el período contradictorio bajo las presiones del mercado de las décadas de 1990 y 2000 (Capítulo 7). La Parte IV concluye y profundiza en las implicaciones de política. El Capítulo 8 analiza si el modelo que se sugiere aquí ayuda a explicar la promulgación y las recientes transformaciones de las arquitecturas de política social en Mauricio, Corea del Sur y Uruguay. El capítulo final resume los principales hallazgos presentados en el libro y recurre a algunas implicaciones de política para quienes actualmente formulan o buscan formular políticas progresistas en el Sur. Se sostiene que estas lecciones son relevantes para las políticas preexistentes, como salud, pensiones y educación, así como para aquellas en áreas emergentes, como educación temprana y cuidado infantil.

Acerca de los autores



Juliana Martínez Franzoni

Catedrática de la Universidad de Costa Rica. Investiga sobre regímenes de bienestar y de política social, sus procesos de formación y sus implicaciones para la desigualdad socioeconómica y de género en América Latina. Ha sido profesora Fulbright e investigadora visitante en el Instituto Kellogg para los Estudios Internacionales (EE. UU.), la red DesiguALdades (Alemania), CIEPP (Argentina) y la Universidad de Texas-Austin (EE. UU.). Es editora de la revista *Social Politics* y editora regional de *Global Social Policy*. Ha publicado tres libros y coeditado un número especial sobre variedades de capitalismo en América Latina de la revista *Economy & Society*. Sus artículos más recientes han sido publicados en la *Latin American Research Review*, *Revista de la CEPAL* y *Social Politics*.

Diego Sánchez-Ancochea

Director del Latin American Centre, profesor titular de Economía Política de América Latina en la Universidad de Oxford y miembro de St. Antony's College. Su investigación se concentra en desigualdad, políticas sociales e industriales y la economía política del desarrollo en América Latina. Es coeditor del *Journal of Latin American Studies*

y editor asociado de *Oxford Development Studies*. Ha coeditado cuatro libros y un número especial sobre variedades de capitalismo en América Latina de la revista *Economy & Society*. Sus artículos ha aparecido en revistas como *Latin American Research Review*, *Studies in Comparative International Development* y *World Development*.

Juntos han publicado publicado los libros *The Quest for Universal Social Policy in the Sout: Actors, Ideas and Architectures* (CUP, 2016) y *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica Achieved the Elusive Double Incorporation* (Palgrave McMillan, 2013).

Esta es una
muestra del libro
en la que se despliega
un número limitado de páginas.

Adquiera el libro completo en la
Librería UCR Virtual.

LIBRERÍA
UCR

VIRTUAL

Las políticas sociales, que proveen a toda la población de derechos similares y suficientes, son esenciales para reducir la desigualdad en el Sur global. También pueden crear sociedades más integradas y coaliciones de clases entre las personas en condición de pobreza y la clase media. Promover el universalismo podría resultar más fácil si los países combinaran un abanico de instrumentos, como la seguridad social y la asistencia social, en lugar de limitarse a la más difícil tarea de crear programas financiados con impuestos generales y basados en el principio de ciudadanía.

¿Cómo pueden los países avanzar hacia la dirección correcta? Para responder a esta pregunta el libro lleva a cabo un análisis comparativo de Costa Rica, Mauricio, Corea del Sur y Uruguay; así como un recuento histórico detallado de la experiencia costarricense. Para esto, destaca el papel de las arquitecturas de política pública –entendidas como la combinación de instrumentos que definen quién accede a qué beneficios, cuándo y cómo– en la promoción de más o menos universalismo. A su vez, la creación de arquitecturas de política pública adecuadas para el universalismo tiene como precondiciones la democracia y un liderazgo político progresista, así como actores estatales activos e ideas internacionales adecuadas como factores impulsores.

Diseño de cubierta: Humberto Jérez (FLACSO-México).

