

Jennifer Pribble (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 214 págs.

ANA FARÍAS ANTOGNINI

Pontificia Universidad Católica de Chile

Recensiones

CIENCIA
POLÍTICA

El trabajo de Jennifer Pribble *Welfare and Party Politics in Latin America* (2013), analiza los factores que explican los grados de universalismo presentes en las reformas a las políticas sociales implementadas por gobiernos de centroizquierda e izquierda en las últimas décadas en América Latina. La investigación se instala siguiendo la línea de estudios que se inicia a partir del trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar (2006) relativo a lo que se ha denominado como *universalismo básico*. La autora señala que ciertas reformas marcan una nueva dirección a las políticas sociales, con énfasis en la trayectoria hacia el universalismo y en la provisión de beneficios como derechos sociales de la ciudadanía, hacia sistemas más universales de protección social.

En el texto, Pribble realiza una novedosa propuesta teórica para el análisis y explicación de las reformas. Por una parte, propone una nueva aproximación conceptual para la definición del universalismo apropiada al contexto latinoamericano y, por otra, establece un marco explicativo de los grados de universalismo, basado en tres variables que enriquecen el análisis realizado hasta ahora en la literatura sobre welfare en los países de desarrollo medio.

Respecto de la construcción de la noción de universalismo propuesta para América Latina, esta se diferencia respecto del uso tradicional que se ha hecho del concepto para las democracias industriales avanzadas. El universalismo de Pribble es menos exigente, lo que es justificado por los menores avances en materia de bienestar en la región y al débil sistema contributivo que minan los grados de progreso hacia el universalismo. El concepto planteado se aplica a aquellas políticas sociales que garantizan cobertura en un grupo de servicios sociales esenciales y aseguran un ingreso mínimo básico durante los años laborales y en los de retiro, enfermedad o desempleo. El concepto se construye expandiendo la noción de universalismo básico, en lo que Pribble establece como un escalón más alto en la categoría, incorporando las siguientes dimensiones: a) extensión de la cobertura; b) transparencia en la administración de las políticas; c) aseguramiento de la calidad de los servicios públicos y reducción de la segmentación en el tamaño de las transferencias; y d) la sustentabilidad y equidad de los mecanismos de financiamiento. Basada en la aplicación de estas dimensiones la autora nos propone una categorización para el análisis de las reformas que va desde el extremo que ostenta el mayor grado de universalismo denominado "universalismo puro"; pasando por las categorías "universalismo avanzado"; "universalismo moderado", "universalismo débil"; "neutral"; "regresivo" hasta "reforma fallida", donde no hay resultados (Pribble, 2013: 8).

En cuanto a la propuesta de análisis, Pribble presenta una nueva teoría que amplía los marcos explicativos que han resaltado como factores promotores de la ampliación del bienestar y de la disminución de la pobreza y la equidad a los partidos políticos de izquierda y movimientos sociales en el marco de regímenes democráticos. La autora propone para la explicación de los avances hacia mayores grados de universalismo en la protección social en América Latina, tres variables que se configuran como causas necesarias de las reformas, las que intervienen de igual forma en el resultado. Estas son: a) el legado de las políticas sociales; b) el tipo de competencia electoral y; c) el carácter de los partidos políticos. No excluyendo otros factores que influyen las reformas sociales como son las explicaciones sustentadas en el desempeño económico, movilización social, presiones sociales y diseños políticos institucionales, a los que considera como variables secundarias (Pribble, 2013: 13).

La variable referida a los legados de las políticas sociales afecta a las reformas sociales estudiadas de dos formas, en primer lugar, en tanto las modificaciones planteadas responden a ajustes necesarios a las políticas sociales preexistentes, y en segundo lugar, porque la herencia de las políticas anteriores ha empoderado o debilitado a diversos grupos y organizaciones sociales y políticos, es decir, han configurado la distribución de los grupos de poder y los intereses al interior de los distintos sectores a reformar, lo que determinará el margen de cambios a realizar.

Por su parte, la variable relacionada con el tipo de competencia electoral condiciona las reformas en dos mecanismos propuestos: a) cuando la competencia es intensa genera incentivos para desarrollar reformas que convoquen a un amplio sector de la sociedad, y los partidos son más propensos a establecer reformas con mayores grados de universalismo, y b) de acuerdo con la orientación de la competencia, estableciendo que cuando los partidos de izquierda mantienen una sólida competencia con partidos de derecha propondrán reformas moderadas con la finalidad de atraer al votante medio, en tanto los partidos de derecha propondrán reformas que expandan el Estado, convocando de esta forma a un espectro amplio de los votantes (Pribble, 2013: 13).

Si bien la autora plantea que las tres variables intervienen indiferenciadamente en el grado de universalismo de las reformas, en la investigación se presenta un desarrollo mayor de la variable relacionada con el carácter de los partidos políticos, y de las dimensiones que la componen, lo que le entrega a esta variable un mayor peso explicativo, siendo una de las propuestas de mayor fuerza del marco teórico y uno de los principales aportes de la investigación. El "carácter de los partidos políticos" está constituido por la combinación de las dimensiones de la ideología, la organización interna, y los mecanismos de vinculación hacia el electorado, los que afectarán la naturaleza de las políticas sociales (Pribble, 2013: 3). De acuerdo con el comportamiento de las dimensiones que presenta la variable, surge la clasificación de cuatro tipos de partidos según su carácter: aquellos *constituency-coordinating* que mantienen estrechos lazos entre las elites y la base del partido al mismo tiempo que sostienen mecanismos de vinculación programática; una segunda tipología denominada *electoral-professional* muestra lazos débiles al interior del partido pero con una estrategia de vinculación programática con el electorado; un tercer

tipo *charismatic-movement* que combina firmes lazos entre la elite y las bases pero se basa en estrategias no programáticas para atraer a los votantes; y la cuarta categoría *non-programmatic-electoral* caracterizada por débiles lazos hacia la sociedad y mecanismos no programáticos, siendo los partidos que se encuentran en las dos primeras tipologías los que posibilitan mayores progresos hacia el universalismo, en tanto aquellos que se ubican en la tercera y cuarta tipología han logrado menor o nulo éxito en el logro del universalismo por medio de las reformas (Prible, 2013: 32).

La investigación se inserta en la línea de estudios de política comparada, en donde los casos de estudio seleccionados para la investigación empírica son las reformas sociales en educación, salud y asistencia social realizadas por los gobiernos de centroizquierda e izquierda en Chile y Uruguay, con un foco secundario en un análisis de *shadow case* de las reformas en Argentina y Venezuela. La selección de casos se fundamenta en las diferencias que presentan las variables propuestas, es decir, diferentes grados de universalismo en las reformas y variaciones en el carácter de los partidos, en la competencia electoral y en los legados de las políticas sociales anteriores. Prible centra el foco de su estudio en los casos de Chile y Uruguay debido a que considera que son los dos países que han tenido mayor éxito en el avance hacia el universalismo, marcando una nueva dirección en la política social, en un contexto marcado por el retorno de la izquierda a gobiernos en América Latina. Los países seleccionados han utilizado caminos diferenciados para la consecución de las reformas, siendo similares en nivel de desarrollo económico, en niveles de democracia, en la fuerza de las instituciones políticas, con altos niveles de capacidad estatal e institucionalización del sistema de partidos políticos.

Los resultados de la investigación comparada demuestran diferencias en los grados de universalismo logrados por las distintas reformas estudiadas en cada uno de los países, sin embargo tanto para el caso chileno como el uruguayo, Prible establece que algunas de las políticas sociales diseñadas se integran en la categoría de *avanzado universalismo*. Estas reformas se definen como avanzadas en tanto aumentan la cobertura, aseguran acceso al menos al 50% de la población de menores ingresos y los beneficios son administrados legalmente y definidos transparentemente de forma que minimicen la manipulación política. Si bien los dos casos de estudio se instalan en el texto como referentes teóricos que apuntan a una transformación de la protección social y hacia nuevas formas tendientes a la instalación de políticas universalistas, identificando en ellos la vía hacia sistemas de protección social más universalizantes, los hallazgos de la investigación demuestran diferencias entre Chile y Uruguay en el camino que tomaron las reformas analizadas. Para el caso chileno, las reformas implantadas durante los gobiernos de Lagos y Bachelet utilizaron un camino de tipo *top down* a las que Prible denomina "universalismo desde arriba", con marcado protagonismo de las élites tecnocráticas motivadas por consideraciones presupuestarias y compromisos con la equidad aisladas de las demandas políticas y sociales. En tanto, las reformas en Uruguay utilizaron un proceso de tipo *bottom up* hacia el universalismo, construido en negociación con diversos grupos sociales. Prible propone que los diferentes caminos utilizados condicionarán los resultados a largo plazo de las reformas, proyectando que para las reformas de tipo *top down path*, representado por el caso chileno, será menos probable producir un resultado

de universalismo pleno, mientras que el *bottom-up path* uruguayo permite un avance hacia mayores grados de universalismo.

Uno de los puntos más interesantes que surgen del texto y alimentan el debate sobre *welfare* en la región es la discusión sobre la noción de universalismo y su aplicación a países de desarrollo medio con una trayectoria distante a la de los países de economías post-industriales. Los argumentos para disminuir la exigencia en la definición de universalismo de Pribble son atractivos, no obstante estos también pueden ser interpretados como factores que han impedido el avance hacia el universalismo, es el caso de los sistemas impositivos débiles, los cuales parecen constituir más bien una variable explicativa de la segmentación de los beneficios, y de la incapacidad estatal para generar una distribución inclusiva de los bienes y servicios a la población, siendo cuestionable que la medición de los grados de universalismo sea menos exigentes precisamente por este factor. Ejemplo de la complejidad del argumento es el tratamiento de las reformas analizadas para el caso chileno, entendidas como políticas más equitativas y redistributivas, las cuales mantienen un nivel de impuestos muy inferior a otros países latinoamericanos de similar nivel de desarrollo. Estas configuraciones son contradictorias, en tanto las reformas se enmarcan en una política fiscal subsidiaria, que no conlleva redistribución al sustentarse únicamente en el gasto público.

Por otra parte, la inclusión en la noción de universalismo del uso de mecanismos de selección con criterios transparentes y nítidos y no discrecionales no parece ser una condición que se limite a las reformas universalizantes, en tanto los mecanismos de selección estandarizados que se ocupan como instrumentos de focalización de los beneficiarios, establecidos e inaugurados en el período de las reformas neoliberales, han debilitado la legitimidad de los criterios de universalidad durante las décadas pasadas, por lo que no parece ser un criterio adecuado de medición de grados de universalización. Al respecto, es cuestionable que las políticas que mantienen una distribución de los beneficios a base de criterios de selección económica, sean connotadas como de carácter universal, por cuanto excluyen a parte importante de la población, reproduciendo estructuras de segmentación e inequidad. Por otra parte, estos mecanismos tensionan lo que la autora denomina como un avance hacia derechos sociales en cuanto estos condicionan la mantención del beneficio a una situación de vulnerabilidad establecida en los instrumentos de selección y focalización de la población beneficiaria de las prestaciones, siendo posible la pérdida del beneficio. Por otra parte, los criterios de transparencia y estabilidad no mantienen relación con sistemas más o menos universales, estos han sido en muchos casos ideados para la supervisión de la distribución de los beneficios de las políticas sociales, independiente si estas sean universales o más bien diseñadas bajo estrictos criterios de focalización y disminución de las coberturas, mecanismos que se han mantenidos y perfeccionado en las últimas décadas como sistemas de informaciones y fichas de selección de beneficiarios.

Sin duda, uno de los aportes más significativos del trabajo de Pribble es el tratamiento que hace sobre los partidos políticos bajo una mirada que extiende y desagrega la variable a nuevas dimensiones analíticas para comprender el vínculo entre bienestar y

sistema de partidos políticos, relación que se ha abordado en la literatura sobre *welfare* principalmente por la dimensión ideológica de los partidos políticos. La distensión que se realiza al sumar a la dimensión ideológica, la dimensión relativa a la organización interna de los partidos –aplicada a los lazos existentes entre las élites y las bases–, así como la incorporación de la dimensión referida a los mecanismos para atraer al electorado, aportan a la explicación de los procesos de formación de políticas, ya que determinan la distribución del poder al interior de los partidos y la conformación del tipo de iniciativas a reformar. Al respecto, la propuesta abre un espacio de discusión de la pertinencia de su uso y de la fuerza como variable explicativa para el análisis de las reformas en países en los partidos políticos han perdido densidad programática y debilitado su vinculación con el electorado, abriendo espacio a la emergencia de otros actores institucionales en la configuración del bienestar en las últimas décadas, como son los equipos técnicos y profesionales del aparato estatal, y la capacidad del ejecutivo para intervenir en la formación de las políticas. Sin embargo, y a pesar que en la investigación empírica la autora resalta la importancia de los equipos de tecnócratas en las reformas llevadas a cabo por los gobiernos de centroizquierda e izquierda, en la configuración de la propuesta teórica de Pribble esta variable no es considerada y opta por mantener el protagonismo de los partidos políticos en la definición de la estructura del bienestar en América Latina. Situación que abre nuevas líneas de análisis que surgen a partir del trabajo de la autora y que sin duda son un aporte de Pribble a los estudios del bienestar en América Latina.

REFERENCIAS

- Filgueira, Fernando, C. G. Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar. 2005. "Universalismo básico: una propuesta posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida". En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, editado por Gerardo Molina, 19-57. Washington: Planeta.
- Pribble, Jennifer. 2013. *Welfare and Party Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

