



**Título original:** Welfare and Party Politics in Latin America

**Copyright de la edición inglesa:** © 2013, University Printing House, Cambridge University Press

**Traducción:** Soledad Marambio

**Diseño:** Gerardo Miño

**Composición:** Laura Bono

**Edición:** Primera en castellano. Julio de 2017

**ISBN:** 978-84-16467-97-6

**Lugar de edición:** Buenos Aires, Argentina

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© 2017, Miño y Dávila srl / Miño y Dávila sl

**MIÑO y DÁVILA**  
EDITORES

Miño y Dávila srl  
Tacuarí 540  
(C1071AAL)  
tel-fax: (54 11) 4331-1565  
Buenos Aires, Argentina

**e-mail producción:** [produccion@minoydavila.com](mailto:produccion@minoydavila.com)  
**e-mail administración:** [info@minoydavila.com](mailto:info@minoydavila.com)  
**web:** [www.minoydavila.com](http://www.minoydavila.com)

Jennifer Pribble

PARTIDOS POLÍTICOS Y  
ESTADO DE BIENESTAR EN  
AMÉRICA LATINA

MIÑO y DÁVILA  
♦ EDITORES ♦



# ÍNDICE

Agradecimientos .....	7
-----------------------	---

## **PRIMERA PARTE**

### **Desarrollo de un marco teórico**

#### CAPÍTULO 1

A modo introductorio. De privilegios especiales a derechos sociales. Universalismo en las políticas sociales.....	13
--	----

#### CAPÍTULO 2

Creando una política social universalista. El rol del legado de las políticas sociales, la competencia electoral y el carácter de los partidos.....	43
---	----

## **SEGUNDA PARTE**

### **Éxitos y fracasos en los intentos de reforma a la política social en Chile y Uruguay**

#### CAPÍTULO 3

Reformas en el sector salud en Chile y Uruguay.....	63
---	----

#### CAPÍTULO 4

Reforma a la asistencia social en Chile y en Uruguay.....	101
---	-----

#### CAPÍTULO 5

Reforma educacional en Chile y en Uruguay .....	125
---	-----

#### CAPÍTULO 6

El carácter de los partidos en Chile y en Uruguay.....	163
--	-----

## **TERCERA PARTE**

### **Comparación estructurada para evaluar el marco teórico.**

#### **Los casos de Argentina y Venezuela**

##### **CAPÍTULO 7**

Un progreso limitado hacia el universalismo. Argentina y Venezuela desde una perspectiva comparativa..... 181

##### **CAPÍTULO 8**

Los partidos de izquierda de América Latina y las políticas de pobreza y desigualdad..... 227

Bibliografía ..... 243

Entrevistas..... 255

## Agradecimientos

Para alguna gente el escribir un libro puede parecer la tarea más solitaria posible, una que solo requiere la presencia del autor, su material y una computadora. Sin embargo, un libro terminado contiene la energía de incontables individuos. Para escribir un libro se necesita apoyo académico, financiero y emocional y yo he tenido la suerte de haber recibido mucha ayuda de colegas, amigos, familia e instituciones, por lo que estoy inmensamente agradecida.

Ante todo, agradezco la guía y el ejemplo de Evelyne Huber y John Stephens, cuyas investigaciones y clases fueron una importante fuente de inspiración intelectual para este proyecto. Su entusiasmo y su conocimiento sobre las políticas de bienestar son extraordinarios y la manera rigurosa y dedicada con la que se enfrentan a la investigación ha marcado profundamente mi desarrollo intelectual y profesional. Agradezco haber estudiado con ellos como también les doy las gracias por el compromiso incansable con este proyecto.

También tengo la fortuna de tener amigos y colegas fenomenales que me siguen enseñando sobre política latinoamericana y sobre aspectos más amplios de las ciencias políticas. En especial, le quiero agradecer a Mireya Dávila por su camaradería y por su entusiasmo para discutir sobre política chilena. También quiero dar las gracias a Juan Pablo Luna y Juan Bogliaccini por su amistad y disposición a contestar mis interminables preguntas sobre los detalles de los casos chilenos y uruguayos. He aprendido mucho de Agustina Giraudy, cuya aguda inteligencia y cuyo compañerismo me entregaron un apoyo vital mientras escribía las distintas versiones de este manuscrito. Merike Blofield fue una compañera de trabajo de campo fenomenal y agradezco sus útiles sugerencias en varios de los borradores de este proyecto. Sara Niedzwiecki siempre estuvo dispuesta a enseñarme sobre el caso argentino y le doy las gracias por sus contribuciones.

Este proyecto se benefició inmensamente de los comentarios atentos de colegas que generosamente leyeron y comentaron distintas partes de este

libro. En especial, agradezco las contribuciones de Sarah Brooks, Matthew Carnes, Michelle Dion, Christina Ewig, Tasha Fairfield, Maurizio Ferrera, Fernando Filgueira, Jonathan Hartlyn, Jorge Lanzaro, Sandra Ley-Gutierrez, Rubén LoVuolo, Juliana Martínez-Franzoni, James McGuire, Jana Morgan, Ken Roberts, Lars Schoultz, Andres Schipani, Joe Wong, los participantes del grupo de trabajo de política comparada de Chapel Hill, en la Universidad de Carolina del Norte y a los tres lectores anónimos que evaluaron este trabajo. También estoy agradecida por los consejos y la orientación ofrecida por mis colegas de la Universidad de Richmond y por las sugerencias ofrecidas por Santiago Anria, Javier Corrales, Wendy Hunter, Vicky Murillo y Kurt Weyland. Además, agradezco la excelente ayuda que Kate Simma me prestó en el proceso de investigación.

Tuve la suerte enorme de haber recibido una cálida bienvenida y toda la ayuda posible de académicos, profesionales y amigos durante mi trabajo de campo en Chile y en Uruguay. Me gustaría agradecer en especial a Claudio Fuentes y a Flasco Chile por brindarme apoyo académico e institucional en Santiago, y a Fernando Filgueira y Rubén Katzman por ser mis anfitriones en IPES y CIESU en Montevideo. Claudio, Fernando y Rubén, como otros académicos afiliados con sus institutos de investigación, me ofrecieron comentarios y orientación crucial durante el proceso de investigación de campo. En Chile y en Uruguay mucha gente colaboró para asegurar que mi trabajo de campo fuera exitoso. Me gustaría agradecer de manera especial a David Altman, David Álvarez, Rossana Castiglioni, Mireya Dávila, Claudia Fuentes, Eugenio Lahera, María Pía Martin, Andrés Palma, Andrés Villar y a los bibliotecarios de la oficina de archivos de prensa del Congreso de Chile por ofrecer sus conocimientos sobre política chilena y por ayudarme a obtener entrevistas e información de archivo. En Uruguay, me gustaría agradecerle a Gustavo de Armas, José Fernández, Adolfo Garcé, Diego Hernández, Jorge Lanzaro, Juan Andrés Moraes, Luis Senatore, Cristina Zurbriggen y a los asistentes del senador Couriel –Alejandra y Alicia– por ayudarme a organizar entrevistas y por enseñarme mucho sobre Uruguay. Les estoy eternamente agradecida a muchos políticos y organizadores sociales chilenos y uruguayos, especialmente a los expresidentes Patricio Aylwin, Ricardo Lagos, Luis Alberto Lacalle y Jorge Batlle, quienes a pesar de sus muy ocupadas agendas se dieron el tiempo de reunirse conmigo y explicar los procesos políticos relacionados con ciertas reformas de la política social. En más de una ocasión pasaron una hora o más explicándome los entretelones del diseño de la política social, ofreciéndome un punto de vista que hubiera sido imposible obtener de otra manera. Aprendí mucho de estas entrevistas y admiro a los entrevistados por su honestidad y transparencia.



El trabajo de campo para este proyecto fue financiado por el Consorcio de estudios sobre América Latina de UNC-Duke, la Organización de los Estados Americanos, la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill, y la Universidad de Richmond. Agradezco a estas instituciones por su apoyo y aplaudo su voluntad para financiar trabajos de campo originales.

La versión en español de este libro no hubiera sido posible sin la generosa ayuda de Rubén LoVuolo, quien le hizo llegar el manuscrito a la editorial Miño y Dávila. Les agradezco a Rubén y a Camila Arza el apoyo y el empeño puesto en la traducción de este libro. Como los lectores verán, la versión en español de este texto está escrita de manera mucho más elegante que la original y esto se debe al extraordinario trabajo de Soledad Marambio. El compromiso de Soledad con una traducción precisa y fidedigna fue admirable y le estaré eternamente agradecida por el tiempo y el cuidado que le dedicó a este proyecto. Su trabajo fue más allá de una simple traducción y muchas veces incluyó investigación y lecturas sobre el tema. El libro es más sólido ahora, gracias a sus contribuciones. Le doy las gracias a la Facultad de Artes y Ciencias en la Universidad de Richmond por su disposición a financiar los costos de la traducción y a Cambridge University Press por su generosidad al ceder los derechos de la publicación en español.

También le agradezco a Cambridge University Press, que publicó este trabajo en su versión en inglés, y a Eric Crahan por su interés y compromiso con el proyecto.

Por último, quiero agradecerle a mi familia por la paciencia y la comprensión que demostraron durante los muchos años que tomó terminar este libro. Mi madre y mi padre, Jaimie y Don Pribble, me han apoyado en todas las aventuras de mi vida y no podría haber escrito este libro sin su ayuda. En especial, mi mamá dedicó horas de trabajo no remunerado a ayudar a cuidar a mi hijo, lo que nos permitió a mi esposo y a mí hacer malabarismos con conferencias y horarios de trabajo complicados. También le agradezco a Martha Williams, niñera de mi hijo y querida amiga. Cualquier padre o madre que trabaja sabe que es mucho más fácil hacer una carrera exitosa cuando sabemos que nuestros hijos están en buenas manos, por lo que le agradezco mucho a Martha su compromiso y cariño. Mi hermano Dan nació haciendo preguntas y su curiosidad natural me inspiró intelectualmente a través de todo el proyecto. Mi cuñada Titti y mi amigo Michiel me acogieron amablemente en su casa en Montevideo e hicieron de mi trabajo de campo una experiencia absolutamente especial.

Mi hijo, Antonio, nació mientras yo trabajaba en este proyecto. Él ha hecho de estos últimos siete años los más felices de mi vida. Su risa es siempre un bienvenido recordatorio de la importancia de ver más allá del libro y estoy muy agradecida por toda la dicha que ha traído a mi existencia. Finalmente,

pero no por eso menos importante, le agradezco de todo corazón a mi esposo, Paolo, quien ha ido y venido de un hemisferio a otro y ha aguantado viajes largos y frecuentes para que yo pudiera hacer mi carrera. Su compromiso con este proyecto fue en más de una ocasión más fuerte que el mío y me ayudó a mantener la energía y la concentración durante los momentos más agotadores y difíciles de la investigación y la escritura. Sabe cuando sacarme de mi escritorio y cuando hacer caso omiso de mi negligencia, pero sobre todo ha valorado mis metas y ambiciones como si fueran suyas. Por eso, con la más profunda gratitud por su amor y apoyo incondicional, les dedico este libro a Antonio y Paolo.

PRIMERA PARTE

# Desarrollo de un marco teórico



## CAPÍTULO 1

## A modo introductorio. De privilegios especiales a derechos sociales

### Universalismo en las políticas sociales

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

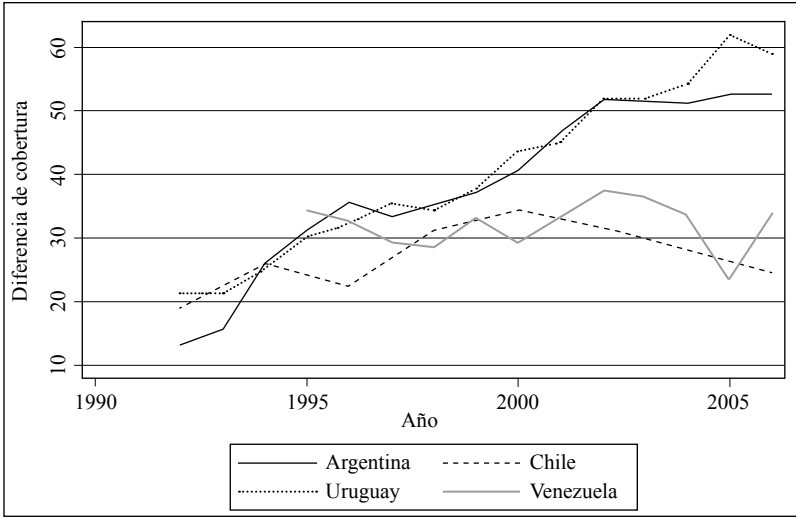


son más bajos, y el empleo es más precario, son precisamente los sectores más pobres de la sociedad los excluidos de estos programas de protección social, lo que acrecienta la brecha entre ricos y pobres.

Esta desconexión entre la realidad socio-estructural del mercado laboral de América Latina, que como ya se dijo se caracteriza por un gran sector informal, y el diseño de sistemas de protección social, pensados en base al empleo formal, creó a comienzos del siglo veintiuno una situación paradójica para los Estados más avanzados de la región en cuanto a protección social: mientras los países hacían grandes inversiones en programas sociales, los sectores más necesitados de la sociedad se veían a menudo excluidos de estas medidas.<sup>4</sup> La Figura 1.1 muestra la diferencia en los niveles de cobertura de pensiones entre los quintiles más alto y más bajo de la población económicamente activa en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela.<sup>5</sup> Como muestra la figura, los trabajadores de bajos ingresos se afilian al sistema de pensiones en una tasa más baja que los trabajadores en el quintil más alto. Más aun, la figura revela que esta disparidad en la cobertura aumentó entre 1992 y 2006. Una tendencia similar es evidente en la Figura 1.2, que describe la diferencia en los niveles de cobertura de pensiones entre los quintiles de ingresos más altos y más bajos de la población de la tercera edad, durante la década de 1990 y 2000.<sup>6</sup> Con la excepción de Uruguay, en general esta diferencia fue mayor de veinte puntos porcentuales y aumentó constantemente entre los años noventa y dos mil.

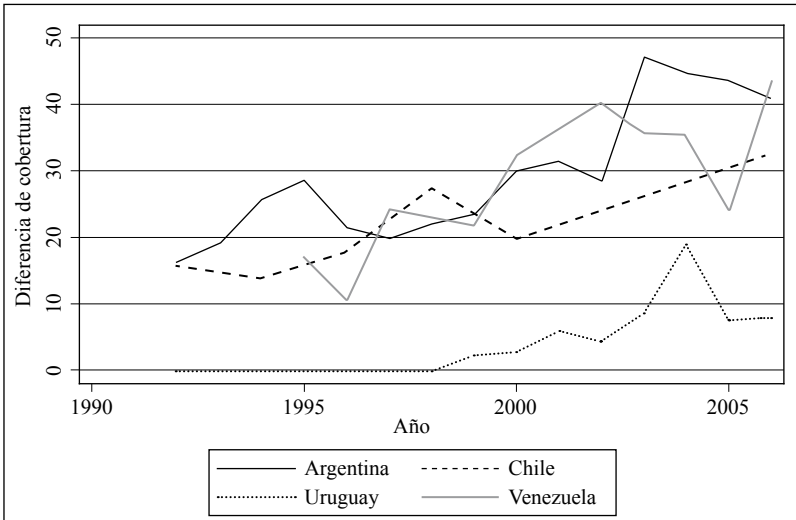
- 
- 4 Tanto Esping-Andersen (2002) como Filgueira (2006) hacen un diagnóstico similar acerca del desfase entre las nuevas estructuras de riesgo y la arquitectura del viejo bienestar social.
  - 5 Los datos usados para calcular la diferencia fueron tomados de Rofman, Luccheti y Ourens (2008, 32-119). Los valores altos representan una gran diferencia en la cobertura, mientras que los valores bajos muestran que la cobertura es relativamente parecida entre el quintil con más altos ingresos y el de los ingresos más bajos.
  - 6 En ambos esquemas, Figuras 1.1 y 1.2, descarté la observación de Venezuela en 2001 porque temía que la figura no fuera correcta. Según informes, la cobertura de las pensiones entre la población anciana del quintil de más bajos ingresos aumentó en quince puntos porcentuales en 2001, para luego caer 16 puntos en 2002 (Rofman, Luccheti y Ourens 2008, 117).

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



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

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

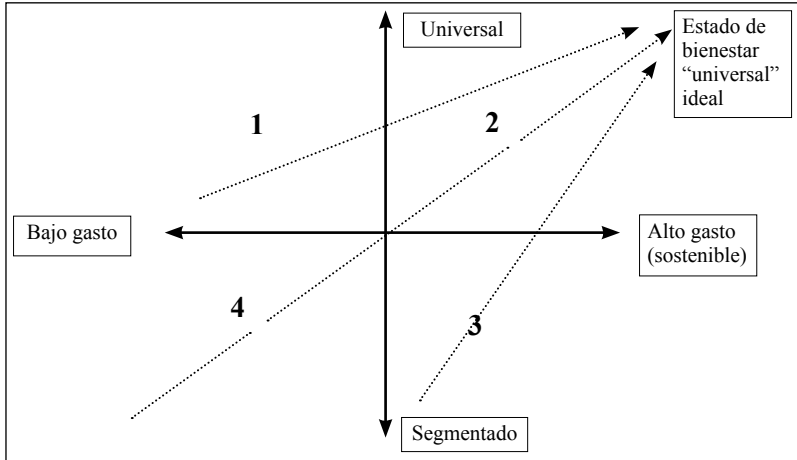


Nota: Cálculo de la autora basado en data de: (Rofman, Lucchetti y Ourens 2008).

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

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

Figura 1.3.



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

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

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

## Definiendo el universalismo en América Latina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Tabla 1.1. Categorías y calificación del universalismo

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

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

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

## El argumento

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Explicaciones existentes sobre la reforma a la política social latinoamericana**

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

## Explicaciones económicas: globalización y crecimiento

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

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

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

**Vista parcial del contenido del libro.**

Para obtener el libro completo en formato electrónico puede adquirirlo en:

[www.amazon.com](http://www.amazon.com)  
[www.bibliotechnia.com](http://www.bibliotechnia.com)  
[www.interebook.com](http://www.interebook.com)  
[www.e-libro.net](http://www.e-libro.net)

**MIÑO y DÁVILA**  
♦ E D I T O R E S ♦