

CUADERNOS DEL CLAEH n.º 92
 Montevideo, 2.ª serie, año 29, 2006-1
 ISSN 0797-6062 Pp. 93-100

THE POLITICS OF SOCIAL POLICY CHANGE IN CHILE AND URUGUAY: RETRENCHMENT VERSUS MAINTENANCE, 1973-1998

Rossana Castiglioni

Nueva York-Londres, Routledge, 2005, 168 pp.

El análisis de las rutas del desarrollo de los países latinoamericanos muestra que las últimas tres décadas del siglo XX han constituido una etapa de importantes transformaciones en las matrices de nuestra región. Una de las dimensiones que atañe a estos cambios son las alteraciones de los sistemas de protección social estatal, corporativos, industrialistas, propios de los modelos estadocéntricos desarrollados después de la crisis mundial de los años treinta.

Una línea de investigación desde la ciencia política, y en especial desde la política comparada, ha intentado analizar las causas de las transformaciones en los modelos de bienestar, los factores que inciden sobre la trayectoria y la evolución específica de los cambios. Estos enfoques han trabajado integrando en sus modelos explicativos componentes institucionales, de economía política, articulados en torno a una perspectiva que analiza el condicionamiento de los legados institucionales de las viejas configuraciones. En esta línea, trabajos que han analizado la transformación de los *welfare states* europeos¹

han defendido la tesis que indica que la evolución de estos modelos no sigue patrones únicos de cambio ni trayectorias convergentes hacia un único modelo.

Los análisis de los casos latinoamericanos han seguido argumentos que van en la misma línea. Si bien es posible identificar la emergencia de sistemas de protección social anclados en el mercado, que abandonan los criterios de cobertura universales o corporativos por formas focales de prestación, así como una tendencia hacia transformaciones en los niveles del gasto, estas tendencias generales arrojan evoluciones específicas en las modalidades que adoptan los sistemas, incluso en el nivel intersectorial. Estos trabajos no han sido abundantes, constituyen claramente una corriente minoritaria respecto a otros *programas de investigación* en ciencia política, pero sin embargo han sido efectivos en su capacidad de colocar preguntas de investigación relevantes, y han brindado hipótesis sugerentes respecto a los cambios de los modelos de política social en América Latina.²

El libro de Rossana Castiglioni *The Politics of Social Policy Change in Chile*

¹ Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks, John Stephens, *Continuity and change in contemporary capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Evelyn Huber, John Stephens, *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, Chicago University Press, 2001.

² Entre ellos deben mencionarse los trabajos de Evelyn Huber, citados en el propio texto de Castiglioni. Para el nivel local-regional véanse algunos de los trabajos de Fernando Filgueira referidos a la tipificación de los regímenes de bienestar de América Latina.

and Uruguay, es un excelente exponente de esta línea de investigación. Se trata de la tesis doctoral de la autora (realizada en la Universidad de Notre Dame) y será un libro de referencia para el estudio de las reformas de los sistemas de protección social en la región.

El argumento

El libro comienza señalando que los *Welfare States* han entrado en crisis. Sin embargo, siguiendo a la literatura sobre el tema, la autora señala que las reformas no han sido uniformes y que, por el contrario, existen configuraciones específicas que explican el seguimiento de rutas divergentes de reformas.³ Por un lado, mientras Chile siguió un modelo mercadocéntrico de protección social, y países como Argentina y Perú adoptaron de forma parcial reformas liberales, Uruguay logró mantener algunas de las características universalistas y estadocéntricas de su modelo de protección social.⁴ Dos aspectos sustantivos explican esta adaptación diversa. En primer lugar, hay factores específicos que dirigen las reformas hacia determinada dirección; en segundo lugar, la propia trayectoria puede ser intervenida por factores que bloquean el seguimiento de esa dirección.⁵

Seguidamente, Castiglioni explica la selección de los casos. ¿En qué medida la selección realizada facilita el análisis de la hipótesis sustantiva planteada? La autora sigue el *método de la diferencia*, que intenta un adecuado balance entre las *similitudes* y los *contrastes* de los casos a

estudiar, de manera de establecer factores constantes (variables presentes en ambos casos) que permitan controlar eventuales efectos sobre la variable a estudiar (los sistemas de protección social). Controlando estos factores es posible imputar las transformaciones a variables independientes que se presentan de manera distinta en ambos casos.

En cuanto a las similitudes, Castiglioni considera que Chile y Uruguay comparten las siguientes características:

- existencia de sistemas de protección social con componentes universalistas o redistributivos;
- modelos similares de política social;
- niveles similares de desarrollo; y
- existencia de crisis en sus sistemas en cierto momento histórico.

Pese a estas características comunes, mientras Chile se embarca en un ambicioso proceso de reformas de su sistema de protección social de forma temprana en los setenta, Uruguay reforma gradualmente su sistema, combinando modelos distintos.⁶ De acuerdo con la autora, no existe una teoría que permita explicar las transformaciones de los sistemas de protección social, especialmente por la falta de una acumulación en el estudio de la economía política de estos sistemas en América Latina. Por este motivo, el estudio pretende adentrarse en aquellos factores que determinan la economía política de las reformas de estos sistemas.

Tras un repaso de la literatura que ha explicado la evolución de los *welfare states* (la industrialista, la neomarxista, la institucionalista), la autora se define por una perspectiva que combine el enfoque institucionalista con aquel orientado a los *recursos de poder* (el neomarxista). Mientras el

³ Rossana Castiglioni, *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment Versus Maintenance, 1973-1998*, Nueva York-Londres, Routledge, 2005, p. 1.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*, p. 2.

primero se enfoca en el rol de las agencias estatales y los actores específicos que participan en cada arena de reforma como unidades centrales para explicar los resultados de la política pública, el segundo se centra en la distribución del poder social, la capacidad organizacional que tienen los distintos grupos sociales para defender o promover beneficios en la generación de la política pública.

Como resultado, las variables independientes específicas que inciden sobre la evolución de los sistemas de protección social en ambos países, integran perspectivas de ambos enfoques:

- la distribución de la autoridad gubernamental;
- la capacidad organizacional de los actores sociales; y
- la posición ideológica de los *policy-makers*.

A su vez, el impacto de estas variables sobre la evolución del sistema de protección social (esto es retraimiento, expansión o mantenimiento) no sigue una lógica aditiva, sino más bien una lógica combinatoria de causación. Por este motivo, el resultado no es producto de la suma de efectos de las variables independientes, sino de la forma en que estas variables se combinan para dar determinado resultado. Esta lógica de diseño explicativo ha sido desarrollado por ciertos autores como respuesta a las debilidades encontradas a los métodos cuantitativos o *variable-oriented*, en su capacidad de captar dinámicas causales complejas.⁷ En contraposición al carácter deductivo, correlacional y parsimonioso de los modelos *variable oriented*, Ragin plantea un modelo *case-oriented*, cualitativo, induc-

tivo, capaz de atender dinámicas causales complejas en donde los efectos son altamente reactivos no solo a la presencia o ausencia de variables, sino a la forma en que estas interactúan.⁸

En términos desagregados, Castiglioni identifica los siguientes efectos de cada una de las variables independientes sobre las variables dependientes:

1. respecto a la distribución del poder gubernamental, la concentración favorece la retracción o expansión del sistema de protección social, mientras la descentralización favorece el mantenimiento;
2. la existencia de actores organizados favorece el mantenimiento del sistema de protección social, o eventualmente su expansión. La ausencia de actores organizados (*veto players*) favorece el retraimiento del sistema; y
3. la existencia de una ideología de *mercado* favorece el retraimiento del viejo sistema, mientras la presencia de una ideología estatista entre los hacedores de política (*policy makers*), favorece la expansión o mantenimiento del viejo sistema de protección social.

En los capítulos siguientes, la autora analiza las secuencias históricas de ambos países. En este caso, la narrativa histórica es utilizada como estrategia metodológica que permite analizar la forma específica en que se conectan las variables socioestructurales

⁷ Charles Ragin, *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press, 1987.

⁸ En un trabajo más reciente, Charles Ragin avanza en este enfoque trabajando una metodología capaz de contemplar lógicas causales complejas, estableciendo configuraciones que permiten dar cuenta de las combinaciones específicas de aspectos y condiciones que constituyen el análisis de un caso (Charles Ragin, *Fuzzy-set Social Science*, Chicago, University of Chicago Press, 2000).

e institucionales identificadas en el modelo explicativo, a la vez que aportan información acerca de cómo la secuencia en que estos factores se combinan también determina resultados posteriores.⁹

El análisis de los casos

En Chile,¹⁰ el régimen militar instalado en 1973 inició una etapa de profunda transformación del viejo sistema de protección social. El sistema estadocéntrico, de rasgos universales, expansivo en términos de gasto, fue reemplazado por uno orientado al mercado, focalizado, y retractor en términos de gasto social. Según la autora, este radical retraimiento del viejo sistema es explicado por tres factores: la extrema concentración de poder en la figura del general Pinochet, la presencia de una fuerte ideología de mercado estructurada a partir de la existencia de un equipo de tecnócratas pertenecientes a las corrientes monetaristas de la economía, y la ausencia de actores de veto que pudieran defender las prerrogativas y beneficios provistos por el viejo sistema.

Por un lado, la capacidad de Pinochet de concentrar poder institucional y debilitar a las otras fracciones de las Fuerzas Armadas (a aquellos sectores nacionalis-

tas y estatistas del ejército) posibilitó el apoyo a las elites tecnocráticas liberales. Recíprocamente, la existencia de una ideología de mercado cohesiva dio al régimen una *mapa de ruta* por el cual conducirse. A su vez, la posibilidad del régimen de desmovilizar a sectores opositores (como el gremio de docentes de la enseñanza) o la inexistencia de actores sociales organizados (como el caso de jubilados y pasivos) permitió avanzar con reformas privatizadoras, focales o descentralizadoras en la educación y en la seguridad social. El test para medir el impacto de la existencia de actores de veto organizados sobre la transformación en áreas sectoriales lo da la salud: la capacidad organizativa de la corporación médica y su afinidad ideológica con el régimen (habiendo constituido uno de los sectores de apoyo de aquel) logró bloquear inicialmente una reforma de mercado en esa área, difiriéndola temporalmente y limitando su nivel de radicalidad en comparación a otras arenas sectoriales.

Luego de la instalación de la democracia, el gobierno de la Concertación mantuvo incambiado el sistema de protección social liberal heredado del régimen militar. Si bien la autora establece que existieron reformas correctivas (aumento en los niveles de gasto agregado, reformas tendientes a elevar los beneficios mínimos en ciertas coberturas, flexibilización de criterios de elegibilidad, reorientación de las franjas de gasto estatal del gobierno central, reformas administrativas tendientes a cambiar las condiciones de prestación de los bienes, incorporación de programas adicionales, etcétera), la democracia mantuvo los cimientos estructurales del nuevo sistema. Para Castiglioni esta situación se explica nuevamente por variables tanto institucionales como socioestructurales. En primer lugar, las restricciones institucionales impuestas por la dictadura chilena: la consolidación de las figuras de los se-

⁹ Acerca de un argumento de cómo las secuencias temporales en las que se presentan los factores constituyen una variante explicativa adicional, véase Paul Pierson, *Politics in Time, History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2004. En este sentido, para establecer una explicación (fundamentalmente en el área de la sociología o ciencia política histórica) no solo es importante saber qué factores están presentes, sino en qué momento se producen y con qué variables antecedentes y subsiguientes están conectadas.

¹⁰ Rossana Castiglioni, *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment Versus Maintenance, 1973-1998*, o. cit. (caps. 2 y 5).

nadores vitalicios fortaleció la posición de los partidos de derecha, forzando a la centroizquierda a negociar las leyes y reduciendo la posibilidad de *pasar* leyes que modificaran de manera estructural el actual sistema; además, la autonomía de numerosas agencias estatales consagrada por la Constitución militar de 1980 (como la del Banco Central) limita las posibilidades de implementar políticas económicas heterodoxas que logren integrarse con un modelo redistributivo de políticas sociales.

En segundo lugar, el nuevo sistema de protección social promovió y estimuló la emergencia de nuevos actores organizados. El crecimiento de los actores privados beneficiados con el nuevo modelo de políticas sociales (aseguradoras privadas en la seguridad social, escuelas y colegios privados en el área educativa), así como la expansión de los sectores empresarios en general en el modelo de mercado chileno, son correlativos al debilitamiento de las corporaciones estatistas y los sectores sindicales. Este balance de poder social debilita los vínculos de la centroizquierda chilena con eventuales actores reformistas y reduce los incentivos para embarcarse en políticas de reforma del actual modelo.

En tercer lugar, el sistema de competencia partidaria en Chile ha diluido el eje ideológico de competencia. Por un lado, según la autora, la izquierda ha experimentado un fuerte proceso de moderación programática, que ha estado vinculado a una consolidación del carácter tecnocrático de la política. En el nivel político, Castiglioni afirma que no existieron disidencias sustantivas en cuanto al mantenimiento estructural del modelo de políticas sociales instalado en la dictadura. Esto, según la autora, es una muestra de que la orientación ideológica de los *policy-makers* y de las élites políticas (aun de centroizquier-

da) sigue estando orientada a un modelo de mercado.

En Uruguay,¹¹ la evolución del sistema protección social ha sido bien distinta. Por un lado, la dictadura uruguaya no constituyó una etapa de reforma del sistema de protección social. Según Castiglioni esto se debió a la alta dispersión del poder gubernamental y a la ideología estatista predominante de los *policy-makers*.

En primer lugar, las características colegiadas del gobierno militar junto con la coexistencia de fracciones militares proestatistas dentro de la estructura de gobierno, imposibilitaron la posibilidad de apuntalar a los sectores tecnocráticos más liberales del equipo económico, para emprender un programa de reformas radicales de mercado. En paralelo, la ideología estatista aún impregnaba a buena parte de los hacedores de política dentro de la estructura gubernamental, por lo que más allá de los programas ortodoxos en materia macroeconómica liderados por el equipo económico, no existieron orientaciones programáticas en tal dirección en las áreas de seguridad social, salud o educación.

Durante el retorno a la democracia, Uruguay emprendió un proceso de transformación de su sistema de protección social. Sin embargo, este proceso tuvo características peculiares: 1) su alta «varianza» intersectorial; y 2) las características híbridas y mixtas de las reformas. En relación con el primer aspecto, mientras en la salud fracasó la implementación de un programa de reformas, la seguridad social y la educación emprendieron transformaciones del sistema. En cuanto al segundo aspecto, mientras en la seguridad social la reforma incorporó modalidades de mercado (creando las aseguradoras privadas para organizar un régimen de ahorro indi-

11 *Ibidem*, capítulos 3 y 4.

vidual), la educación intensificó las características estatistas y universalistas del modelo. Este patrón de reformas se debe —según la autora— a tres factores: la alta dispersión del poder de la autoridad gubernamental, la presencia de actores de veto en áreas sectoriales de reforma, y la ideología estatista aún arraigada entre los *policy-makers* encargados de las distintas áreas de reforma.

En primer lugar, Uruguay presentó, durante la democracia, un sistema de partidos multipartidista moderado, y un nivel de fraccionalización también moderado. En un contexto donde las unidades políticas relevantes son las fracciones, esto generó la emergencia de gobiernos minoritarios que debían establecer acuerdos con fracciones de otros partidos de manera de poder avanzar en sus agendas políticas. En el momento en que estos acuerdos se institucionalizaron —durante el segundo período del Partido Colorado— se generaron las condiciones políticas para avanzar en un programa de reformas.

En segundo lugar, la presencia de actores sociales con capacidad de veto constituye para Castiglioni una variable central para explicar la dirección y el *timing* de las reformas. En el área de la seguridad social, por ejemplo, el gobierno debió enfrentar una poderosa coalición de veto constituida por la organización de pensionados y jubilados. Como resultado, la reforma no alteró los derechos adquiridos por estos sectores, quienes siguieron ligados al modelo de prestación estatal garantizado por el régimen de seguridad social mixto. Asimismo, otros importantes actores sociales (las corporaciones bancarias, militares, de profesionales) pudieron mantener su posición dentro del viejo sistema, al no reformarse las principales cajas paraestatales de cobertura social. En la educación, los gremios docentes no mostraron el mismo nivel de cohesión,

dado que ciertos sectores mostraron un apoyo crítico a la reforma. Como resultado, estos tuvieron una menor fortaleza para bloquear la agenda de reformas. Finalmente, en la salud, la organización de médicos mostró altos niveles de cohesión interna y fuertes vínculos con las elites políticas legislativas, que les permitieron obstaculizar los intentos de reforma realizados en la segunda administración colorada y en gobiernos sucesivos.

En tercer lugar, el sistema de partidos y las elites técnicas han estado *barinizadas* por una fuerte ideología estatista que impregna incluso a los partidos ubicados a la centroderecha del espectro político. Pese a la existencia de fracciones liberales dentro de los partidos Blanco y Colorado, ambos tienen que negociar sus agendas de reformas con fracciones políticas propensas a mantener orientaciones estatistas. Estos tres factores combinados explican el carácter gradual y disperso de las reformas en el sistema de protección social uruguayo.

Tres aportes críticos

El trabajo constituye un excelente ejemplo de acumulación teórica en una temática particular. En este sentido, la teoría previa está claramente integrada a la investigación, ayudando a precisar las hipótesis, delimitar su alcance y definir la interacción de las variables en el modelo explicativo. En segundo lugar, el trabajo descansa en un excelente diseño metodológico. En muchas ocasiones tendemos a subestimar el rigor de un diseño cualitativo de investigación. Buena parte de las inconsistencias y falta de prolijidad con los que tratamos variables e indicadores de corte *cualitativo*, muy a menudo, ha constituido una razón para apoyar tal aseveración. No es la situación de este trabajo, que descansa en un diseño que procura manejar modelos

de complejidad causal, cruzados con criterios de control de variables establecidas a partir de la selección de los casos. Ello le da consistencia y solidez al modelo planteado, agregando potencial explicativo. El apoyo en corrientes metodológicas que han procurado revitalizar los diseños inductivos —*case-oriented*—, siguiendo la lógica combinatoria en el tratamiento de las variables, es un acierto para el estudio de procesos macro en el campo de la sociología política o la ciencia política.

Algunos puntos críticos. El primero es un mayor provecho del efecto de las lógicas combinatorias en ciertos pasajes del argumento. Por ejemplo, no hay un análisis más detenido acerca del modo en que se articulan algunas dinámicas institucionales (como las características de la competencia en el sistema de partidos) y la activación de actores sociales organizados. El caso uruguayo muestra que la articulación política realizada por el Frente Amplio de una *coalición de veto* eleva las capacidades organizacionales de los actores sociales, posibilitando la movilización de recursos y efectivizando recursos institucionales disponibles (mecanismos de democracia directa). En este sentido un mayor tratamiento de las relaciones entre partidos y sociedad constituye una interfaz capaz integrar componentes institucionales y de *distribución* del poder en forma eficaz.

Un segundo comentario refiere a la secuencia de una de las rutas analizadas por Castiglioni. La observación está apoyada en un argumento marxista *clásico*. Si se toman como referencia las variables explicativas manejadas por la autora, existe un argumento *clásico* que condiciona la presencia de ciertas *ideologías* a las características del modelo de desarrollo (modo de producción, en la jerga marxista) y, por extensión, al equilibrio de poder entre grupos (clases) sociales. En el Chile post Pinochet, el mantenimiento de la *ideo-*

logía de mercado, y el consenso que ella arrastra aún dentro de la propia izquierda chilena está determinado no solo por las restricciones institucionales o el proceso endógeno de *cambio de preferencias* de las propias elites políticas, sino también estabilizado por el marcado desbalance de poder a favor del empresariado y del gran capital. Del mismo modo, el surgimiento de una *ideología* promercado y la reestructura política que permitió canalizar la agenda de reformas, no deberían desatender un argumento socioestructural *clásico*: la existencia de elites sociales con un proyecto de transformación de la sociedad chilena, lo cual permitió generar los vínculos ideológicos con las principales escuelas de pensamiento monetaristas de la época, y apoyar las orientaciones más radicales de reforma dentro del gobierno militar. Una extensión del número de casos a analizar permitiría establecer si en realidad los componentes institucionales no son variables intervinientes relevantes que permiten caracterizar el tipo de transformación, pero la dirección de esta es dada por variables socioestructurales mediadas por formas y características de la organización, distribución y alineación del poder social. Si este es el caso, nuevamente la interfaz establecida por los vínculos entre partidos, Estado y sociedad se presenta como una dimensión relevante para explicar rutas de estabilidad y cambio en las modalidades de desarrollo.

El tercer comentario refiere a la efectividad del modelo explicativo en otros contextos nacionales. Sería interesante analizar cómo se presentan estos factores en matrices políticas menos institucionalizadas pero con sistemas de protección social de similares características originales. El caso que entra en esta categoría es obviamente el argentino, que presenta ciertos rasgos en las variables independientes que lo hacen atractivo: orientaciones

ideológicas menos estructuradas, una distribución de la autoridad gubernamental más concentrada pero simultáneamente menos cohesionada, con un sistema de partidos menos institucionalizado y actores sociales organizados que se movilizan en contextos menos pluralistas de interacción con los agentes políticos. Una repli-

cación de un estudio de similares características para este caso, brindaría teoría sugerente respecto a la evolución de los sistemas de protección social, extendiendo el abanico de configuraciones presentes en la transformación de los modelos de política social en América Latina.

Pablo Alegre