

Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe

¿Qué son y qué papel tienen
en tiempos de crisis?

Juliana Martínez Franzoni
Diego Sánchez-Ancochea



CEPAL



cooperación
española

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe

¿Qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?

Juliana Martínez Franzoni
Diego Sánchez-Ancochea



cooperación
española

Este documento fue preparado por Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea, Consultores de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto “Análisis de situación de la inclusión/cohesión social en América Latina y el Caribe a la luz del pilar social extendido de la Agenda 2030”, ejecutado por la CEPAL y financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El trabajo fue realizado bajo la coordinación de Carlos Maldonado Valera y contó con los comentarios de María Luisa Marinho, Claudia Robles y Varinia Tromben, Oficiales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Los autores agradecen a Ariel Mata por su apoyo en la revisión bibliográfica de algunos de los casos y a Francisco Robles por su lectura atenta y aportes bibliográficos. Los comentarios de Marcela Ríos Tobar y de las personas participantes del taller internacional “Regímenes de bienestar y pactos sociales para la cohesión social”, organizado el 30 de julio de 2020 por la CEPAL y el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), enriquecieron la versión final del documento. También agradecen la cuidadosa revisión editorial de Daniela Huneus. Los errores y omisiones son entera responsabilidad de los autores.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2020/169
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00750

Esta publicación debe citarse como: J. Martínez Franzoni y D. Sánchez-Ancochea, “Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/169), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El contenido de los pactos	11
A. Redistribución, reconocimiento y desigualdad	12
B. La redistribución como asunto interseccional.....	13
C. Qué políticas deben cambiar para abordar el corazón de la desigualdad distributiva	16
D. El papel de las arquitecturas	17
II. Pactos: definición y tipos.....	19
A. Detonantes de acuerdos y pactos.....	20
B. Tipos de acuerdos de corto plazo	21
C. Papel de las arquitecturas.....	24
III. Análisis de casos	25
A. Suecia: un pacto asentado en falta de acuerdo inicial	27
1. Resumen del caso	27
2. Desarrollo.....	27
3. Aprendizajes.....	30
B. Costa Rica preglobalización: la construcción progresiva de un pacto social en salud.....	31
1. Resumen del caso	31
2. Desarrollo.....	32
3. Aprendizajes.....	35
C. Colombia: acuerdo constitucional potencia la expansión gradual de derechos	35
1. Resumen del caso	35
2. Desarrollo.....	36
3. Aprendizajes.....	39

D.	Guatemala: acuerdo histórico que no logra transformarse en pacto	40
1.	Resumen del caso	40
2.	Desarrollo	41
3.	Aprendizajes	42
E.	Costa Rica: acuerdos defensivos negocian privatización por redistribución	43
1.	Resumen del caso	43
2.	Desarrollo	44
3.	Aprendizajes	47
F.	Chile: acuerdos tecnocráticos, cambios en las políticas y falta de pactos	48
1.	Resumen del caso	48
2.	Desarrollo	49
3.	Aprendizajes	53
G.	Interpretación de los casos	53
1.	Factores catalizadores: crisis económicas y descontento social	53
2.	El papel del Estado y de las capacidades estatales para hacer lo que se propone	54
3.	El papel central de la élite económica	55
4.	El papel de los movimientos sociales	55
5.	La importancia de cómo se encuadran los problemas	56
6.	Construyendo pactos sociales de largo plazo	56
IV.	Recomendaciones	57
	Bibliografía	61
Cuadro		
Cuadro 1	Tipos de acuerdos sociales de corto plazo	21
Diagramas		
Diagrama 1	Acuerdos, pactos y secuencias	20
Diagrama 2	Papel de factores facilitadores en transformar factores catalizadores en pactos	26
Diagrama 3	Hitos principales del caso de Suecia	27
Diagrama 4	Hitos principales del caso de Costa Rica (pacto social en salud)	31
Diagrama 5	Hitos principales del caso de Colombia	36
Diagrama 6	Hitos principales del caso de Guatemala	40
Diagrama 7	Hitos principales del caso de Costa Rica (sistema de pensiones)	44
Diagrama 8	Hitos principales del caso de Chile	49

Resumen

En América Latina, la emergencia sanitaria se ha vuelto de inmediato una emergencia social y económica, lo que ha implicado un riesgo significativo de retroceder una década o más en términos de desarrollo humano, pobreza y desigualdad. Entre distintos actores ha surgido el planteamiento de que, a este momento de crisis, le suceda uno de reconstrucción que abra una oportunidad única para resolver algunas de las fallas históricas de la región, como la enorme desigualdad que le caracteriza. Para ello, se requieren niveles de inversión social mucho más altos que los actuales en escenarios fiscales que ya antes de la pandemia eran restrictivos, ante lo cual la CEPAL ha planteado la necesidad de construir pactos sociales para la igualdad.

Desde una perspectiva comparada internacional, este documento aborda el tema de los pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe mediante un análisis que combina ideas y conceptos del enfoque de recursos de poder y del institucionalismo histórico, considerando el poder de la élite, el papel de los movimientos sociales y la contribución que pueden hacer la forma en que las acciones y programas se diseñan desde un inicio, es decir, las arquitecturas de política social. El componente empírico del análisis se basa en estudios de caso en los que se produjeron procesos de construcción de acuerdos en materia redistributiva en general y de inversión social en particular, algunos durante el período histórico de preglobalización y otros de postglobalización. El documento entrega una serie de conclusiones y recomendaciones orientadas a la reflexión respecto de cómo afrontar un futuro mediado por la pandemia y sus consecuencias sociales, económicas y sanitarias, insistiendo en la importancia de combinar el estudio de las dinámicas de corto plazo con las secuencias que dan lugar a acuerdos más profundos en el largo plazo.

Introducción

En América Latina la emergencia sanitaria se ha vuelto de inmediato emergencia social y económica. La región está a las puertas de retroceder una década o más en términos de desarrollo humano, pobreza y desigualdad. A la vez, entre distintos actores existe la esperanza de que a este momento de crisis le suceda uno de reconstrucción que abra una oportunidad única para resolver algunas de las fallas históricas de la región. En este marco, la CEPAL es parte del conjunto de voces autorizadas que, a nivel global, han planteado la necesidad de contar con Estados de bienestar robustos y capaces de hacer frente a los retos actuales, de distribuir oportunidades y de reducir la enorme desigualdad en la región. Ello requiere de niveles de inversión mucho más altos que los actuales en escenarios fiscales que ya antes de la pandemia eran restrictivos.

Es precisamente para hacer frente a este desencuentro entre una crisis social de enormes proporciones y unos recursos estatales insuficientes, y para aprovechar la ventana de oportunidad creada por la pandemia, que la CEPAL plantea la necesidad de construir pactos sociales. Esta necesidad fue sugerida inicialmente hace más de dos décadas pero renovada sobre todo desde el informe del Periodo de Sesiones en 2010 y reiterada después de la crisis del COVID (CEPAL, 2010, 2020a). Estos pactos operarían en primer lugar como diques de contención a lo que podría ser la mayor calamidad experimentada por la región en el último siglo y, con posterioridad, como facilitadores de cambios de largo plazo.

Evidentemente, no es fácil lograr pactos significativos en América Latina. Los mismos factores que dan cuenta de la alta concentración de los recursos en la región son los que dificultan acuerdos que permitan redistribuirlos. Cambiar las reglas del juego es siempre complejo y en este escenario lo es más aún. Por ello es importante poner mucha atención tanto a los actores implicados y sus agendas, como al encuadre y la definición del problema al que se les convoca para hacerse parte de las soluciones. El debate y las respuestas serán distintas si la crisis que atraviesa la región se define principalmente como fiscal, que si se la define como un cataclismo social o como una crisis de ciudadanía. Además, es importante entender que pactos sociales profundos no se logran de la noche a la mañana, sino después de una iteración de acuerdos, debates y procesos históricos llenos de avances y retrocesos.

Este documento aborda el tema buscando alimentar esta conversación de manera inspiradora, pero también rigurosa y realista. El punto de vista normativo del análisis realizado es la urgencia de que América Latina y el Caribe logre moverse hacia un futuro de equidad y cohesión social en lugar de caer en una nueva década perdida. En varios países de la región está, además, en juego la propia sostenibilidad de la democracia e incluso la convivencia en paz. Para ello el marco analítico propuesto combina ideas y conceptos tanto del enfoque de recursos de poder como del institucionalismo histórico, considerando el poder de la élite, el papel de los movimientos sociales y la contribución que pueden hacer las arquitecturas de política social (es decir, la forma en que los programas se diseñan desde un inicio)¹. Este análisis tiene una perspectiva comparada, pues se considera la literatura histórica sobre pactos en el mundo. Al mismo tiempo, la parte empírica del análisis se basa en algunos casos específicos tanto de acuerdos de corto plazo como de pactos de largo plazo, distinguiendo, además, el periodo pre y postglobalización. Con la excepción de Suecia, que es un caso paradigmático de construcción de pacto social, el foco está puesto en experiencias latinoamericanas. Ello es así porque se considera que estas aportan más luces sobre qué ha funcionado y qué no y también sobre qué hacer en la región en este momento: precisamente por las diferencias en niveles de desigualdad, es más difícil obtener lecciones directas de otras latitudes. En términos metodológicos se toman en cuenta las variables y constelaciones de variables que surgen de la literatura. Entre los casos propuestos se han incluido casos exitosos de la propia región (por ejemplo, Costa Rica) y otros que ofrecen resultados más contradictorios (por ejemplo, Guatemala).

El análisis tanto de la literatura como de los casos genera una serie de conclusiones y recomendaciones que, se espera, sirvan para pensar cómo afrontar un futuro mediado por la pandemia y sus consecuencias sociales, económicas y sanitarias. Se adelantan aquí algunas. Primero, para evitar el voluntarismo en las recomendaciones planteadas es muy importante considerar el poder económico y político de la élite económica. Los pactos solo serán posibles como instrumento de construcción de acuerdos si al menos un segmento de la élite participa de forma activa y se compromete con los resultados. Segundo, es importante distinguir entre los acuerdos (negociaciones entre actores que se sientan a la mesa para llevar a arreglos más o menos significativos de corto plazo) y los pactos (meta-acuerdos implícitos y explícitos entre los distintos miembros de una sociedad sobre cómo organizar áreas de política concretas que son sustantivas para el modelo socioeconómico). Tercero, aunque se tenga interés en los instrumentos clave para la redistribución de los recursos, es importante situar este proceso, como hace la CEPAL, en el marco de la matriz más amplia de desigualdad social donde se interrelaciona economía y política por un lado y desigualdades de género, clase, etnia y en el territorio por el otro (CEPAL, 2016). En la región, la dimensión de clase está inextricablemente vinculada con las relaciones de género. La importancia de la dimensión étnica queda particularmente clara en el caso guatemalteco y debería tenerse muy en cuenta en distintas partes de la región, sobre todo aquellas con una alta proporción de población indígena, afrodescendiente y, de forma creciente, migrante. Cuarto, en el caso de los acuerdos de corto plazo es muy importante prestar atención tanto al encuadre (cómo se define el problema que se está viviendo y a quiénes se convierte en protagonistas) como a la forma en que el proceso de negociación inicial y su manifestación política posterior se encuentren o no vinculados.

Por último, es importante recordar que a la hora de avanzar es importante no exagerar el valor que los acuerdos tienen por sí mismos y, a la vez, no ser maximalista respecto de sus posibilidades. Un acuerdo sin mucho contenido o sin compromiso real por parte de actores clave difícilmente permitirá concretar un pacto de largo plazo que cambie el régimen distributivo. A la vez, es improbable que un

¹ La interpretación dada en este documento se concentra en el Estado, la élite económica y los movimientos sociales, prestando menos atención a las dinámicas de la política formal (como los acuerdos parlamentarios, estructura de los partidos políticos, o la calidad de los liderazgos). De esa forma, la perspectiva teórica adoptada en este documento podría verse como complementaria a la desarrollada por Maldonado y Palma (2013) que prestan mucha atención a los debates políticos y a las instituciones formales.

acuerdo inicial transforme todo un programa social o cree todo un sistema impositivo. Muchas veces, los cambios sustantivos tienen lugar de manera incremental y en apariencia modesta y casi siempre son resultados de acuerdos y reformas sucesivas. Por ello, tan importante es que los acuerdos aborden asuntos sustantivos como que den lugar a trayectorias o a secuencias de transformaciones posteriores que profundicen el avance inicial. Este es un momento en que América Latina y el Caribe necesita acuerdos y políticas para enfrentar la emergencia, pero también para pensar y ojalá acordar trayectorias de mediano y largo plazo. En función de las lecciones que arrojan los casos examinados, lo segundo dependerá de la forma en que se diseñe la arquitectura de la propia política y de las arquitecturas macro institucionales. En ese sentido, es útil el ejemplo del sector de salud en Colombia, donde el acuerdo constitucional de 1991 que amplió el reconocimiento formal de los derechos sociales fue capaz de arrojar resultados positivos no a través de un pacto (todavía hay divergencias importantes sobre cómo asegurar la salud para todos), sino gracias a la creación de un mecanismo institucional (la creación de la Corte Constitucional) que abrió la puerta a la garantía del derecho a la salud y luego al recurso judicial como vía para ampliar el acceso a la salud.

I. El contenido de los pactos

¿Cómo se avanza hacia sociedades más igualitarias? ¿Cuáles son los contenidos a considerar a la hora de pensar en sociedades más cohesionadas? ¿Y cuáles son los actores involucrados en ese debate? Tiene sentido empezar el estudio por considerar el *qué* de los pactos para luego considerar el *cómo*. Para ello, esta sección distingue primeramente entre aquellos cambios que alteran la distribución de los recursos y aquellos que abordan el reconocimiento de identidades y derechos civiles. Además, se vincula el contenido de los pactos con la distribución del poder; los contenidos de lo que se busca pactar tendrá directa relación con la dinámica de los procesos políticos que lo harán o no posible. Así, el proceso de cambio de política no se puede separar del tipo de asunto que se quiere cambiar (Htun, 2003). En el contexto latinoamericano la estructura de poder socioeconómico se relaciona también con las relaciones étnicas y de género. Aunque el foco de este documento se dirige principalmente al análisis de clase, es importante considerar sus interacciones con las otras dos porque pueden influir tanto en la forma en que se organizan los pactos como en sus resultados. Esto es muy evidente cuando se evalúa las consecuencias generadas por el COVID-19: sin duda, su impacto sobre las relaciones de clase y sobre la distribución del ingreso fue significativo pero, a la vez, es necesario considerar sus implicaciones para las relaciones de género (evidente en el impacto del confinamiento en los cuidados y en el aumento de la jornada de trabajo de las mujeres) y en las poblaciones indígenas y afrodescendientes, dado los altos niveles de desigualdad y discriminación que enfrentan. Finalmente, la sección se centra en la política tributaria y en la política social universal como objetivos prioritarios de los pactos de largo plazo y explica cómo las arquitecturas de las políticas pueden contribuir a crear universalismo de forma gradual².

Tres son las principales implicaciones de esta sección para el documento. En primer lugar, queda claro el alto grado en que los *contenidos* de lo que se acuerda afectará los *procesos* de construcción de acuerdos y los actores participantes. En segundo lugar, hace evidente la necesidad de considerar la complejidad de actores y representaciones involucradas en los pactos, en particular en aquellos que vinculan fuertemente redistribución y reconocimiento. En tercer lugar, la sección muestra que la

² Por arquitectura de política cabe entender "la combinación de instrumentos que define quiénes tienen acceso a cuáles beneficios y cómo", tanto en términos del financiamiento como de la prestación (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019, pág. 5).

construcción de pactos en las áreas tributaria y de política social, dos de las más importantes para contribuir a las mejoras distributivas necesarias, está mediada por la arquitectura de política pública preexistente y/o por la dinámica creada por sucesivos acuerdos de corto plazo.

A. Redistribución, reconocimiento y desigualdad

Los conflictos sociales tienen lugar en múltiples dimensiones, como ha mostrado el trabajo de Nancy Fraser, luego seguido por otros autores y autoras. Además de los conflictos sobre (re)distribución se encuentran aquellos otros asociados a la representación, la identidad y la diferencia (Fraser 1995, 2007). Los conflictos sobre representación alteran el estatus civil y político de los individuos: derechos como el de matrimonio entre personas del mismo sexo, la interrupción voluntaria del embarazo o el valor de tradiciones ancestrales en salud aluden a criterios de habilitación para hacer las cosas de una cierta manera que contradice el *status quo*. Mientras tanto, los debates sobre distribución y redistribución tienen que ver con quién controla los recursos de una sociedad y cómo se definen las reglas que determinan su reparto a lo largo del tiempo. Por recursos se entiende no solo el capital y otros medios de producción sino también el tiempo y los servicios asociados a una vida digna como pueden ser la educación y la salud.

El reconocimiento de derechos civiles y culturales a menudo se sitúa en una zona de conflicto entre la jurisdicción estatal y la de organizaciones no estatales, como las religiosas (Htun y Weldon, 2010). Asuntos asociados al parentesco, a la reproducción y a la sexualidad (como la legislación de familia, la legalidad del aborto, la libertad reproductiva y el financiamiento de los derechos sexuales y reproductivos) han sido habitualmente considerados como de índole doctrinaria. Otros derechos, como el de la paridad de género, constituyen asuntos no doctrinarios que, por tanto, pueden cuestionar la pertinencia de la intervención estatal, pero no entran en disputa con la jurisdicción de las iglesias.

Con mucha frecuencia, las políticas de reconocimiento convocan a constelaciones distintas de actores que aquellas relacionadas con el salario mínimo o el acceso a beneficios sociales. En general involucran no a actores asociados a la clase, sino a los que reclaman autoridad sobre los valores y normas de una sociedad, como es el caso de las organizaciones religiosas. No obstante, las dimensiones de reconocimiento y redistribución están interrelacionadas, particularmente en los escenarios de mayor desigualdad. A modo de ejemplo: la interrupción voluntaria del embarazo, un asunto de reconocimiento de derechos y además doctrinario tiene una dimensión redistributiva fuerte. Allí donde es legal, el debate se ha concentrado también en la necesidad de asegurar una inversión pública suficiente que permita garantizar el derecho a todas las mujeres, con independencia de su nivel de ingresos.

Otro ejemplo de esas interrelaciones se encuentra en los derechos políticos, la exigencia de vivir en democracia y con libertad para pensar y expresarse. Estos derechos, en disputa en América Latina en las últimas décadas del siglo XX, tienen elementos de reconocimiento en la medida que contribuyen a reforzar el lugar político y valorativo de las minorías. Tienen, además, una importancia decisiva en términos redistributivos, puesto que la democracia es una condición necesaria (pero no suficiente) para la mejora sostenida en la distribución de la renta (Filgueira, 2007; Huber y Stephens, 2012; Lehoucq, 2012; McGuire, 2010; Rudra y Haggard, 2005; Sandbrooky otros, 2007; Segura-Ubiergo, 2007)³.

En su estudio sobre la legalización del divorcio y del aborto en Chile, la Argentina y España, por ejemplo, Blofield (2006) muestra que hay al menos tres maneras en las que la desigualdad socioeconómica media los procesos políticos asociados al reconocimiento. Primero, el reconocimiento tiene generalmente efectos directos en la redistribución de los recursos. Piénsese por ejemplo en el acceso de parejas del mismo sexo a la protección de la vejez: su reconocimiento civil conlleva cambios importantes en materia de derechos sociales y bienestar. Segundo, la desigualdad socioeconómica

³ No es que los regímenes autoritarios por definición no redistribuyan (Mares y Carnes, 2009) sino que las maneras menos estratificadas de hacerlo se encuentran bajo regímenes democráticos.

inicial incide en las luchas por el reconocimiento de derechos porque crea mejores o peores condiciones para la acción colectiva. Tercero, la desigualdad socioeconómica puede vulnerar la solidaridad de clase, por ejemplo, entre las propias mujeres organizadas. Ello explica la mayor facilidad para construir alianzas en torno a transformaciones que aplican a todas las mujeres por igual, como el divorcio, que en torno a derechos que, como el aborto, en ausencia de legalización algunas mujeres resuelven privadamente mientras que otras no.

En este documento se pone el foco en los pactos redistributivos dado el interés de la CEPAL por profundizar en los derechos sociales de la población latinoamericana. Hay, también, otros motivos. En primer lugar, el reto redistributivo es común a toda la región: todos los países de América Latina y el Caribe se enfrentan a la necesidad de construir acuerdos amplios que les permitan enfrentar los altos grados de desigualdad en la distribución del ingreso y en la protección social existentes. Segundo, los actores, narrativas y procesos políticos asociados a los acuerdos redistributivos son diferentes a los implicados en pactos principalmente políticos o enfocados en el reconocimiento de derechos. Se plantea entonces que enfocarse en la materia redistributiva, por oposición a tener un enfoque "atrápalo todo", tendrá un rendimiento analítico y práctico: se podrán decir cosas más relevantes enfocándose en aquellos pactos referidos a un tipo específico de políticas. Tercero, la pandemia genera ante todo una urgencia socioeconómica y sanitaria que hace particularmente urgente pensar en los pactos redistributivos, a su vez mediados por tensiones en materia de reconocimiento, más que en dimensiones (por lo demás esenciales) de reconocimiento per se.

B. La redistribución como asunto interseccional

Todavía más que en otras regiones del mundo, en América Latina "la desigualdad que se produce y reproduce a partir de la estructura productiva, desborda ese ámbito... y se entrelaza con las relaciones de género, las relaciones étnicas y raciales... y llega incluso a definir, en gran medida, el patrón de desarrollo territorial" (CEPAL, 2016, pág. 18). En este documento se adopta una perspectiva nacional y se enfoca, por tanto, en las interrelaciones entre clase, género y condición étnico-racial, dejando aparcado la compleja discusión del territorio (que es, además, muy distinta en países federales y no federales, pequeños y grandes).

Empezando por la clase, el conflicto está definido por el poder de las élites para influir tanto en la naturaleza del modelo económico (incluyendo el nivel de heterogeneidad estructural) como en las características de las políticas públicas. Las élites económicas juegan un papel fundamental en los debates políticos y la definición del régimen (re)distributivo. Se benefician para ello tanto de su poder estructural como de su poder instrumental (Hacker y Pierson, 2002; Fairfield, 2015). El primero viene dado por el control del capital y, con ello, de las decisiones de inversión. En todos los países de la región los sectores principales están controlados por un número bastante pequeño de grupos empresariales (junto con las empresas transnacionales) (Sánchez-Ancochea, 2020; Schneider, 2013). Ahora bien, el poder estructural no es absoluto, sino que varía tanto en espacio como en tiempo. Por ejemplo, en un contexto de crisis profunda como el actual, el poder de la élite puede que se debilite en muchos países del Norte global dado el crecimiento del gasto público y la capacidad del Estado para salvar a muchas empresas, pero se está fortaleciendo en algunos países de América Latina debido a la debilidad fiscal del Estado y a la influencia de unas pocas empresas en la trayectoria económica.

El poder instrumental se refiere a la capacidad de la élite económica de influir en el diseño de las políticas públicas a través de múltiples instrumentos que no están disponibles para el resto de la población dado el nivel de concentración social y cultural en América Latina. Entre ellos cabe incluir el poder directo (a través de la propiedad) e indirecto (a través de la financiación de la publicidad) sobre la prensa; la financiación legal e ilegal de las campañas electorales; el lobby tanto de los partidos en el Congreso como de los jueces en los tribunales superiores y el continuo trasvase de gestores del sector público al privado y viceversa (las llamadas "puertas giratorias") (Cañete, 2018).

Uno de los instrumentos más poderosos en momentos como el actual tiene que ver con el poder para encuadrar los problemas y definir el conjunto de soluciones posibles. En muchos países de la región el sector privado ha invertido una gran cantidad de recursos en centros de pensamiento y universidades que promueven ideas neoliberales (Schiappacasse, 2020). Los principales grupos y asociaciones empresariales han establecido, además, lazos estrechos con parte de la élite tecnocrática con la que comparten una visión sobre lo que es y no posible en áreas como la reforma impositiva, la gestión macroeconómica y el tipo de programas sociales más adecuados. El uso del lenguaje se convierte en un instrumento muy poderoso e incluye el abuso de términos y conceptos técnicos de difícil comprensión, pero también la presentación como incontestables de ideas altamente discutibles⁴.

Por supuesto, el poder de la élite es grande pero no ilimitado; en unos países más que en otros se ve constreñido por la actividad de los sindicatos y otros movimientos sociales y por partidos políticos con agendas redistributivas (Huber y Stephens, 2012; Niedzwiecki, 2015). Sin embargo, a lo largo de toda la historia latinoamericana la influencia de estos actores, como se verá en las siguientes secciones, se ha visto limitada por el alto nivel de informalidad, la debilidad organizativa y programática, el uso de la coerción estatal (particularmente, aunque no solo, en periodos autoritarios) y el propio poder estructural e instrumental de la élite económica.

Si bien la desigualdad de clase recientemente descrita es fundamental, está intervenida por otras dos formas de jerarquías: étnico-raciales y de género (Crenshaw, 1998)⁵. Eso es así, en parte, porque mientras las élites económicas y políticas suelen ser blancas y masculinas, los pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, y particularmente las mujeres indígenas y afrodescendientes, se ubican en la intersección de distintas estructuras de poder que se complementan para afectar de forma negativa sus niveles de ingresos y bienestar (CEPAL, 2016). Se trata, además, de grupos no menores desde una óptica demográfica: una estimación conservadora indica que los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes constituyen el 25% de la población de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016). Más adelante se discutirá el caso guatemalteco, donde la importancia de considerar las interrelaciones entre clase y etnia se hacen particularmente evidentes.

Por su parte, Htun y Weldon muestran que los asuntos de género pueden alterar patrones históricos de relación entre el Estado y el mercado, desafiar el control de grupos que reclaman la autoridad sobre los asuntos morales y las normas culturales y/o alterar la definición de la ciudadanía. El peso relativo de cada uno de estos criterios da lugar a una combinación entre políticas y procesos que generan cambios en las relaciones solo socioeconómicas, solo doctrinales, o en una combinación de ambas. En cada caso los procesos de cambio se enfrentan a dinámicas, actores y vetos propios: desde el punto de vista de su transformación, no son *un* asunto sino varios (Htun y Weldon, 2010, pág. 2007).

En América Latina, la desigualdad entre distintas mujeres es hoy más alta que nunca antes y, a la vez, independientemente de su posición socioeconómica, sufren la terca persistencia de la división sexual del trabajo (ONUMUJERES, 2017). Eso les sitúa en una posición de desigualdad éticamente inaceptable que tiene a la vez implicaciones económicas y sociales negativas para el desarrollo de la región. Concretamente, en palabras de la CEPAL, las mujeres enfrentan “una muy desigual carga de

⁴ En el contexto latinoamericano, pero no tanto en el Norte global, el poder ideológico que ejercen las élites económicas y tecnocráticas se está haciendo evidente en la crisis actual. Muchos gobiernos aseguran que el aumento de la inversión social es imposible debido a las restricciones fiscales que, a su vez, están generadas por la dependencia de los inversores extranjeros. Cuando se sugiere, siguiendo el trabajo de autores tan reconocidos como Piketty (2020) o Saez y Zucman (2019), que se deberían considerar reformas tributarias de carácter progresivo se asegura en contra, sin mucha evidencia, que estas no son posibles porque ahuyentarían a los mismos inversores extranjeros y darían lugar a una huida de capitales. De esa forma, el debate se desplaza de cómo resolver la crisis social a qué recortar para reducir el problema fiscal. También se presenta el argumento muy extendido, pero poco demostrado, de que el aumento de la carga fiscal sobre los ‘creadores de empleos’, es decir las empresas, impedirá la vuelta del crecimiento y la caída del desempleo.

⁵ Conviene recordar aquí que clase, raza y etnia y género son parte de una matriz todavía más amplia de desigualdad social que comienza en lo económico y se extiende a muchas otras dimensiones de lo social e incluye también desigualdad en el territorio y durante el ciclo de vida (CEPAL, 2016).

trabajo doméstico no remunerado, una marcada brecha de participación laboral, tasas de desempleo e informalidad más elevadas, discriminación salarial, desigualdades en el acceso, uso y control de los recursos productivos, y una alta incidencia de desprotección en la vejez” (CEPAL, 2016, pág. 26). La situación, además, está empeorando por culpa de la pandemia que golpea mucho más a las mujeres tanto en su posición en el mercado laboral (por ejemplo, con el aumento del desempleo) como en su carga de trabajo no remunerado (CEPAL, 2020b).

La persistencia del monopolio masculino se expresa también en áreas centrales de la vida de las mujeres que trascienden el acceso a los recursos como es el acoso sexual, laboral y callejero. Esta barrera genera consecuencias directas en el acceso a los recursos porque, por ejemplo, coloca ciertos espacios, trabajos y dinámicas, parcial o totalmente fuera del alcance de las mujeres. De igual manera, las brechas salariales por trabajo de igual valor transforman barreras asociadas al reconocimiento en nudos redistributivos.

En suma, el foco en el conflicto (re)distributivo no debe hacer perder de vista la importancia de un enfoque interseccional que sea sensible a las múltiples y simultáneas fuentes de exclusión y discriminación en la distribución de los recursos, incluyendo el encuadre de los problemas y, por ende, las soluciones (Crenshaw, 1998). Cuando lo que interesa es la viabilidad de contar con pactos redistributivos, este enfoque afina la sensibilidad en la materia de lo que se pacta, pero también en quiénes participan y en nombre de quién a la hora de pactar.

La necesidad de considerar una perspectiva interseccional queda demostrada cuando se toma en cuenta el alcance de las reformas de política social en América Latina en las últimas décadas. Por ejemplo, en su análisis sobre las reformas de salud en el Perú durante el gobierno de Fujimori, Cristina Ewig documenta la relevancia de un análisis interseccional que combine clase, género y etnia. Dichas reformas tuvieron un efecto negativo en las mujeres y en las personas pobres e indígenas y mestizas que fueron cualitativamente distintos a los que tuvieron en los hombres indígenas o mestizos y en las mujeres blancas. Ello fue particularmente grave en lo relativo al componente de planificación familiar que, bajo un discurso de derechos, llevó a esterilizaciones masivas en condiciones inadecuadas desde el punto de vista sanitario y violando los derechos humanos en tanto se hicieron de manera no consentida. Este problema fue particularmente grave entre mujeres indígenas en condiciones de pobreza, a quienes la información relativa a histerectomías se les presentaba en un lenguaje que no era el propio, de manera manipulada e incompleta (Ewig, 2010).

Arza y Martínez Franzoni (2018) argumentan que las mujeres estuvieron en el centro de las medidas expansivas que se implementaron en la región desde los años 2000. Algunas de estas tuvieron alcances progresivos en términos redistributivos. Ejemplos son el acceso a las transferencias monetarias condicionadas en su condición de madres y la ampliación de la protección de la vejez por derecho propio. Otras medidas pueden haber influido tanto en la redistribución como en el reconocimiento. Es el caso de la tematización de los cuidados como actividad socialmente relevante, que conllevaron reconocimiento y avances en materia de redistribución por ejemplo, mediante la ampliación de los servicios de cuidado infantil. Por su parte, reformas previsionales como las del Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y el Uruguay introdujeron medidas para reconocer el trabajo de cuidados (Arza, 2012, 2017; Marco, 2016).

En suma, las estructuras de poder en cuyo marco tiene lugar la redistribución de los recursos está mediada por vectores que constituyen jerarquías, las cuales se sobreponen y articulan con la clase, como el género y la etnia. Los alcances de las distintas estructuras de poder no remiten a gradaciones sino a alcances cualitativamente distintos de los instrumentos redistributivos. Es de esperar que estos vectores irruman con más fuerza en unos entornos nacionales que en otros y, con ello, influyan en la posibilidad de acuerdos y pactos de forma distinta según los lugares. En la discusión de los casos se pondrá atención fundamentalmente en las disputas distributivas, pero haciendo referencia en la medida de lo posible a la contribución étnica y de género a la evolución de acuerdos y pactos.

C. Qué políticas deben cambiar para abordar el corazón de la desigualdad distributiva

La distribución de la renta en cualquier sociedad depende de tres procesos (Sánchez-Ancochea, 2020). En primer lugar, debe considerarse la distribución de los recursos productivos (tierra, trabajo y capital/riqueza). En segundo lugar, está la distribución primaria de la renta entre salarios y beneficios que depende en buena medida de la organización de los mercados, el poder de los sindicatos y la regulación laboral. En tercer lugar, la desigualdad depende del nivel de redistribución de la renta a través de los impuestos y los programas sociales.

Aunque los tres procesos pueden estar sujetos a pactos, normalmente estos se centran tanto en la organización de los mercados como en la redistribución de la renta. La CEPAL, por ejemplo, ha llamado en los últimos años a acuerdos sobre el mundo del trabajo, la inversión productiva, los servicios públicos y la fiscalidad, además de acuerdos en otras áreas como la sostenibilidad ambiental y la gobernanza de los recursos naturales (CEPAL, 2014). Cuando se piensa en las consecuencias del COVID-19 es claro que su impacto sobre los mercados de trabajo y las posibilidades de redistribución es mayor que sobre la distribución inicial de los recursos productivos.

Este documento se centrará en los temas tributarios y de política social, aunque en algunos casos también se hará referencia a acuerdos en torno a los salarios y las condiciones laborales. Ello, no solo por su importancia para la redistribución sino también porque define la forma de entender la ciudadanía y establecer nuevos lazos entre el Estado y la sociedad y nuevas interrelaciones entre todos sus miembros. Así, la importancia de una educación de calidad para todos o una pensión digna va más allá de su (importante) impacto redistributivo y repercute en la cohesión social y la forma de definir la convivencia.

En este sentido, se entiende que las políticas sociales universales, aquellas que proveen a toda la población de una serie de beneficios similares y de alta calidad, son particularmente importantes (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019). Cuando se comparan con las políticas exclusivamente focalizadas en los más pobres tienen distintas ventajas: suelen tener más poder redistributivo porque cuentan con más apoyo social (Jacques y Noël, 2018; Korpi y Palme, 1998), generan menos estigma, pueden ser más eficientes e involucrar menores costes de administración y pueden contribuir a la competitividad sistémica.

La propia CEPAL ha renovado su compromiso con el universalismo en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, promoviendo un enfoque sensible a las diferencias (CEPAL, 2020c). Según este, los programas sociales deben, primero, atender el principio de universalidad inherente a un enfoque de derechos. Segundo, deben lograr que “nadie se quede atrás” mediante mecanismos de afirmación positiva que enfrenten desigualdad, discriminación y exclusión. Tercero, deben “avanzar en el reconocimiento profundo de las diversas identidades y demandas como presupuesto para alcanzar la plena inclusión y una cultura de la igualdad, impulsando la adopción de las perspectivas de igualdad de género, interculturalidad y no discriminación” (CEPAL, 2020c, pág. 14), ilustrando una vez más las interrelaciones entre reconocimiento y redistribución y entre clase, género y etnia que se han discutido en esta sección.

No solo la política social tiene la capacidad de alterar la redistribución de los recursos. También, y de manera sustantiva, lo tiene la política tributaria. Tras décadas de desatención, en los últimos años se han producido nuevos llamados al aumento de los impuestos progresivos a la renta y la riqueza. En su nuevo libro *Capital e Ideología*, por ejemplo, Piketty propone la vuelta a las tasas marginales del 70%-90% que caracterizaron los impuestos sobre la renta y de sucesiones en Estados Unidos y Reino Unido durante buena parte del siglo veinte (Piketty, 2020, pág. 976). Por su parte, en *Pactos para la Igualdad*, la CEPAL mantenía que “los sistemas tributarios deben ser globalmente progresivos para favorecer la

igualdad y deben dar prioridad a la recaudación tributaria —especialmente, la directa— como fuente adicional de ingresos, con el fin de dar sostenibilidad a las tareas permanentes del Estado. Asimismo, parte medular del pacto fiscal es el compromiso de incrementar de manera gradual la carga tributaria, especialmente el impuesto a la renta, y equilibrar esa mayor fiscalidad con adecuados incentivos a la inversión productiva” (CEPAL, 2014, pág. 322; CEPAL, 2020a).

Es importante que las dimensiones social y tributaria no estén separadas, sino que se vean de forma integrada. En las últimas décadas, ambos temas han tendido a separarse y buena parte de la literatura y de los políticos consideraban el en qué gastar y el cómo recaudar fondos como dos preguntas distintas. De hecho, dentro de la economía neoclásica se extendió la idea de que la redistribución se debía llevar a cabo a través del gasto social, mientras que en el caso de los impuestos lo único importante era cuánto se recaudaba. Ruane, Collins y Sinfield (2020) argumentan la necesidad de reintegrar ambas bajo el ámbito de análisis de la política social; es importante, además, vincular de forma más estrecha el proceso político de diseño de programas sociales y de su propia financiación, algo que fue evidente en los dos casos de más éxito (Costa Rica y Suecia) que se discutirán más adelante.

D. El papel de las arquitecturas⁶

Los programas sociales universales no suelen implementarse de un día para otro, sino que se construyen de forma gradual a lo largo del tiempo. Es por ello que el concepto de arquitectura de política puede ser útil para estudiar cómo avanzar de forma exitosa hacia modelos de política social más ambiciosos, vincularlos al reto fiscal y estudiarlos en el contexto de los pactos.

Las arquitecturas de política se definen como “la combinación de instrumentos que abordan la elegibilidad, el financiamiento, los beneficios, los proveedores y las opciones de mercado externas de programas sociales específicos” (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019). La interacción entre todos estos componentes define cómo se están prestando servicios de salud, educación o protección a la vejez en un determinado momento y cuánto se acercan a resultados universalistas.

En particular, se propone que cuánto más unificados estén cada uno de esos instrumentos y cuánto más consistentes sean entre sí, más posibilidades habrá de cubrir a toda la población de manera similar. En cambio, cuanto mayor sea la fragmentación de los distintos componentes de la arquitectura, mayor será la posibilidad de que los beneficios para distintos grupos sean dispares. Por ejemplo, un sistema público de salud basado en la seguridad social con múltiples fondos para distintos grupos difícilmente generará universalismo. De la misma forma, un sistema de educación pública que, en paralelo, cuente con un alto número de colegios privados, acabará dando servicios muy diferentes a los distintos niños y niñas. Siguiendo el enfoque que también propone Pribble (2013), es importante entender que unificación y fragmentación no son categorías binarias sino dos extremos en un continuo.

Este interés en mirar las dinámicas de unificación o de fragmentación de la arquitectura pública hacen muy relevante considerar la regulación de la oferta privada, un elemento con frecuencia desatendido en el análisis de la política social. Dicha regulación, tanto por acción como por omisión, incide directamente en la manera en que Estado y mercado interactúan en materia de elegibilidad, financiamiento, prestadores y beneficios. Ello implica relaciones porosas que con frecuencia abonan a fragmentar antes que a unificar la arquitectura pública. El riesgo que puede tener una excesiva dependencia del sector privado debe considerarse con especial cuidado en este momento de emergencia, donde se corre el riesgo de tomar decisiones sin considerar su dinámica de mediano y largo plazo. En este sentido, es interesante también considerar las diferencias en la respuesta a la crisis

⁶ Esta sección se apoya en insumos de Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2019).

sanitaria entre Europa y América Latina: mientras que en países como España y el Reino Unido la provisión privada de salud se puso inmediatamente al servicio del sistema público en la atención de la emergencia sanitaria, en la mayor parte de América Latina ambos se mantuvieron separados.

El componente de la financiación permite vincular a la política social con la política tributaria y considerar el impacto conjunto de distintas medidas sobre la distribución de la renta. Los distintos programas sociales pueden ser financiados por pagos de bolsillo, cotizaciones sociales e impuestos generales. A su vez, los impuestos pueden ser de distintas clases, unos más progresivos que otros. Por ejemplo, no es lo mismo expandir la salud pública a través del impuesto al valor agregado que hacerlo a través de un impuesto sobre la riqueza de quienes más tienen. En este documento se sigue a Pribble (2013), que incluye el financiamiento a la hora de considerar el grado de universalismo que promueven las reformas de política. En un extremo, ella incluye al financiamiento progresivo que mejora la distribución respecto del punto de partida; en el otro extremo, se mantiene o acentúa su carácter regresivo.

La noción de arquitectura es también útil para considerar las dinámicas de largo plazo. Una determinada arquitectura crea distintas oportunidades y limitaciones, algunas de las cuales son más universales que otras, para la subsiguiente expansión. De la misma manera, distintas arquitecturas generan oportunidades diversas y desiguales para desarrollar pactos de largo plazo que consoliden la redistribución, algo sobre lo que se volverá en la sección sobre mecanismos. Por ejemplo, como se verá en la sección de casos más adelante, la forma en que Costa Rica diseñó su seguridad social durante los años 40 generó una dinámica política particular que contribuyó a un amplio consenso social en torno a su importancia.

Muchas veces, las tensiones en las arquitecturas crean ventanas de oportunidad para el cambio, ya sea a través de acuerdos o a través de medidas desde arriba. La reforma del sistema de salud uruguayo a principios de los 2000, por ejemplo, tuvo lugar en parte por los problemas que las sociedades de ayuda mutua estaban experimentando en el contexto de la crisis económica. De igual manera, las arquitecturas pueden enfrentar problemas que coadyuvan a la construcción de acuerdos amplios como ha ocurrido en al menos tres oportunidades en Costa Rica en torno a la situación financiera del régimen general de pensiones en las últimas dos décadas, como se verá más adelante.

Es importante, por ello, que los pactos sobre materia de política social y tributaria consideren el papel de las arquitecturas y se diseñen de forma que puedan generar una secuencia virtuosa de sucesivas ampliaciones en materia redistributiva. La reforma constitucional colombiana de 1991 y los Acuerdos de Paz de 1996 en Guatemala, ilustran escenarios completamente distintos de relación entre pactos y arquitecturas, como se describe en la sección de los casos.

II. Pactos: definición y tipos

¿Cómo lograr implementar modelos impositivos y sociales realmente redistributivos? ¿Cómo se logra hacer frente al poder de la élite? En los últimos años, la CEPAL ha puesto un gran énfasis en el papel de los pactos para promover el desarrollo inclusivo y la cohesión social. El término no es siempre fácil de precisar, pero como instrumento normativo hace referencia a la construcción de una “[...] visión de largo plazo (intertemporalidad) compartida [...]” que “[...] favorecerá el establecimiento de políticas e instituciones social y políticamente sostenibles con una implementación más viable [...]” (CEPAL, 2014, págs. 312 y 313). Se trata de acuerdos con mayúsculas que modifican las bases del modelo de desarrollo; en el caso del pacto fiscal, por ejemplo, se busca “[...] enfrentar las desigualdades...no sólo mediante el fomento a la productividad y las políticas laborales, sino muy especialmente con el expediente de una fiscalidad más robusta para mejorar la calidad de la educación pública, la cobertura de la protección social y el apoyo al bienestar de las familias” (Hopenhagen, 2014, pág. 22). De esa manera, los pactos consolidan nuevos principios orientadores de las políticas (por ejemplo, de subsidiaridad a intervencionismo estatal; de segmentación a universalismo) y, por lo tanto, necesariamente también de los instrumentos que reflejan dichos principios (Hall, 1993).

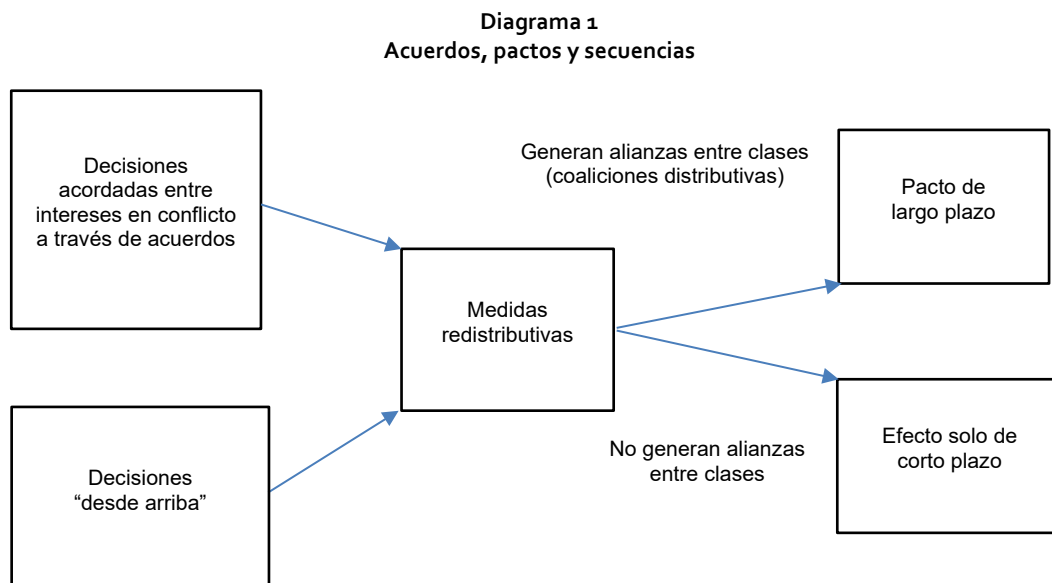
Esta noción del pacto alude a acuerdos de larga duración formales o informales que permiten sustentar modelos de desarrollo más equitativos y, para ello, con mayor capacidad redistributiva por parte del Estado que antes de producirse los acuerdos. Se trata de una suerte de “meta-pactos” que dan lugar a instrumentos y medidas redistributivas sostenidas en el tiempo, basados en principios orientadores de política que favorecen esta trayectoria. Como se verá más adelante, este tipo de pacto se puede dar en torno a una o más políticas fundamentales (la salud universal en Costa Rica) o en torno a un modelo de desarrollo (Suecia). Durante el siglo XX, los dos tipos principales de pactos fueron: i) pactos “ciudadanos” entre los grupos de menores ingresos y la clase media; y ii) pactos socialdemócratas entre organizaciones representantes del capital y del trabajo.

En sociedades desiguales como las latinoamericanas lograr alcanzar este tipo de pactos se enfrenta a un sinnúmero de obstáculos. Como se planteó en la sección anterior, el más importante tiene que ver con los intereses y el poder de la élite económica que es la que más se beneficia del modelo económico actual, controlando junto con las empresas multinacionales los sectores más importantes, y

ejerce una influencia significativa en la política y las políticas públicas. Dados estos obstáculos no debe sorprender que a esos pactos normalmente se llega mediante trabajosos procesos y que solo en momentos de crisis profundas pueda haber cambios en el horizonte de lo que es posible. Los pactos no se concretan de forma mágica ni solo ni necesariamente mediante una única decisión, sino generalmente de manera incremental, mediante secuencias y una acumulación de medidas y procesos que van creando unos intereses amplios en torno a programas y políticas insignia y reduciendo a la vez el espacio y el poder de los actores más interesados en perpetuar la desigualdad. Si por un modelo o estilo de desarrollo pactado se entiende un conjunto de políticas públicas asentadas en unos principios orientadores y aceptadas de manera más o menos explícita por los actores más importantes, son generalmente las secuencias las que logran cambios cualitativos en ese nivel.

A. Detonantes de acuerdos y pactos

¿Cuál es el punto de partida que puede iniciar ese largo proceso? ¿Cuáles son las medidas iniciales que puede generar un proceso acumulativo de largo plazo? En el diagrama 1 se reflejan dos tipos de procesos políticos que dan lugar a medidas redistributivas, las cuales, a su vez, pueden o no generar pactos de largo plazo⁷.



Fuente: Elaboración propia.

Las medidas “desde arriba” conllevan decisiones tomadas por actores políticos sin mayor consulta y muchas veces contra la visión de algunos actores sociales. La capacidad de hacerlo depende de distintos factores que no son objeto de este documento de trabajo. Por ejemplo, es necesario que el partido en el gobierno tenga el deseo y la capacidad de adoptar medidas que con frecuencia atentan contra el poder de las élites, algo más probable de suceder cuando dicho partido es de izquierdas y tiene

⁷ Por supuesto, estos no son los dos únicos procesos que pueden iniciar un proceso político hacia los pactos. En muchas ocasiones son actores y procesos externos (tales como acuerdos internacionales o la presión de organizaciones internacionales) los que dan lugar a medidas redistributivas. Lamentablemente, en las últimas décadas los factores externos han generado más veces medidas redistributivas regresivas; piénsese en las cláusulas de propiedad intelectual promovidas por la Organización Mundial del Comercio (Shadlen, 2017), los programas de ajuste estructural del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el papel de la troika en la crisis europea.

un carácter programático (Huber y Stephens, 2012, 2001; Pribble, 2013). También puede obedecer a necesidades de legitimación de gobiernos débiles y de fortalecer el apoyo electoral. En sistemas presidencialistas como los latinoamericanos también depende de la popularidad del presidente o presidenta de la República. Los ejemplos de transformación desde arriba son numerosos, incluyendo casos como el *New Deal* en los Estados Unidos o la creación del seguro social en Costa Rica que se discutirá más abajo. En América Latina, la reciente década expansiva deja ejemplos de instrumentos de política de alcance redistributivo que no conllevaron pacto alguno.

Sin embargo, este documento se concentra sobre todo en los acuerdos sociales como instrumentos para promover la participación social y como herramientas para llegar a los pactos de largo plazo. El acuerdo social es entendido como aquel generado entre actores colectivos sociales y/o políticos en un momento concreto sobre materias políticas o distributivas en disputa. Estos acuerdos incluyen un abanico de procesos como el voto legislativo o el diálogo social tripartito entre sindicatos, empresarios y gobierno. Incluso cuando no tienen rendimiento positivo en el largo plazo, en general, casi siempre contribuyen a cambios (aunque sean menores) en las políticas públicas o en el entendimiento entre actores.

En el contexto latinoamericano, Maldonado y Palma (2013) exploran este tipo de acuerdos de carácter puntual enfocados en instrumentos específicos de política. Su análisis incluye tanto aquellos contruidos por actores políticos y sociales como únicamente por representantes legislativos. Estos últimos se ejemplifican con casos como la aprobación del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares en el Uruguay o la Ley General de Desarrollo Social de México. Aunque importantes en sí mismas, estas reformas no necesariamente tienen repercusiones redistributivas de más largo aliento ni conllevan cambios de calado que abren nuevas opciones de desarrollo; véase, por ejemplo, las reflexiones de De la Torre (2014) para el caso mexicano.

B. Tipos de acuerdos de corto plazo

Siguiendo la discusión de la sección anterior y considerando su carácter más o menos transformador, en el cuadro 1 se refleja el contenido de los acuerdos. Con esta distinción entre el carácter transformador o defensivo de los acuerdos se busca reflejar el hecho de que hay acuerdos políticos y/o redistributivos que pretenden transformar las reglas de juego y producir una ampliación significativa de beneficios a poblaciones con menor poder relativo. En cambio, existen otros acuerdos que más bien son utilizados para introducir reformas políticamente costosas protegiendo algunos de los derechos sociales y laborales establecidos previamente.

Cuadro 1
Tipos de acuerdos sociales de corto plazo

Contenido de los pactos	Transformadores	Defensivos
Reconocimiento, no doctrinarios	Transiciones políticas pactadas a la democracia (Chile, Uruguay)	
Reconocimiento y redistribución	Acuerdos de paz (Centroamérica) Nuevas constituciones (Colombia) o reformas constitucionales (Brasil)	
(Re)distributivos	Acuerdos corporativos (años 1950-1970) Reformas fiscales y sociales expansivas (años 2000)	Acuerdos tripartitos principalmente europeos (años 1980-1990); Costa Rica en materia de pensiones Pactos para la estabilidad y el crecimiento económico (México, 1980s, Pactos de la Moncloa)

Fuente: Elaboración propia.

Otros dos aspectos del cuadro 1 son importantes. En primer lugar, al considerar los temas de reconocimiento solo se han incluido los no doctrinales por ser, en la práctica, los únicos sujetos a acuerdos. Esto es así porque los asuntos doctrinales se ubican en una zona de conflicto entre la jurisdicción estatal y la de organizaciones no estatales, como las religiosas y se centran en debates sobre el parentesco, la reproducción y la sexualidad. Lograr acuerdos en estas áreas es muy complicado porque algunos actores involucrados (por ejemplo, las iglesias) los ven en términos de todo o nada y no están dispuestos a negociar. Incluso en el caso de los propios partidos políticos, muchas veces estos temas se consideran sujetos al voto de conciencia. Piénsese, por ejemplo, en la discusión sobre la interrupción voluntaria del embarazo aprobado por la cámara baja y rechazado por la cámara alta en la Argentina en 2018. En la práctica, avances en asuntos doctrinales tienen siempre lugar a través de mayorías legislativas o decisiones judiciales.

En segundo lugar, hay algunos pactos que involucran tanto elementos de reconocimiento como de (re)distribución. Es el caso, por ejemplo, de los Acuerdos de Paz en Centroamérica, que incluían un número amplio de reformas tanto políticas y de reconocimiento de pueblos indígenas como de derechos económicos y políticas sociales y tributarias. En el caso de la transición a la democracia y la aprobación de nuevas constituciones, estas son a veces fundamentalmente referidas a su organización político-institucional (como en el caso chileno) o incluyen elementos de ambas (Colombia o Brasil).

Para profundizar en esta diferencia entre acuerdos transformadores y acuerdos defensivos es útil detenerse en la experiencia tripartita entre trabajadores, gobierno y empresarios en el contexto europeo a lo largo de las décadas. La literatura sobre este tipo de acuerdos concentrados en temas salariales, laborales y de política social es muy extensa. Los acuerdos iniciales tuvieron lugar dentro de una estructura (neo) corporativa caracterizada por la presencia de grupos de interés fuertes que representaban los intereses de trabajo y el capital y que participaban de forma más o menos regular en el diseño de las políticas públicas (para una revisión de trabajos clave, ver Wilson, 1983). Aunque con diferencias significativas entre países, se trató de acuerdos transformadores, sobre todo en su primera etapa, apoyados en un intercambio político que permitía ganar a todos los actores (Baccaro y Galindo, 2018). Los sindicatos accedían a incrementos salariales moderados para favorecer la inversión, el crecimiento económico y el nivel de empleo y, a cambio, recibían mejoras sostenidas en materia de beneficios sociales.

En muchos países europeos, incluido los nórdicos, los acuerdos corporativos iniciales generaron pactos de largo plazo, como se verá más adelante en la discusión de Suecia. Se trató de pactos socialdemócratas que generaron un consenso sobre la importancia de combinar condiciones positivas para la inversión privada con políticas laborales y redistributivas que promovieran la seguridad en el empleo y la igualdad (Pontusson, 2005). Los resultados fueron, sin duda, muy positivos y contribuyeron de forma significativa tanto a la expansión de la política social universal (Stephens, 2002; Esping-Andersen, 1990) como a una distribución de la renta más igualitaria (Baccaro, 2014; Rueda y Pontusson, 2000).

Mientras tanto, en América Latina se enfrentan dos realidades distintas. Los países más grandes e industrializados construyeron un sistema corporativo incompleto en el contexto de la sustitución de importaciones (Collier y Collier, 1977; Thorp, 1988). El Estado jugaba un papel central en el sistema, contribuyendo en muchos casos al fortalecimiento del movimiento sindical y la creación de espacios tripartitos; considérese la experiencia de Perón en la Argentina, Vargas en el Brasil, Cárdenas en México y muchas otras (Skidmore, 2009; Collier y Collier, 1977). Sin embargo, era incompleto por los altos niveles de informalidad (que hacían que buena parte de la población no estuviera incorporada a los pactos) y por la dependencia de los movimientos sociales (y parte de la clase empresarial) del Estado en muchos casos (Bértola y Ocampo, 2013). También cabe mencionar el carácter vertical y autoritario de estas experiencias, en tanto el Estado tendía a controlar a los actores sindicales (a veces incluso a crearlos), al tiempo que muchas de las organizaciones sindicales carecían de democracia interna y estaban sometidas a una dirigencia muy cerrada y de cúpulas (Schmitter, 1974).

Además, en los países menos industrializados, incluida toda Centroamérica con la excepción de Costa Rica, no hubo mayor esfuerzo por expandir la influencia política de los trabajadores o por crear ningún tipo de pacto social (Bulmer-Thomas, 1987; Filgueira, 2007). Estas diferencias en el papel de los sindicatos y los espacios para el pacto corporativo contribuyen, al menos en parte, a explicar diferencias en los modelos de política social (Segura-Ubierno, 2007; Filgueira, 2007).

La combinación de la crisis económica de los años 80, las crecientes presiones globalizadoras y la profundización de la integración monetaria (neoliberal) en el contexto de la Unión Europea generó un cambio en la naturaleza de los acuerdos⁸. El objetivo principal de la política pública pasó a ser la reducción de costes para mantener la competitividad de la economía y evitar déficits públicos elevados. Los “pactos sociales”, que Rhodes (2001) denomina “corporativismo competitivo”, tienen ahora un carácter mucho más defensivo; los sindicatos participan para tratar de minimizar la caída de los salarios reales y suavizar la gravedad de las reformas de los Estados del bienestar. Incluso en casos como el irlandés, donde los sindicatos obtienen beneficios económicos, estos se logran a través de reducir los impuestos y, con ello, debilitar al propio Estado (Baccaro y Galindo, 2018).

Aunque este segundo tipo de acuerdos defensivos pueden reducir el conflicto social y en algunos casos (como en Irlanda) contribuir a la competitividad exportadora, su impacto sobre el desarrollo con equidad es cuestionable. Por un lado, existe evidencia de que su influencia sobre la distribución de la renta es pequeña: en su análisis econométrico de dieciséis países de la OCDE, Baccaro (2014) muestra que el efecto del corporativismo sobre la desigualdad en el periodo 1990-2005 es tres veces menor que en la década anterior y no puede ser descartado que sea igual a cero.

Por otro, su capacidad de generar un pacto de largo plazo que consolide relaciones estables y constructivas entre actores y recree el consenso socialdemócrata anterior es limitado. Se trata de acuerdos menos formales que los anteriores y que muchas veces solo responden a situaciones concretas de emergencia y tienen poca continuidad a lo largo del tiempo. Esto es particularmente cierto en países con menor tradición corporativista como España, Italia o Irlanda, donde este nuevo tipo de neocorporativismo emerge principalmente en los años noventa. La debilidad de estos acuerdos quedó demostrada tras la crisis financiera de 2008-2010, cuando los gobiernos aprobaron políticas de austeridad sin considerar las preferencias de los sindicatos ni buscar los consensos. Es importante, por tanto, huir de la búsqueda del acuerdo por el acuerdo, y reconocer que a veces la negociación entre actores sociales y el Estado puede más bien contribuir a consolidar estructuras de desigualdad.

La debilidad de los pactos tripartitos y su carácter defensivo en el periodo globalizador es todavía más evidente en América Latina. Durante este periodo se profundizó en la región un modelo de capitalismo jerárquico en el que los grandes grupos empresariales y las empresas transnacionales han ocupado un lugar preeminente y el Estado ha buscado, sobre todo, consolidar un modelo económico liberal (Schneider, 2013). En ese contexto, el sistema corporativo tradicional quedó muy debilitado tanto por los cambios en la estrategia estatal como por la disminución en la influencia de los sindicatos (Teichman, 2001). A partir de entonces surgen distintos intentos de promover acuerdos sociales tripartitos donde se pudieran discutir las reformas laborales y la política salarial en el contexto de la estabilización macroeconómica. En general, no tuvieron mayor éxito, sobre todo durante los años noventa. Falabella y Fraile (2009), por ejemplo, discuten con detalle la experiencia de Chile y el Uruguay, dos de los países donde la posibilidad de pactos era más alta dada su historia y fortaleza institucional. Su análisis muestra que “el tripartismo emergió en ambos países con el retorno de la democracia, pero duró poco en Chile y no fue capaz de producir un pacto social amplio en el caso de Uruguay” (Falabella y Fraile, 2009, pág. 129).

⁸ Es precisamente por ello que en la sección de casos se ha distinguido entre el periodo pre y postglobalización.

Más promisorios son, al menos en teoría, los acuerdos que involucran a un mayor número de actores y buscan crear relaciones más directas entre los partidos políticos y la sociedad. En regiones como la latinoamericana con altos niveles de informalidad laboral, por un lado, y con sindicatos fragmentados, por el otro, intentos amplios de consenso sobre políticas fundamentales pueden ser más exitosos. Los instrumentos utilizados para ellos son muy variados e incluyen acuerdos nacionales impulsados por el gobierno de turno; comisiones mixtas en el poder legislativo con representantes de la sociedad civil; acuerdos parlamentarios que buscan unanimidad e incluso, comisiones presidenciales. Se analizarán algunos de estos instrumentos con más detalle cuando se consideren los casos de Costa Rica y Chile. Su carácter defensivo o transformador depende en parte de los temas considerados (hay, por ejemplo, grandes diferencias entre reformas tributarias y reformas sociales) y en parte del encuadre del problema que los gobiernos utilizan.

C. Papel de las arquitecturas

Siguiendo al institucionalismo histórico, el diseño de la política pública tiene lugar de forma incremental a través de fases sucesivas que están influidas por las anteriores. Como lo explican Maldonado y Palma, a partir de un momento dado, "las instituciones siguen evolucionando en respuesta a condiciones cambiantes del entorno y a las maniobras políticas continuas de los actores, pero de manera constreñida por las trayectorias pasadas" (Maldonado y Palma, 2013, pág. 20).

En la política social, las arquitecturas juegan un papel central tanto en contribuir a las presiones iniciales para que distintos sectores se sienten en la mesa como para generar luego dinámicas específicas de largo plazo del tipo que el institucionalismo histórico reconoce (incluyendo nuevas negociaciones y nuevos acuerdos). Por ejemplo, ¿por qué se sientan los empresarios, los trabajadores y el gobierno con frecuencia a negociar sobre las pensiones? Porque hay tensiones en la forma en que está organizada la financiación o insuficiencia en los beneficios prometidos. ¿Cuál es la posibilidad de que se generen acuerdos en el futuro inmediato en América Latina? La respuesta depende en parte del impacto de la triple crisis en cada país, pero también se verá influida por la arquitectura de política social prevalente en cada caso y hasta qué punto se sitúe en una situación crítica o no en estos momentos.

Obviamente, el camino que sigan los distintos países depende de múltiples factores dependientes de su historia y entramado institucional. Lo importante, en opinión de los autores de este documento, es que el contenido y la organización del acuerdo en el corto plazo también importa. En particular, hay que considerar cuál es el contenido de dicho acuerdo y hasta qué punto se incluye en la discusión la arquitectura de política social y cómo se hace. En algunos casos, como los Acuerdos de Paz en Guatemala, se establecieron objetivos cuantitativos de gasto o ingreso, pero no se entra en cómo se van a prestar los servicios. En otros casos, como la reforma constitucional en Colombia, se introdujeron algunos principios de la arquitectura, generando con ello una dinámica positiva.

¿Cómo influye la arquitectura en esa dinámica? Siguiendo el trabajo anterior realizado pero también el de Jennifer Pribble, las arquitecturas tienen tres efectos distintos (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019; Pribble, 2013):

- Empoderar a algunos actores y debilitar a otros. Por ejemplo, la implementación de programas de transferencia condicionadas empodera a los más pobres, pero no generan coaliciones entre ellos y la clase media.
- Creación de incentivos para reformas subsiguientes. Aquí la financiación es importante: reformas sociales financiadas por nuevos impuestos progresivos pueden acabar favoreciendo nuevas expansiones en dichos impuestos en el futuro. De igual manera, la calidad de las prestaciones puede constituir un incentivo importante para sucesivas ampliaciones, como ocurrió con el sistema de salud costarricense durante el siglo veinte.
- Definición del número de posibles alternativas que los actores sociales y estatales pueden seguir.

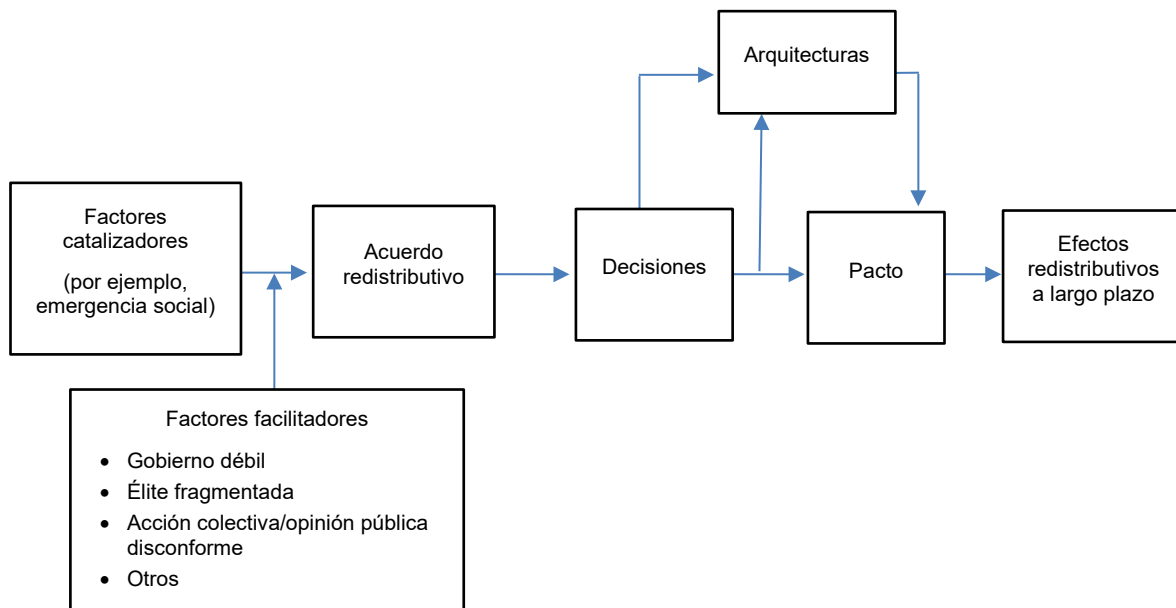
III. Análisis de casos

Hasta ahora el análisis se ha apoyado tanto en la revisión de teorías de economía política como en la literatura histórica sobre pactos en el mundo. En esta sección empírica se analizarán casos específicos tanto de acuerdos de corto plazo como de pactos de largo plazo, distinguiendo, además, el periodo pre y postglobalización. Del análisis de casos se desprende una constelación de factores que facilitaron o inhibieron la construcción de pactos sociales y que se presentan como corolario del análisis de los casos (véase al final de este capítulo). Dicha sección reseña de manera estilizada los principales factores y constelación de factores que dan cuenta de los alcances menores o mayores de los acuerdos alcanzados.

Cada análisis de caso considera cuáles son los factores estructurales, macropolíticos o macroeconómicos que catalizaron la necesidad de transformaciones. Segundo, se han rastreado los factores que facilitaron que distintos actores transformaran unas condiciones objetivas en oportunidades políticas para promover cambios “desde arriba” o mediante la construcción de acuerdos. Tercero, se analizó qué hizo que algunos acuerdos se agotaran en el corto plazo y generaran solo transformaciones puntuales, mientras que otros acabaran en pactos de largo plazo que modificaron la redistribución de los recursos de forma sustancial. Así, el análisis empírico busca reflejar la combinación de análisis de recursos de poder y de institucionalismo histórico discutidos en secciones previas.

En el diagrama 2 se muestra la manera en que se pretende dar sentido a las fuentes secundarias relacionadas con cada caso. Vale decir que, para cada caso, primero se identificaron los hitos relacionados con los acuerdos y pactos, para luego reconstruir de manera estilizada y muy sintética, las secuencias de eventos que tuvieron lugar entre dichos hitos, siguiendo los factores resumidos en el diagrama 2. Lejos de aportar evidencia nueva sobre los casos, lo que se hizo fue ponerlos al servicio de interpretar procesos de construcción de acuerdos y de pactos. Para ello se identificaron los factores catalizadores en cada caso, se valoró la importancia relativa de los distintos factores facilitadores y se reconstruyeron las secuencias que vincularon (o no) acuerdos de corto plazo con pactos de largo plazo.

Diagrama 2
Papel de factores facilitadores en transformar factores catalizadores en pactos



Fuente: Elaboración propia.

Se empezará por el caso sueco dado su carácter paradigmático en toda la literatura de pactos. De hecho, se podría argumentar que todos quienes buscan pactos sociales redistributivos se apoyan de una u otra manera en la experiencia escandinava y su construcción de un pacto social democrata entre el Estado, empresarios y trabajadores.

Después de una revisión de parte de la literatura, se decidió que el resto de los casos debían provenir en exclusiva del continente latinoamericano. Dados los altos niveles de desigualdad de la región, su diversidad étnica y racial y su dependencia externa, se pensó que experiencias de otras latitudes no aportarían tantas luces. Además, se buscaba resaltar el hecho de que en la región latinoamericana existen experiencias muy diversas de acuerdos y pactos reconocidos y que parecían importantes de rescatar.

La selección de casos se basó en la búsqueda de diversidad y se hizo en función de procesos de construcción de acuerdos antes que en los países como tales. Por ello, por ejemplo, respecto a un mismo país, Costa Rica, se consideraron dos procesos distintos, uno asociado a los servicios de salud y otro a las pensiones. Se eligieron procesos en países con niveles diversos de desarrollo económico e institucional, así como con distintos resultados en materia redistributiva. Existe también diversidad en el tipo de acuerdos y en los resultados alcanzados: se eligieron procesos donde se debatieron principios sociales básicos (Asamblea Constituyente en Colombia y Acuerdos de Paz en Guatemala), y otros que se concentraron en políticas concretas (pensiones en Costa Rica). Se consideraron acuerdos de corto plazo que no generaron pactos de largo plazo, pero también un caso (Costa Rica en salud) donde la combinación de medidas desde arriba y acuerdos dieron lugar a un pacto de largo plazo.

A continuación, se presentan los seis casos. Para cada uno se describen hitos, resumen del argumento, desarrollo y lecciones para la construcción de pactos.

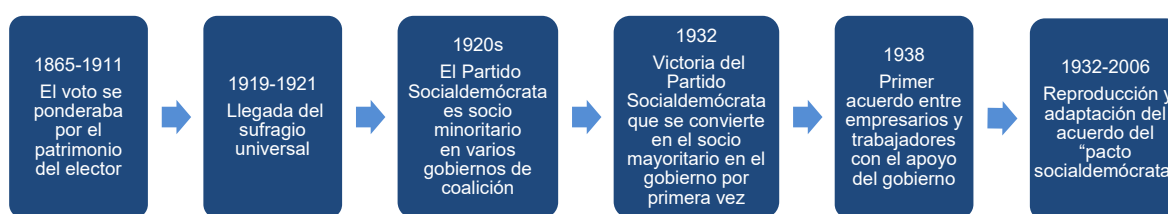
A. Suecia: un pacto asentado en falta de acuerdo inicial

1. Resumen del caso

Suecia aparece en el primer lugar cuando se piensa en sociedades que han desarrollado consensos en torno a la igualdad y la redistribución. Además, a menudo se vincula este pacto de largo plazo a unas bases igualitarias de partida y se explica por la creación de pactos entre el capital y el trabajo. De esta manera, Suecia sería el caso paradigmático del tipo de acuerdos que interesa en este documento y que, tarde o temprano, generan pactos de largo plazo.

La realidad es algo más compleja respecto del punto de partida: a principios del siglo XX, Suecia estaba lejos del mito igualitario dominante. Además, la discusión muestra que las medidas desde arriba fueron un instrumento fundamental para lograr los pactos de largo plazo, complementadas, eso sí, con acuerdos sociales tripartitos (véanse los principales hitos del caso sueco en el diagrama 3).

Diagrama 3
Hitos principales del caso de Suecia



Fuente: Elaboración propia.

2. Desarrollo

Suecia era durante el siglo XIX un país muy desigual tanto política como económicamente. El sistema de doble cámara introducido en 1865-1866 estaba muy lejos del sufragio universal: los representantes de la Cámara Alta eran elegidos por los grandes terratenientes, mientras que los de la Cámara Baja por un 20% de los hombres. Es más, el sistema de elección estaba lejos de "un hombre-un voto": el peso de cada elector (hombre) en las elecciones a la Cámara Baja (y a los ayuntamientos) dependía del valor de sus impuestos, bienes e ingresos (Piketty, 2020). La ausencia de derechos políticos iba unida a una notable desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza. A inicios del siglo XX, la distribución de la riqueza era más desigual que en Estados Unidos. En cuanto al ingreso anual, alrededor de 1910, el 10% más rico de la población recibía más del 50%, un porcentaje superior al de Dinamarca, Francia e, incluso, Estados Unidos (Bengtsson, 2019).

El cambio en las siguientes décadas fue espectacular. Para el año 1950, el decil más alto recibía solo un 30% del ingreso total y en 1980 poco más de un 20% (Piketty, 2020). En ese momento, Suecia era el país más igualitario del mundo, con un coeficiente de Gini de 0,2 comparado con 0,25 en Alemania y 0,31 en Estados Unidos (Stephens, 2002). El avance en materia de igualdad no tuvo lugar *después* de un proceso de desarrollo económico, sino paralelamente a la transformación productiva, de forma que igualdad y modernización se retroalimentaron positivamente. Suecia, como sus vecinos escandinavos, pasó de estar especializada en bienes primarios al principio del siglo XX a producir una amplia gama de productos manufacturados tanto tradicionales (por ejemplo, bebidas y tabaco, textiles, madera y cuero) como de alta tecnología (por ejemplo, automóviles) (Katzenstein, 1985).

Como resultado de ello, las exportaciones per cápita en términos reales crecieron desde los 1,029 dólares en 1950 a los 5,660 dólares en 1985 (Blomstrom y Meller, 1991). En términos de desarrollo humano, en 1975 Suecia ocupaba ya el puesto tres en el ranking mundial, alcanzando el primer puesto en 2002 (PNUD, 2004; Blomstrom y Meller, 1991).

Detrás de estos números tan positivos se encuentra la generación de un pacto socialdemócrata: un entendimiento entre trabajadores, empresarios y Estado en torno al crecimiento basado en las exportaciones, la negociación salarial centralizada y la expansión del Estado del bienestar (financiado con impuestos generales crecientes). Se trató de un pacto informal de largo plazo que, aunque no exento de tensiones y de cambios, duró hasta bien entrados los años noventa.

¿A qué se debió este pacto socialdemócrata que generó resultados tan positivos? ¿Hasta qué punto estuvo impulsado por acuerdos formales entre distintos actores sociales? Existe en la literatura comparada un enorme debate sobre los orígenes y los determinantes del éxito sueco, con explicaciones basadas en el papel de la élite empresarial, los legados institucionales, los intereses de los pequeños agricultores o el poder de la clase trabajadora y el partido socialdemócrata (Baldwin, 1990; Swenson, 1991; Huber y Stephens, 2001; Korpi, 1983). Más que discutir todo ese debate con detalle, interesa evaluar el papel de los acuerdos vis-a-vis el poder político desde arriba y los factores catalizadores de ambos, así como el proceso de generación progresiva de un pacto de largo plazo.

Algunos estudios subrayan la importancia de que Suecia implementara sus primeros programas sociales universales a principios del siglo XX. Por ejemplo, en 1913 creó un sistema de pensiones para toda la población financiado por impuestos generales y apoyado, en parte, por los pequeños y medianos agricultores (Baldwin, 1990). No obstante, el origen del modelo redistributivo sueco debe situarse más bien durante la década de los años veinte (Valocchi, 1992). La adopción del sufragio universal facilitó primero la entrada en el gobierno del Partido Social Demócrata como socio minoritario y, a partir de 1932, como el partido principal. Esto coincidió, a la vez, con el fortalecimiento del movimiento sindical que destacaba por su alta organización desde principios de siglo (Bengtsson, 2019)⁹.

La llegada del Partido Socialdemócrata al poder tuvo dos consecuencias importantes. Por un lado, se empezaron a construir las bases del Estado del Bienestar: durante esta década se prepararon “un gran número de leyes radicales de reforma social” (De Vylder, 1996, pág. 7). La Liga de los Granjeros, el aliado minoritario en los primeros gobiernos socialdemócratas, jugó un papel importante en su diseño. Mientras que en el Partido Social Demócrata y en los sindicatos había distintas posturas respecto del diseño de la política social (unas más proclives al financiamiento contributivo y otras más cercanas a los principios universales), los granjeros “eran partidarios de beneficios universales basados en una transferencia única y financiados con impuestos” (Huber y Stephens, 2001, pág. 118). Además, durante este periodo empezaron a expandirse los ingresos estatales. En 1933 el gobierno introdujo un impuesto sobre la riqueza de los más ricos y en 1938 aumentaron los impuestos sobre la renta y la riqueza (Steinmo, 1988). Luego crecieron también los impuestos indirectos, de manera que la presión fiscal pasó del 15% en 1930 a más de un 50% en 1980 (Piketty, 2020). Las medidas iniciales se adoptaron en el contexto mundial de la Gran Depresión. Esta impulsó a algunos economistas suecos cercanos al gobierno a adoptar políticas expansivas (Lundberg, 1985).

Por otro lado, el triunfo socialdemócrata modificó en cierta medida los cálculos y el comportamiento de los distintos actores sociales. Los sindicatos redujeron su beligerancia y se mostraron más dispuestos a negociar. Como explica Jonas Pontusson, esta posición “es una expresión de la convicción del LO [la confederación sindical sueca] de que el control social demócrata del gobierno aseguraría que la racionalización económica y el cambio estructural responderían a los intereses de los

⁹ Suecia experimentó un aumento significativo en la movilización durante la Primera Guerra Mundial. Entre 1914 y 1920, la tasa sindical aumentó en un 174%. Desde ese momento y hasta 1988 no dejó de aumentar de forma sostenida (Bengtsson, 2014).

trabajadores" (citado en Steimo, 1988, pág. 421). La confederación empresarial tuvo que aceptar que un gobierno progresista estaba en el poder, adaptando progresivamente su agenda, tratando de llegar a una entente y, a la vez, influyendo de distintas formas en la política pública (Huber y Stephens, 2001).

La llegada al poder de la izquierda y sus medidas "desde arriba" contribuyeron al primer acuerdo entre trabajadores y empresarios. En 1938, la confederación empresarial (SAF) y el LO se sentaron a la mesa para acordar un sistema colaborativo de negociación que hiciera innecesaria una legislación laboral. El acuerdo consensuó reglas en dos áreas: la negociación colectiva y la regulación de las huelgas. Se reconoció el derecho de huelga a la vez que las partes se comprometían a llegar a acuerdos y se acordaba limitar las protestas espontáneas que no siguieran los procedimientos establecidos (Swenson, 1991). Aunque el Estado no se sentó a la mesa, facilitó el acuerdo con una serie de reformas tributarias que redujeron los impuestos en las empresas más grandes (Valocchi, 1992).

De esa forma, la combinación de decisiones desde arriba y un acuerdo bipartito, pero con apoyo estatal, pusieron las bases para la consolidación progresiva de un pacto socialdemócrata caracterizado por tres elementos:

- Proceso centralizado de fijación de salarios que en el largo plazo contribuyó a: i) facilitar la política sindical de "igual salario para igual trabajo" y redujo la dispersión salarial (Moene y Wallerstein, 1999); ii) fortalecer la solidaridad entre trabajadores (Coates, 2000) y iii) expandir la tasa de beneficios de las empresas más grandes y productivas que competían en los mercados internacionales (Steimo, 1988).
- Un Estado del Bienestar generoso basado en transferencias universales y un número creciente de servicios producidos directamente por el Estado, incluyendo "salud, cuidados a niños y mayores, programas de formación profesional, programas de empleo temporal en los servicios público... además de mejoras en los permisos de maternidad y paternidad" (Stephens, 2002, pág. 310). Estos servicios eran financiados por un nivel creciente de impuestos tanto directos como indirectos. Un punto de particular énfasis merecen las políticas de familia y de apoyo al empleo femenino que fueron promovidas a partir de los años 60 y que en dos décadas fueron capaces de crear licencias por nacimiento extendidas y un sistema universal de servicios de cuidado infantil. En su conjunto, estas medidas y las mejoras en la calidad de la educación pública tuvieron un efecto claro en la reducción de la pobreza infantil y en la ampliación de la movilidad social (Esping-Andersen, 2011).
- Un sistema productivo concentrado en asegurar la competitividad exportadora del país y en favorecer a las grandes empresas (Steimo, 1988).

Los siguientes cuatro factores, más vinculados con mecanismos políticos informales que con espacios formales para el acuerdo, ayudan a explicar la consolidación de este pacto de largo plazo. En primer lugar, no se trató de varios pactos separados sino un solo pacto en el que todos los actores se beneficiaban y los distintos componentes se reforzaban unos a otros. A pesar del crecimiento de impuestos y gasto público, los grandes empresarios mantenían su competitividad gracias a la política de moderación salarial y a distintos incentivos públicos. Los trabajadores confiaban en que tanto los beneficios sociales como los salarios irían en aumento, incluso si los segundos lo hacían solo de forma moderada en sectores clave. El Estado, controlado por el Partido Socialdemócrata, aseguraba un alto nivel de crecimiento basado en las exportaciones y una agenda redistributiva ambiciosa.

Segundo, la arquitectura de política social que se fue consolidando creó distintos incentivos para la expansión ulterior. Se trataba de lograr lealtad y compromiso con el sistema por parte de la clase media y, a la vez, prevenir el éxito del sistema (utilizando la terminología de Hirschman). Eso se logró de tres formas: por un lado, se aseguró la alta calidad de los servicios públicos promoviendo a la vez la regulación privada de forma que la creciente clase media apoyó de forma cada vez más entusiasta la

expansión del Estado del Bienestar (Esping-Andersen, 1990). En el caso de las pensiones, el apoyo de las clases medias se aseguró también al complementar las transferencias básicas dirigidas a toda la población con pensiones contributivas vinculadas al nivel de ingresos y de aporte individual correspondiente a dichos ingresos (Korpi y Palme, 1998). Así, este modelo incluía a toda la población a la vez que reducía la demanda de aseguramiento privado.

Tercero, no cabe duda de que tanto la fortaleza de los sindicatos como la hegemonía política del Partido Socialdemócrata contribuyó al pacto. Esta aseguró la continuidad en las políticas públicas: aunque los objetivos centrales del gobierno fueron variando a lo largo de los años se situaban dentro de un mismo marco. Además, la influencia socialdemócrata hacía que los sindicatos adoptaran una estrategia de largo plazo, estando dispuestos a menudo a llegar a acuerdos con el empresariado. Este último grupo adaptó sus expectativas y se concentró en asegurar el apoyo del gobierno en áreas clave como fueron un nivel de impuestos a las empresas moderada o una política comercial abierta.

En la medida en que la expansión productiva demandaba fuerza de trabajo, el pacto alcanzado se extendió a las relaciones de género. Desde finales de los años 60, el Estado se propuso y sistemáticamente logró ampliar la proporción de mujeres que se integraron al mercado laboral. Para ello ampliaron los servicios sociales, en particular, en materia de cuidados de la primera infancia. En 1975, una reforma legal expandió las horas gratuitas del servicio preescolar (Larson, 2018). Esta reforma fue la culminación de iniciativas económicas dirigidas a atender las necesidades de las madres trabajadoras en un contexto de escasez de fuerza de trabajo. En parte gracias a esas medidas, entre 1970 y 1988 la fuerza laboral femenina pasó de 60% a 82%.

Tampoco tiene sentido caracterizar las relaciones entre los distintos actores como consensuales y siempre colaborativas. La existencia de un pacto donde todos los actores son conscientes que tienen algo de ganar no es equivalente a un consenso permanente. A menudo hubo fricciones entre empresarios, sindicatos y gobierno, por ejemplo, cuando este último trató de acelerar la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas (Pontusson, 1994). Además, las tensiones del pacto socialdemócrata se hicieron cada vez más evidentes desde finales de los años 80 en el marco de la liberalización económica a nivel global. Aunque los legados históricos han hecho que Suecia mantenga muchos de sus elementos tradicionales, la liberalización financiera, la globalización productiva y la expansión de la ideología neoliberal han ido minando las bases del pacto social demócrata. Segmentos crecientes de la clase empresarial han apoyado la liberalización laboral y rechazado la negociación colectiva centralizada; los sindicatos se han debilitado y la expansión creciente de los servicios públicos sociales se ha hecho más difícil (Perraton y Clifft, 2004; Pontusson, 2005).

3. Aprendizajes

A la hora de promover acuerdos y pactos en América Latina y el Caribe, es importante recordar que Suecia no ha sido siempre un país idílico, desarrollado e igualitario. Todo lo contrario: a principios del siglo XX tenía una economía atrasada, un sistema político restrictivo y una distribución de la renta desigual. Fue la combinación de cambios institucionales y políticos junto con la fortaleza de las demandas desde abajo las que eventualmente generaron un nuevo pacto social y un cambio en el modelo de desarrollo. Esos cambios son siempre complicados, pero no imposibles.

En segundo lugar, es importante reconocer que el cambio en la trayectoria no fue inicialmente resultado de un acuerdo sino de medidas desde arriba promovidas por gobiernos de izquierda. La conjunción del partido socialdemócrata en el gobierno junto con condiciones económicas complicadas fue lo que llevó a un acuerdo posterior en torno a la política laboral entre empresarios y trabajadores. A partir de entonces, la combinación de medidas desde arriba y nuevos acuerdos fue reforzándose hasta consolidar el pacto social demócrata. Dicho pacto de clase se extendió, además, a las relaciones de género en parte como respuesta a la demanda de trabajo del modelo económico.

El pacto socialdemócrata, y esta es la tercera enseñanza, estuvo también facilitado por la arquitectura de política social (que combinó beneficios para toda la población con restricciones a las opciones privadas) y por la interrelación entre las políticas sociales, las políticas laborales y las productivas. Ambos mecanismos contribuyeron a expandir el apoyo social al modelo socioeconómico, algo que los gobiernos latinoamericanos deberían tener en cuenta en este momento. Para la élite económica, el participar del pacto social demócrata tuvo un balance positivo en la medida en que atendía plenamente sus requerimientos productivos.

B. Costa Rica preglobalización: la construcción progresiva de un pacto social en salud¹⁰

1. Resumen del caso

El caso del sector salud en Costa Rica es un ejemplo de pacto de largo plazo en torno a una política redistributiva fundamental construido de forma gradual. La creación de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) no fue resultado de un acuerdo, sino una decisión dinamizada desde un actor tecnopolítico y tomada desde arriba. Gracias en parte a una arquitectura fundacional con incentivos para la expansión, desde ese momento Costa Rica fue adoptando medidas y reformas hacia la universalización del sistema de seguridad social. En algunas ocasiones fue mediante acuerdos políticos de los que participaron gobierno y oposición (como es el caso de una reforma constitucional en 1961), mientras que en otras oportunidades fue a través de medidas desde arriba lideradas por actores estatales. Para los años 70 se puede hablar ya de un pacto social porque existía consenso político sobre la centralidad de la CCSS o, si existía disenso, no era viable explicitarlo dado el apoyo social masivo del sistema. La fortaleza del pacto se hizo evidente durante la crisis de los años 80, cuando se ponen en cuestión elementos centrales del modelo de desarrollo costarricense pero no la existencia de la Caja, que incluso ve aumentada su financiación (véanse los principales hitos del caso costarricense en el diagrama 4).

Diagrama 4
Hitos principales del caso de Costa Rica (pacto social en salud)



Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ Esta sección se basa principalmente en el trabajo anterior de los autores, particularmente Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2013a, 2013b, 2017 y 2019). Es por ello que se referencian sólo otros artículos utilizados para apoyar argumentos empíricos concretos.

2. Desarrollo

Los orígenes del exitoso sistema de salud costarricense se sitúan en 1941 con la creación de la CCSS durante el gobierno del presidente Rafael Ángel Calderón Guardia (1940-1948). Elegido en 1940 en un periodo de creciente competencia electoral, Calderón Guardia fue el primer presidente socialcristiano de la historia costarricense. En el marco de un clima internacional de ampliación de la protección social, motivado por la doctrina social de la iglesia católica y empujado por su círculo de asesores y por su experiencia médica, Calderón Guardia propuso la creación de un nuevo sistema de seguridad social como forma de modernizar el país y hacer frente a los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad.

La aprobación de la CCSS fue, por tanto, producto de una decisión del gobierno desde arriba y no producto de un acuerdo social. La sociedad civil y los sectores organizados estuvieron prácticamente ausentes del proceso de diseño, mientras que el gremio médico estuvo inicialmente en contra. Es cierto, eso sí, que el gobierno puso bastante atención en minimizar el posible veto empresarial. Por ejemplo, excluyó de la lista de beneficiarios a los trabajadores que trabajaran menos de 180 días por año, muchos de los cuales trabajaban en el poderoso sector del café. Además, las organizaciones sindicales, principalmente afines al Partido Comunista, se movilizaron para lograr niveles de aseguramiento muy grandes y rápidos en el marco de la creciente polarización política que vivía el país.

Inicialmente, la Caja estaba muy lejos de asegurar prestaciones de salud para la mayoría de la población. De hecho, en 1955 la cobertura era de solo un 12% (Rosenberg, 1979). No obstante, la arquitectura inicial contó con tres características que contribuyeron a su crecimiento posterior porque fortalecieron a actores pro-expansión y generaron incentivos financieros. En primer lugar, se trató de un sistema de seguridad social unificado en el que todos los trabajadores eran parte de un mismo fondo y donde la Caja era la única institución responsable del sistema. En segundo lugar, la seguridad social incluyó inicialmente a los trabajadores asalariados de "cuello azul" y de menores ingresos, pero no a las personas pobres. Concretamente, se le dio prioridad a quienes contaban con salarios por debajo de un nivel bastante modesto, equivalente a 50 dólares de hoy, lo que se logró estableciendo un techo salarial de cotización.

El empezar incorporando a los trabajadores asalariados de menores ingresos creó incentivos para ir incluyendo a más personas a lo largo del tiempo. Cada vez que había nuevas necesidades financieras para hacer frente a las también crecientes demandas de servicios, los trabajadores ya asegurados apoyaron sucesivas expansiones hacia grupos de ingresos más altos que aportaban mayores contribuciones fiscales que la media. Esta dinámica relativamente armónica de expansión vertical y horizontal contrastó con lo ocurrido en otros países de América Latina donde los grupos de altos ingresos (y los militares) fueron incorporados primero y desde ese lugar presionaron por la expansión vertical (más beneficios para ellos), en vez de la horizontal; es decir, más personas con acceso a los mismos beneficios, evitando así que los trabajadores de menores ingresos accedieran a los mismos servicios (Filgueira, 2007).

Desde afuera del sistema, el acceso a servicios de alta calidad por parte de todas las personas aseguradas (ya sean trabajadores o sus familias dependientes) creó incentivos para sumarse. A medida que la Caja construyó nuevos hospitales, sus instalaciones se convirtieron en las más nuevas y mejor financiadas y equipadas, en algunos casos, incluso de Centroamérica. Esto se hizo particularmente evidente ya en los años 70: de acuerdo con el Ministro de Salud entre 1970 y 1974, José Luis Orlich, "por un lado, la Caja tiene un tratamiento médico bueno gracias a las grandes facilidades y buen personal, el cual define a la alta calidad de la medicina. Por otro lado, el Ministerio [que tenía un sistema paralelo de hospitales] tiene facilidades extremadamente pobres (y) construcciones deterioradas para que nosotros no podamos hablar de buena medicina" (La Nación, 24 de febrero de 1971).

Un tercer incentivo de la arquitectura inicial tuvo que ver con la financiación tripartita a través de cotizaciones sociales financiadas por trabajadores, empresarios y sector público. En Costa Rica, todavía más que en otros países, las cotizaciones sociales fueron utilizadas para financiar todo el aparato de

política social y para subsidiar el acceso al sistema de la población de menores ingresos tanto a la salud y a las pensiones como a programas sociales enteramente dedicados a la población de escasos recursos. Al desvincular pagos y beneficios, las cotizaciones sociales se convirtieron en una forma exitosa de hacer frente a la dificultad que todos los gobiernos latinoamericanos tienen para expandir sus ingresos. Sin este sistema es difícil que Costa Rica hubiera sido capaz de asegurar todos sus beneficios sociales. De hecho, en 1970, los impuestos como porcentaje del PIB (excluyendo las cotizaciones) representaban solo un 13% del PIB comparado como 15% en la República Dominicana, un país con un sistema de bienestar mucho menos desarrollado.

La creación de la Caja se situó dentro de una agenda reformista más amplia adoptada por los gobiernos de Calderón Guardia y su sucesor Teodoro Picado (1944-1948) con el apoyo del Partido Comunista. Entre las otras medidas adoptadas cabe subrayar la inclusión de un capítulo de garantías sociales en la Constitución, incluyendo el salario mínimo, la jornada laboral de ocho horas y el derecho a huelga. Este paquete de reformas contó con la oposición de buena parte de la élite tradicional formada por terratenientes e importadores y por un pequeño pero cada vez más importante grupo de profesionales urbanos y pequeños empresarios rurales. Organizados en torno al Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales y el partido socialdemócrata, este segundo grupo estaba resentido por su poca influencia en el diseño de la política pública y por la falta de oportunidades para su expansión económica.

Las desavenencias entre el gobierno y sus aliados por un lado y los opositores por otro culminaron con una guerra civil en 1948. Este conflicto social no tuvo como detonante las reformas sociales propiamente dichas, sino una disputa por espacios de acumulación económica y de necesidad de apoyo estatal (por ejemplo, mediante acceso a crédito) a un sector socioeconómico ascendente. La expresión política de este conflicto llevó a que sectores de la oligarquía cafetalera quedaran en ambos lados del conflicto. Es cierto que la oposición a las reformas sociales se encontraba en alguna medida debilitada por la confiscación de tierras de familias alemanas ocurrido durante la primera mitad de la década de los cuarenta en el marco de la segunda guerra mundial. El conflicto armado terminó tras el llamado "Pacto de Ochomogo" por el que la coalición victoriosa formada por la oligarquía terrateniente tradicional y los socialdemócratas liderados por José Figueres se comprometieron a respetar todas las reformas sociales adoptadas por los derrotados. De esa forma, este acuerdo contribuyó a la consolidación de la CCSS que poco a poco fue ganando apoyos dentro de distintos los grupos de la élite.

A partir de ese momento, es posible identificar una sucesión de medidas desde arriba y acuerdos más amplios que contribuyeron a la expansión de los servicios de salud prestados por la CCSS. Como ejemplo de medidas desde arriba cabe mencionar la decisión del gobierno de incorporar a los familiares inmediatos de los trabajadores y las trabajadoras al sistema en 1955. Como ejemplo de acuerdo político se menciona la aprobación de una enmienda constitucional en 1961 que exigía la extensión de la seguridad social a toda la población. Esta enmienda fue propuesta por el Partido de Liberación Nacional (PLN), partido de carácter socialdemócrata fundado por José Figueres y sus colaboradores después de la guerra civil, entonces en la oposición pero apoyada también por el Partido Unión Nacional entonces en el gobierno. La enmienda constitucional contó, además, con el apoyo entusiasta de la propia Caja que la veía como una forma de presionar a la clase política para que asegurara más recursos para la seguridad social.

En los años 70 los gobiernos liberacionistas de José Figueres (1970-1974) y Daniel Oduber (1974-1978) tomaron una serie de medidas para cumplir con el mandato constitucional y asegurar la universalidad en salud (y pensiones). Estas respondieron también a distintos incentivos generados por la propia arquitectura y por la forma en que distintos elementos del sistema estaban entrelazados. En primer lugar, se eliminaron los topes salariales en las contribuciones: a partir de noviembre de 1970, el seguro social pasó a ser obligatorio para todos los trabajadores asalariados y la contribución se calculaba con base en el total del salario. En segundo lugar está el traspaso de algunos hospitales gestionados hasta entonces de forma autónoma y que cubrían a la población no asegurada a la CCSS. Con ello, se pretendía hacer frente a la nueva demanda de servicios generada por la primera medida.

La tercera medida de este periodo fue la incorporación de las personas en condiciones de pobreza al sistema de seguridad social. Para ello se creó un sistema de acceso no contributivo a los servicios curativos de la Caja así como el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) para mejorar las condiciones de salud (y bienestar) en zonas rurales pobres.

Todas estas medidas desde arriba se enfrentaron a la oposición de algunos grupos sociales. Algunos grupos empresariales estaban en contra de la expansión de las cotizaciones sociales a los grupos de mayores ingresos. Muchos médicos que todavía no estaban incorporados a la Caja se opusieron a la unificación de todos los hospitales. Los sindicatos que representaban a los trabajadores ya incluidos (*insiders*) vieron con desconfianza la creación de FODESAF, puesto que sería financiada en parte por sus propias cotizaciones. Las administraciones de Figueres y Oduber no utilizaron acuerdos sociales para hacer frente a estos vetos. En lugar de ello, diseñaron el proceso de reforma de forma estratégica para ir cooptando algunos actores y reduciendo de forma gradual la oposición de otros. Es importante, a la vez, reconocer que la fortaleza de empresarios y trabajadores durante este periodo vis-a-vis el Estado era limitada.

Además, el sector empresarial tenía preocupaciones más importantes. Durante los años 70, los gobiernos del PLN profundizaron el carácter estatista del modelo de desarrollo. Se creó, por ejemplo, la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) para promover la inversión pública en nuevos sectores de la economía. Creció también el aparato estatal en su conjunto: entre 1970 y 1979 se crearon 66 nuevas agencias públicas (Vargas Cullel, 2009) y el peso del sector público en el PIB aumentó en siete puntos porcentuales. Buena parte del empresariado vio esta expansión estatal en nuevos sectores con gran desconfianza y se opuso de forma creciente a ella (Vega, 1982).

Para finales de los años 70 se puede hablar de la existencia de un pacto nacional implícito en torno a la CCSS. En ese momento, cuatro de cada cinco personas eran parte del sistema de salud y se beneficiaban de servicios de creciente calidad. Ambos partidos políticos apoyaban a la Caja y no apoyaban cambios significativos en el sistema. Finalmente, la clase empresarial resentía en parte el alto nivel de cotizaciones sociales pero, a la vez, era consciente de que el sistema contribuía al capital humano, crecientemente una de las ventajas competitivas de la economía costarricense.

La idea de que se puede hablar de un pacto en torno a la salud pública es evidente cuando se considera el impacto de la crisis de la deuda en los años 80 en los distintos elementos del modelo de desarrollo. Costa Rica fue uno de los primeros países latinoamericanos afectados por el choque externo: entre agosto de 1980 y mayo de 1982 el colón se devaluó en más de 600% y en un año el PIB cayó en más de 10%. Sucesivos gobiernos se vieron entonces en la obligación de acudir al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial y adoptar distintos planes de ajuste estructural.

Estas nuevas condiciones económicas llevaron a una parte importante de la élite económica, junto con un grupo cada vez más fuerte de economistas neoliberales, a proponer cambios profundos en el modelo económico. Impulsado, sobre todo, por el sector exportador, se liberalizó el comercio, se crearon incentivos a la exportación y se eliminaron subsidios al mercado interno. En comparación con estos cambios, las transformaciones del sistema de salud fueron mucho menores. Costa Rica enfrentó los problemas de financiación con algunos cambios marginales, pero la arquitectura básica del sistema se mantuvo estable e incluso se tomaron algunas medidas para profundizar en el universalismo. Hasta bien entrado el siglo XXI, cuando las condiciones sociales, políticas y económicas habían cambiado mucho, pocos actores sociales o políticos mostraron interés en promover transformaciones radicales de la Caja o reducir su carácter redistributivo¹¹.

¹¹ Las tensiones del sistema se han hecho evidentes en los 2000s debido a la combinación de una opción privada creciente y prestaciones públicas debilitadas por la falta de recursos y el poder de los médicos. Estas dificultades refuerzan la idea de que la construcción de pactos es un proceso continuo de renovación y de búsqueda de nuevos acuerdos y consensos. En los últimos años, renovar esos consensos se ha hecho cada vez más difícil.

3. Aprendizajes

Entre 1950 y 1980, Costa Rica creó uno de los sistemas de salud más exitosos y equitativos de América Latina. Su construcción y los debates políticos y sociales que le acompañaron dejan cuatro lecciones principales. En primer lugar, y como se expresó en secciones anteriores, no siempre son necesarios acuerdos sociales para crear programas sociales ambiciosos. A menudo las medidas desde arriba pueden iniciar procesos ambiciosos de cambio. Eso es más probable cuando hay gobiernos progresistas apoyados por actores tecno-políticos competentes, cuando el diseño de las políticas públicas trata de forma explícita de contrarrestar la oposición de al menos una parte de la élite económica, y cuando la implementación suscita sucesivos acuerdos sociales.

En segundo lugar, las arquitecturas de política pública son fundamentales para fomentar trayectorias hacia el universalismo y la redistribución en política social. En el caso costarricense, el hecho de que la nueva seguridad social creada en 1941 estuviera apoyada en un único fondo y un proveedor dominante, incorporara primero a los trabajadores asalariados con bajos salarios y se apoyara en el sistema de cotizaciones sociales, creó toda una serie de incentivos positivos para la expansión subsiguiente.

El aprovechamiento de las oportunidades creadas por la arquitectura, y esta es la tercera enseñanza, depende en buena medida tanto de decisiones desde arriba como de acuerdos sociales puntuales. En los casos más exitosos ambos tipos de medida a menudo se complementan: en el caso costarricense, la reforma constitucional de 1961 fue resultado de un acuerdo político y, a su vez, generó nuevas presiones para el cambio.

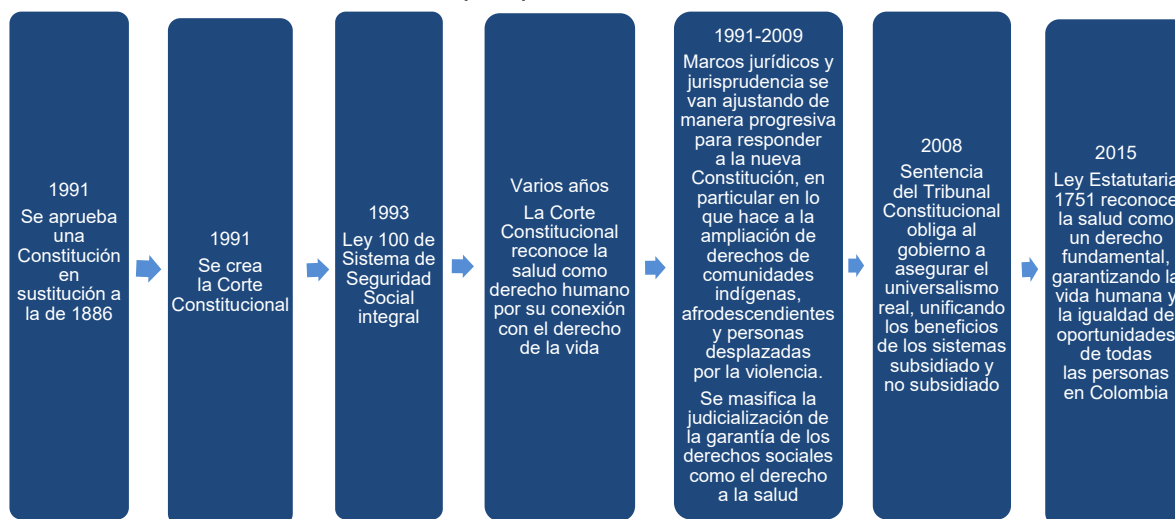
Por último, este caso constituye una invitación a pensar en la definición, contenidos y estabilidad de los pactos de largo plazo. En Costa Rica se puede hablar de un pacto nacional (implícito) de la salud porque a principios de los años 80 los principales actores políticos y sociales apoyaban al sistema y estaban comprometidos con su continuidad. Eso no quiere decir, claro está, que no hubiera discrepancias sobre el diseño de algunos componentes o que el pacto no entrara progresivamente en crisis en décadas subsiguientes.

C. Colombia: acuerdo constitucional potencia la expansión gradual de derechos

1. Resumen del caso

En 1991 Colombia logró un acuerdo histórico expresado en la nueva Constitución que reemplazó a la Constitución Política de 1886. Esta contemplaba un conjunto de derechos civiles y de garantías sociales, pero carecía de acciones para hacerlos efectivos. Además, imperaba el concepto de que los jueces aplicaban la ley, no así la constitución, con lo que no podían aplicar principios enunciados constitucionalmente de forma directa. La nueva Constitución de 1991 no solo extendió derechos a los planos económicos, sociales y culturales, sino que creó la Corte Constitucional y estableció mecanismos claros para que la propia población pudiera accionar y buscar garantizar sus derechos. En el caso de la salud, por ejemplo, el acuerdo constitucional creó tanto un derecho (acceso a los servicios de salud) como un mecanismo (una Corte Constitucional y el derecho a tutela) que llevaron al sistema a tener una mayor cobertura y suficiencia desigual pero creciente. No obstante, como veremos, no está claro que la Constitución generara pactos redistributivos de largo plazo: en el caso de la salud, no hay todavía consenso respecto a elementos centrales del sistema (véanse los principales hitos del caso colombiano en el diagrama 5).

Diagrama 5
Hitos principales del caso de Colombia



Fuente: Elaboración propia.

2. Desarrollo

Durante los años previos a 1991 había en Colombia una profunda contradicción entre la teórica estabilidad institucional y la realidad del país. Las elecciones se celebraban periódicamente y la prensa estaba libre de censura estatal. Los partidos Liberal y Conservador obtenían sistemáticamente más del 90% de los votos; eran estables y habían pasado de momentos de confrontación y guerra civil a momentos de una muy escasa distancia ideológica (Wills, 2011). Se trataba de un sistema político institucionalizado pero restrictivo, cuyos límites a la participación y a la competencia política contribuyeron al surgimiento de grupos fuera de la ley (Botero, Wills y Losada, 2016).

Durante la década de los ochenta, grupos paramilitares, narcotraficantes y guerrilleros participaron de la espiral de violencia. Secuestros, asesinatos y masacres tenían lugar paralelamente a las elecciones y a la alternancia partidaria. Periodistas, académicos y, muy particularmente, los miembros de la oposición política eran sistemáticamente asesinados. Solo de la única fuerza política de izquierda que rechazaba la lucha armada, la Unión Patriótica (UP), fueron asesinados durante la década de los ochenta más de cuatro mil dirigentes y simpatizantes políticos. A lo anterior se sumaban violaciones de los derechos humanos, perpetradas por el Estado mediante el uso y abuso del estado de excepción. Hacia el final de la década, los partidos políticos tradicionales se vieron directamente afectados e incapaces de controlar la violencia, la agitación social y la criminalidad. Estos partidos estaban en una posición de debilidad frente a los poderes fácticos; también se veían amenazados por el crecimiento de la UP (Mejía Quintana, 2011).

En ese escenario había dos opciones: o bien una dictadura civil (Uprimny y Sánchez, 2012) o un intento de negociación como el que llevó a los acuerdos de paz liderado por el presidente Virgilio Barco (1986-1990)¹². Asociadas a estas distintas posturas había también intereses económicos diversos relacionados con el cambio de orientación productiva del país, de una economía basada en el café y la agricultura a una economía basada en la producción de minerales y recursos energéticos (Mantilla Valbuena, 2012).

¹² Hubo sectores, tanto a la izquierda como a la derecha, que se autoexcluyeron de ese proceso, lo que luego se reflejarían en el recurrente cuestionamiento a algunas de las materias acordadas. Fue el caso de la izquierda aún armada y de la derecha y los grupos paramilitares que posteriormente respaldaron el ascenso de Álvaro Uribe al poder (Mejía, 2011).

Lo cierto es que varias fuerzas políticas suficientemente diversas pactaron un proceso de ampliación democrática: la creación de una nueva Constitución fue presentada como una respuesta refundacional a la extrema violencia política (Garzón Martínez, 2017); como mito fundacional de ampliación democrática (Mejía Quintana, 2011)¹³. El que el ex integrante del M-19 Antonio Navarro Wolf fuera a ser uno de los tres presidentes de la Asamblea Nacional contenía un alto valor simbólico y práctico para el pacto que se buscaba (Wills Otero, 2011).

Uno de los factores de corto plazo que influyó en la decisión de convocar la Asamblea Constituyente fue la movilización social tras el asesinato del líder político Luis Carlos Galán en 1989. El movimiento estudiantil universitario se movilizó entonces invitando al electorado a pronunciarse en favor de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que reemplazara la Constitución de 1886. El movimiento catalizó el creciente consenso en torno a una nueva constitución, contó con el apoyo del gobierno y logró que una papeleta adicional pudiera ser depositada por los votantes en la elección de 1990¹⁴. Aunque esta acción no tuvo carácter vinculante contribuyó a legitimar la convocatoria a un proceso constituyente que dio como resultado la Constitución de 1991¹⁵. El proceso estuvo apoyado también por los grupos de indígenas y las organizaciones de mujeres que vieron en ello la oportunidad de lograr una ampliación democrática (Uprimny y Sánchez, 2012).

La Constitución debe ser vista, por tanto, como un gran acuerdo social para cambiar las reglas del juego tanto políticas como económicas conducido por la clase política como respuesta a presiones sociales. Generó cambios importantes en varias áreas, incluyendo el reconocimiento de derechos. Se pasó de una Constitución homogeneizadora a una que reconoce la diversidad y la igualdad en la diversidad. Lo hizo mediante normas constitucionales que aluden a protecciones constitucionales, en particular a "sujetos especiales de protección".

Uno de los principales aportes en materia de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes fue la inclusión de estas en el sistema político y la introducción de la concepción de ciudadanía diferenciada (Herrán, 2009). Se instauró la autonomía jurídica y administrativa de las comunidades afrodescendiente e indígenas, la protección de recursos naturales de resguardo indígena, la participación de los pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes en la vida política, y la protección a la diversidad étnica y cultural (Herrán, 2009). En términos de las relaciones de género, se admite la igualdad entre mujeres y hombres (arts. 13.1 y 43.1) y la prohibición de discriminar a la mujer (art. 13.1), pero, además, el Estado se compromete a generar las condiciones suficientes para que dicha igualdad sea real y se superen las condiciones de discriminación histórica (arts. 13.2, 40, 43 y 53) (Acosta, 2007).

En términos redistributivos, la Constitución Política de 1991 reconoció derechos económicos, sociales y culturales (DESC) (Tejedor, 2011). Concretamente, se refiere a derechos al trabajo, a la alimentación, a la educación y a la vivienda. Si bien no reconoció la salud como derecho fundamental, sí colocó el derecho a los servicios de salud como derecho prestacional inherente a la persona (artículos 44 y 49) (Gañán, 2011). De esta forma, la combinación de la apertura económica con una política social más activa fue un aspecto fundamental de los acuerdos sancionados por la nueva constitución (Ocampo, 2003). En términos procedimentales para promover la implementación de los acuerdos, la Constitución previó la creación de la Corte Constitucional y las acciones constitucionales (Pérez y Cortés, 2012; Acosta, 2007).

¹³ La desmovilización de tres fuerzas guerrilleras y la entrega de Pablo Escobar a las autoridades luego de aprobada la prohibición a la extradición de nacionales, le dieron al gobierno un mayor espacio para la gobernabilidad.

¹⁴ Se llamó "Movimiento de la séptima papeleta" porque se elegían autoridades en seis papeletas al Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Juntas Administradoras Locales, Concejos Municipales y Alcaldes.

¹⁵ En la integración de la propia Asamblea Nacional Constituyente participaron organizaciones indígenas. Concretamente, entre las 74 personas participantes (70 electas y 4 nombradas por el gobierno) participaron dos personas procedentes de organizaciones propiamente indígenas, las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y el grupo guerrillero indígena Quintim Lame, respectivamente. Véase [en línea] https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Miembros_de_la_Asamblea_Nacional_Constituyente_de_1991, 2020.

En resumen, la Constitución Política de 1991 definió cambios sustantivos y, por el otro lado, dejó claramente instaurados mecanismos para promover la concreción de dichos cambios sustantivos (Jaramillo, 2016). ¿Generó ello cambios significativos en las políticas públicas? ¿Dio lugar a un nuevo pacto social? En lugar de explorar estas preguntas en términos abstractos, se revisará el caso de la salud, un área fundamental para promover la equidad y la cohesión social y un sector con altos niveles de exclusión en Colombia antes de 1991¹⁶.

En 1993 la ley 100 reformó la seguridad social. La literatura entiende esta reforma como concreción de acuerdos establecidos por la Asamblea Nacional Constituyente (Lamprea, 2011). En el marco de la Constituyente, sectores ideológicos opuestos acordaron que la seguridad social sería un derecho irrenunciable garantizado de manera progresiva y que avanzar en la universalización del acceso era imprescindible en un escenario de apertura económica y reforma estructural. A la vez, en la Constituyente quedó también claro que dicha expansión solo sería posible con la participación privada. En materia de salud, la propuesta de un sistema unificado promovido desde el M-19 se rechazó, aunque luego de arduos debates se aceptó que un artículo se destinara a seguridad social (art. 48)¹⁷ y otro a salud (art. 49)¹⁸.

La ley 100 formalizó la expansión de la seguridad social, así como la participación privada dentro del sistema público. Definió dos regímenes principales: uno contributivo ligado al empleo formal y otro subsidiado dirigido a las personas carentes de seguro contributivo¹⁹. Dicho subsidio provendría de impuestos generales y de un porcentaje del aseguramiento contributivo. Por esta vía, el sector privado fue parte y se benefició de la ampliación del acceso a los servicios de salud.

Como resultado de la nueva ley el gasto público en salud prácticamente se duplicó, el gasto privado de bolsillo se contrajo y los servicios se expandieron bajo la idea de su universalización. Para el inicio de 2010, la cobertura de la población asalariada superaba el 90% y la brecha de aseguramiento entre población asalariada y no asalariada se había reducido del 75% al 5% (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2016).

A la vez, el Estado se retrajo de la prestación de los servicios y los dejó crecientemente en manos privadas (Tejedor, 2011). Ello produjo una creciente tensión entre la salud como un derecho y los servicios de salud como parte del mercado de servicios. Las empresas privadas que prestaban los servicios buscaron minimizar costos en personal y laboratorios y maximizar así sus beneficios. Además, se consolidaron importantes brechas en el acceso a la salud para muchas personas en zonas rurales y, en general, de suficiencia en los servicios para quienes accedían mediante el seguro subsidiado. El resultado fue una política social que combinó derechos constitucionales universales con asistencia pública, privatización y mercantilización (Vásquez, 2006) y una falta de equidad real en la prestación de los servicios.

¹⁶ En los años 80, Colombia tenía un modelo tradicional de seguridad social con un sistema de salud pública para los no asegurados. En ese momento, el gasto per cápita en la salud pública era la mitad que en el de la seguridad social.

¹⁷ Es útil reflejar parte del artículo: "La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley. La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley..."

¹⁸ El artículo 49 establece el derecho a la salud, pero también la posible participación del sector privado: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control... (...) Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada... (...) La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria... (...)..."

¹⁹ El sistema mantuvo los regímenes especiales existentes como el de las fuerzas armadas y el magisterio.

La nueva Corte Constitucional creada ofreció un mecanismo importante para lidiar con esta problemática situación. Fue a partir de su jurisprudencia que el derecho a la salud se comenzó a ver como fundamental, primero en conexión con el derecho a la vida y posteriormente como fundamental per se (Gañán, 2011). La Corte recurrió para ello a un concepto jurídico internacional llamado bloque de constitucionalidad que incorpora un conjunto de tratados y pactos internacionales suscritos por el Estado. Este principio legal fue utilizado en un gran número de fallos a favor de la tutela de la salud, generándose así una importante jurisprudencia que debe ser tomada en cuenta a la hora de diseñar y ejecutar políticas públicas (Paredes, 2003).

De hecho, entre 1999 y 2009 la salud fue el asunto más litigado y Colombia fue el país de mayor litigio en esta materia de América Latina. En 2007 la Defensoría del Pueblo reportaba que una de cada 597 personas había hecho uso de la tutela para acceder a un fármaco o servicio médico, principalmente de aquellos excluidos del régimen subsidiado (Lamprea, 2011). En 2008, la Corte Constitucional fue más allá y en su sentencia T-760 de 2008 le planteó al Poder Ejecutivo la necesidad de garantizar el derecho a la salud y le conminó a igualar los distintos planes de salud (en calidad y prestaciones) asegurando a la vez la estabilidad financiera (Valencia y otros, 2009).

Este posicionamiento de la Corte Constitucional, junto con el crecimiento sostenido del gasto público que venía teniendo lugar, llevó al presidente Uribe (2002-2010) a declarar el estado de emergencia social a fines de 2009 (Presidente de la República de Colombia, 2009). En su opinión este era necesario para salvar al sistema de salud de la crisis en que lo habían sumido los costos de servicios no contemplados en el plan de beneficios de salud, pero incluidos luego a través del mecanismo de tutela constitucional. La emergencia suspendía el uso de la tutela en esta materia y lo reemplazaba con un mecanismo de procesamiento de las solicitudes dentro del propio sistema de salud.

La decisión de Álvaro Uribe muestra claramente que el país no había alcanzado ni mucho menos un pacto por la salud universal; había muchos actores tanto dentro como fuera del Estado con poco interés en avanzar plenamente hacia un sistema equitativo. En 2010, la declaratoria por parte de la Corte Constitucional de que el estado de emergencia social no se justificaba agrega evidencia acerca de la ausencia de acuerdos en esta materia (Corte Constitucional de Colombia, 2010a, 2010b). Un año más tarde, el nuevo presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) promovió una reforma legal que apoyaba la posición de Uribe (Congreso de Colombia, 2011). Esta reforma establece que, en lugar de recurrir a la tutela constitucional, cuando se les negaran servicios médicos o medicamentos, las personas debían utilizar una junta integrada por médicos especialistas, muy similar a la propuesta en 2009 bajo la emergencia social (Lamprea, 2011).

Finalmente, en 2015, la Ley Estatutaria 1751 estableció la salud como derecho fundamental que el Estado debía garantizar para todas las personas sin ninguna discriminación. Para ello, la legislación comprendió la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad, el diagnóstico, el tratamiento, la recuperación, la rehabilitación y los cuidados paliativos. Implicaciones de esta legislación son mayores herramientas para regular la práctica privada en asuntos clave como el control de precios de medicamentos y la prohibición de desatención bajo condiciones de urgencia.

3. Aprendizajes

A la hora de promover acuerdos y pactos, la experiencia colombiana muestra, en primer lugar, la importancia del conflicto y de la protesta social en empujar grandes acuerdos. La segunda enseñanza tiene que ver con la importancia de las ideas en los debates de política pública. El encuadre de derechos que se consolida en el acuerdo constitucional colombiano, y que es resultado tanto de la tradición jurídica colombiana como de la presión de una alianza variopinta de movimientos sociales, fue fundamental para el desarrollo posterior de la política social, sobre todo en materia de servicios de salud.

En tercer lugar, es importante subrayar una vez más que los acuerdos, hasta aquellos tan importantes como una nueva Constitución, no tienen por qué dar lugar a pactos de largo plazo basados en el entendimiento compartido. De hecho, los actores políticos colombianos nunca han llegado a ponerse de acuerdo del todo respecto a la arquitectura de salud, en gran medida porque estaban en desacuerdo con qué debía lograr dicha arquitectura. De acuerdo con Hawkins y Rosete, “un acuerdo sobre los pilares básicos que sustentan el sistema de salud nunca ha existido en Colombia y sus virtudes y deficiencias son debatidas ampliamente por los *stakeholders*” (2019, pág. 960).

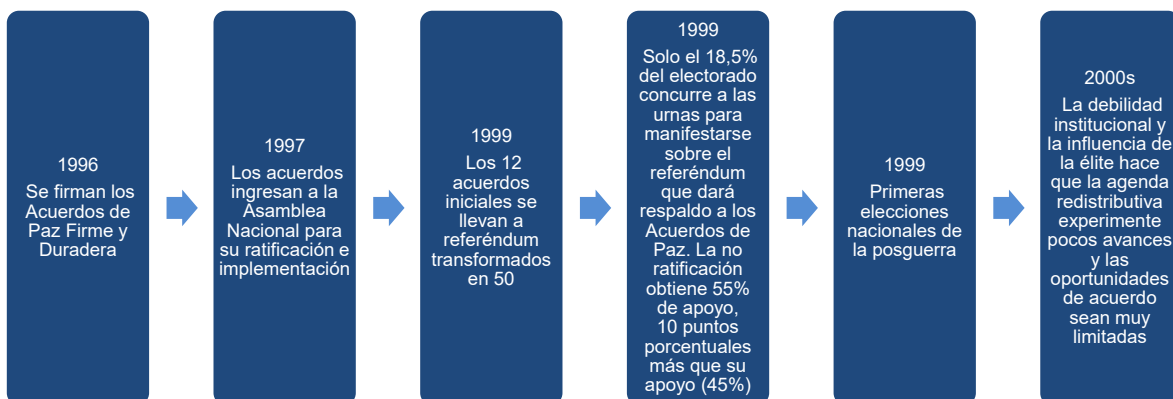
A pesar de eso, ha habido avances importantes hacia un sistema más incluyente que el existente inicialmente. Eso ha tenido que ver, y esta es la cuarta y última enseñanza, con la importancia de contar con mecanismos para ampliar progresivamente el cumplimiento de los principios expresados inicialmente. En este caso, se trató del Poder Judicial como garantía del cumplimiento y expansión de acuerdos iniciales. Como se ha visto, la literatura sobre Colombia plantea el papel clave de la Corte Constitucional, la acción de tutela, la independencia judicial, la facilidad para que la población acceda a la justicia constitucional, su disposición a hacerlo, y la incorporación de tratados internacionales al derecho colombiano (Jaramillo, 2016). Estos mecanismos han sido también puestos a jugar para acercar interpretaciones judiciales a reformas legales posteriores. Un corolario ha sido la emergencia del Poder Judicial como actor político clave del período posterior a la adopción de la nueva constitución.

D. Guatemala: acuerdo histórico que no logra transformarse en pacto

1. Resumen del caso

En el marco del presente análisis, Guatemala constituye un caso de acuerdo de corto plazo exitoso, capaz de poner a dialogar actores en conflicto y de acordar un conjunto de propuestas después de una guerra civil. Se trata de una experiencia interesante, además, para considerar la interacción entre clase y etnia: Guatemala es un país con un 60% de población indígena, principalmente de origen maya. Asuntos de diversidad cultural y diálogo intercultural fueron y continúan siendo centrales a la hora de construir acuerdos redistributivos. Por último, la experiencia de Guatemala ayudará a entender por qué los acuerdos iniciales no tienen por qué dar lugar a un pacto de largo plazo para la transformación (véanse los principales hitos del caso guatemalteco en el diagrama 6).

Diagrama 6
Hitos principales del caso de Guatemala



Fuente: Elaboración propia.

2. Desarrollo

Con la firma de los acuerdos de paz en 1996 concluyó una guerra civil larga y sangrienta: había durado 36 años y había arrojado 200.000 muertes y el desplazamiento de medio millón de personas. Los Acuerdos de Paz reflejaron tanto la importancia de las dimensiones étnica y de género en la sociedad guatemalteca como las contradicciones de un régimen político excluyente y represivo para atender sus demandas (Jonas, 1999). Fue, en palabras de Rachel Sieder, “un ejercicio nacional de aprendizaje sobre el diálogo y la construcción de pactos único en un país históricamente caracterizado por la mediación y la negociación” (Sieder, 1998, pág. 246). De esa manera, se abrió una ventana de oportunidad única para modificar de forma consensuada el modelo socioeconómico del país y aumentar la cohesión social.

El factor facilitador de la firma de los Acuerdos de paz no fue tanto la fuerza de la guerrilla ni su relación con el Estado, como de hecho ocurrió en el caso de El Salvador, sino la presión internacional²⁰. A diferencia del caso salvadoreño, las organizaciones guerrilleras en Guatemala carecían en ese momento de una dirección unificada y estaban social y políticamente aisladas de las organizaciones sociales (Torres Rivas, 2011). El gobierno pudo haber continuado con una guerra que consideraba tenía bajo control, pero se vio obligado a responder a presiones internacionales y al cambio en la política exterior de los Estados Unidos hacia la región. Esta se hizo menos agresiva y propició acuerdos regionales como los de Contadora (1983-1986) y Esquipulas II (1987) (Torres Rivas, 2011); el fin de la guerra y las elecciones de 1990 en Nicaragua y los acuerdos de paz de 1992 en El Salvador (Arnson, 1997).

En los acuerdos participaron el gobierno, la guerrilla representada por la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) cuyas élites provenían, en general, de la clase media urbana, aunque la mayor parte de los combatientes eran de origen indígena, las Naciones Unidas y los países mediadores. No estuvieron, en cambio, representados la élite empresarial ni otras organizaciones de la sociedad civil, lo que debilitó los acuerdos (Mendoza, 2001).

Los acuerdos de paz fueron 12 y giraron en torno a la transición democrática, por un lado, y a la construcción de una sociedad más inclusiva, por el otro. En su conjunto, tocaron aspectos de índole constitucional, institucional y propiamente socioeconómico (MINUGUA, 1997). La mitad de los acuerdos se centraron en los derechos humanos, reasentamientos, creación de una comisión de la verdad, identidad y derechos indígenas, reformas socioeconómicas y reforma de las fuerzas de seguridad (Jonas, 1999). Uno de los acuerdos más importantes fue una reforma tributaria que permitiría implementar los restantes acuerdos (Jonas, 1999). Paralelamente, la comunidad internacional prometió facilitar la reconstrucción posterior a la guerra con cerca de dos mil millones de dólares en ayuda. En el balance, y a pesar de todas sus debilidades, los acuerdos deben ser considerados transformadores, ya que implicaban la subordinación del poder militar al civil, la democratización, una mayor sensibilidad de los Estados a las demandas civiles y la desaparición del poder oligárquico (Torres Rivas, 2011).

Sin embargo, la puesta en marcha de los acuerdos redistributivos más importantes dependía de reformas constitucionales que los transformara en reformas del Estado (Mendoza, 2001). Para ello, el Congreso debía validar las medidas acordadas mediante una mayoría de dos tercios y, posteriormente, convocar un referéndum. De esta manera, la negociación se trasladó a un ámbito distinto al que les había dado origen, con relaciones de fuerza completamente distintas a aquel. Por ejemplo, en el ámbito legislativo tanto URNG como la población indígena carecían de representación política. En cambio, en el Congreso sí estaba representada la élite económica que, desde el inicio, había carecido de convencimiento para impulsar los acuerdos de paz y que posteriormente se dedicó a obstruir su implementación (Bull y Aguilar- Støen, 2019). Jones (1999) argumenta que el procedimiento seguido

²⁰ En El Salvador, además, una parte de la élite apoyó los acuerdos y estuvo luego dispuesta a aceptar un aumento de impuestos que nunca tuvo lugar en Guatemala (Schneider, 2012).

fue como si a mediados de los años 60 los legisladores de Mississippi hubieran tenido en sus manos la expansión de los derechos civiles de la población afroamericana. Además, los actores estatales carecían de incentivos para implementar los acuerdos y la población en general desconocía sus alcances (Mendoza, 2001).

Estos problemas de representación se hicieron evidentes en el proceso legislativo que se demoró dos años. Del proceso surgieron 50 acuerdos (en lugar de los 12 iniciales) que fueron llevados a referéndum agrupados en cuatro áreas: definición de la nación y derechos sociales (incluyendo los derechos laborales, indígenas, el servicio militar y la expansión del sistema de seguridad social); reforma del Congreso; reforma del Poder Ejecutivo (incluyendo la redefinición del papel de los militares) y reforma del Poder Judicial. Para cuando se llegó al momento del referéndum, la ventana de oportunidad que había posibilitado los acuerdos con un amplio apoyo de la opinión pública se había desvanecido: solo un 18,5% de la población votó, mucho menos del quorum necesario (MINUGUA, 1997). Hubo al menos dos razones distintas para este fracaso. Por un lado, la élite económica había limitado los cambios estructurales y erosionado las bases de apoyo de los acuerdos de paz entre su propia población beneficiaria (Jonas, 1999). Por otro lado, un manejo cerrado del proceso había conllevado un alto grado de desconocimiento en la población acerca de los acuerdos alcanzados tres años antes.

Lo ocurrido en el Congreso primero y más tarde en el referéndum demostró que los acuerdos previos habían sido de corto plazo y que no se habían generado ni alianzas de clase ni cambios reales en el comportamiento de la élite. De esa forma, aunque los acuerdos lograron dar término al conflicto armado, un logro nada menor, el grado de implementación de las transformaciones políticas, sociales y económicas acordadas fue muy escaso (Council of Economic Affairs, 2011). Eso se ha hecho todavía más evidente en décadas posteriores: aumentar impuestos, transformar la política social y consolidar un modelo económico más inclusivo se ha vuelto imposible. En esa medida, Guatemala constituye un caso exitoso de acuerdo, pero no de pacto.

Las lecciones de este proceso con relevantes tanto para países con capacidades estatales escasas como para procesos de construcción de acuerdos asentados en ventanas de oportunidad cuya excepcionalidad contrasta con las condiciones disponibles al momento de implementación.

3. Aprendizajes

Primero, la experiencia guatemalteca muestra la necesidad de contar con mecanismos de seguimiento e implementación que mantengan la relación de fuerzas que dio origen a los acuerdos. La falta de canales de comunicación entre los movimientos sociales y los partidos políticos o la debilidad de los segundos puede ser particularmente negativa.

Segundo, este caso muestra la precariedad de acuerdos que no se asienten y recojan intereses propios de al menos una parte de la élite económica. En Guatemala, esta se mantuvo altamente cohesionada, nunca aceptó totalmente el acuerdo y encontró múltiples formas de obstaculizar su implementación. En parte, esto se debía a su enorme poder y fortaleza interna apoyada en oligopolios industriales, comerciales y financieros que previnieron la formación de coaliciones reformistas (Schneider, 2012). Dos organizaciones sombrilla, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financiera (CACIF) y la Cámara del Agro, tuvieron un papel protagónico en frenar los esfuerzos para expandir los impuestos directos y crear un sistema más eficiente y moderno.

Ambas vieron los cambios como un juego de suma cero y nunca internalizaron lo que podían ganar con ellos. Trataron de obstaculizar cada etapa del proceso, al contrario de la élite económica salvadoreña que estuvo de acuerdo con los acuerdos de paz (Bull y Aguilar-Støen, 2019). En 1997, la objeción de la CACIF se encuentra detrás del fracaso del gobierno para aumentar los impuestos a las sociedades y a la propiedad. En 1998 el gobierno y la Comisión para el Apoyo a los Acuerdos de Paz lanzó un diálogo social para alcanzar un pacto fiscal. Cámaras, movimientos sociales y organizaciones

indígenas participaron de la única oportunidad en la historia de Guatemala en la que se planteó alcanzar una reforma fiscal mediante la negociación social y política. Finalmente, se acordó un conjunto de pequeños impuestos indirectos pero, en lo fundamental, el régimen impositivo se mantuvo. En 2001 el CACIF apeló a la Sala Constitucional para detener la expansión de los impuestos corporativos (PNUD, 2009). En 2004 la Asamblea Nacional aprobó una reforma tributaria parcial que incluyó cambios menores en el impuesto de sociedades y un impuesto temporal a los bienes y las ventas. La oposición empresarial logró que la reforma fuera menos ambiciosa a lo planteado inicialmente y debió excluir un aumento en el impuesto al valor agregado.

Los logros de la élite empresarial se vieron beneficiados por la debilidad, cantidad, volatilidad y débil representatividad de los partidos políticos. Por ejemplo, entre 2004 y 2008, el 43% de los legisladores cambiaron de filiación partidaria (ASIES, 2007, pág. 7, 8). Los partidos de izquierda nunca alcanzaron una presencia estable y sostenida ni representaron de forma clara las demandas que provenían de las guerrillas y los movimientos sociales a su alrededor. Esta característica del sistema de partidos se refleja en la gran debilidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Tercero, dado que las condiciones para la negociación de los pactos son generalmente muy distintas a las condiciones para la implementación, incentivos para lo segundo deberían estar incorporados en el primero. Esto remite directamente a transformaciones en la arquitectura de política que puedan dinamizar el proceso de ejecución de los acuerdos. En países con escasas capacidades estatales, los acuerdos deben poner atención a la creación de esas capacidades (por ejemplo, mediante el fortalecimiento y profesionalización del servicio civil). Nada de esto ocurrió en Guatemala, adonde incluso el ámbito responsable de la implementación de los acuerdos (el Congreso) fue totalmente desarticulado del que los había diseñado. Parte de la debilidad se trató de compensar con la creación en 1997 de la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), un órgano creado inicialmente para verificar el acuerdo sobre el cese al fuego suscrito en diciembre de 1996 y que se prolongó durante una década. Inicialmente, esa verificación se centró en observar el cese formal de hostilidades, la separación de fuerzas y la desmovilización de combatientes. Posteriormente, tuvo un papel fundamental en la promoción y garantía de derechos de la población indígena, incluyendo la verificación de los acuerdos de paz, aunque más efectiva en los componentes de verdad y justicia que en los socioeconómicos, vinculados a reparación (González, 2016; Stanley, 2013). Además, se trató de un mecanismo internacional fundamental, pero nunca integrado propiamente con la institucionalidad del Estado guatemalteco.

Por último, clase y etnia están directamente relacionados y, lamentablemente, pueden ser utilizados por la propia élite para debilitar los consensos. Esto se hizo particularmente evidente durante la campaña del referéndum para la aprobación de los acuerdos de paz (Caumartin y Sánchez-Ancochea, 2012). El "sí" fue llevado adelante principalmente por organizaciones indígenas y sindicales, algunos sectores de la iglesia católica y las iglesias evangélicas. El "no" fue liderado por la élite económica (Jonas, 1999). Su principal preocupación era oponerse a los incrementos impositivos, incluyendo la nueva legislación. Su retórica, sin embargo, se enfocó en los derechos e identidad indígena: el sí le daría el poder a la población indígena y conllevaría violencia étnica.

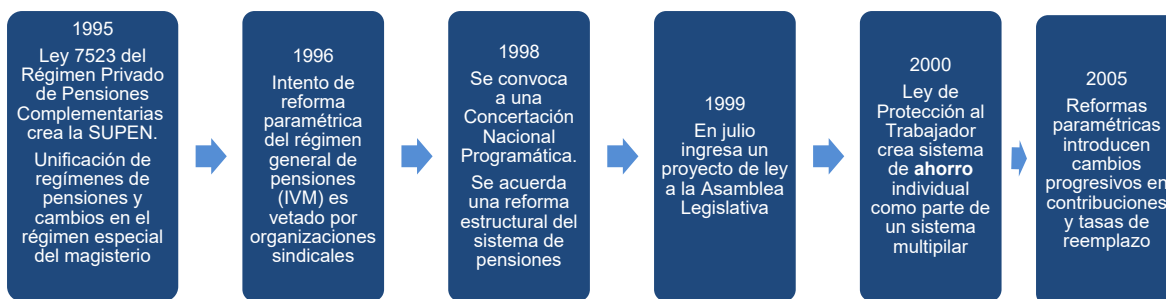
E. Costa Rica: acuerdos defensivos negocian privatización por redistribución

1. Resumen del caso

Después de avanzar hacia la universalización en la provisión de las pensiones, aunque con menos éxito que en el caso de la salud discutido anteriormente, durante décadas en el contexto de expansión de la seguridad social, Costa Rica se enfrentó a la necesidad de introducir reformas desde finales de los 80 en el contexto de la crisis económica y las presiones globalizadoras. Este fue inicialmente un proceso muy

conflictivo. Por ejemplo, en julio y agosto de 1995, el magisterio nacional estuvo en huelga dos meses para defender su régimen especial de retiro. Aunque el cambio se llevó a cabo y el movimiento de los maestros quedó sumamente debilitado, también se vieron afectados los partidos tradicionales que lideraban el proceso de ajuste estructural. A partir de entonces y considerando el alto grado de fragmentación social existente, los sucesivos gobiernos cambiaron de estrategia y las reformas que le siguieron tomaron un camino distinto, de mayor gradualidad y de búsqueda de acuerdos, en particular entre actores promotores del aseguramiento individual y del aseguramiento colectivo. En 1998, un proceso de concertación nacional creado para abordar una multiplicidad de temas brindó un espacio formal con reglas claramente definidas, así como seguimiento y expectativas de un conjunto amplio de actores, para procesar esos acuerdos primero con la sociedad civil y luego en el plano legislativo. La reforma fue parcialmente satisfactoria para las distintas visiones. Los componentes paramétricos más difíciles de acordar, como el aumento de las cotizaciones y la tasa de reemplazo salarial, se postergaron unos años y fueron abordadas en 2005. El caso ilustra la creación de acuerdos en la etapa postglobalización que van más allá de solamente defender el sistema existente para intercambiar privatización por medidas que ampliaron la capacidad redistributiva de Estado en materia de pensiones (véanse los principales hitos de este caso en Costa Rica en el diagrama 7).

Diagrama 7
Hitos principales del caso de Costa Rica (sistema de pensiones)



Fuente: Elaboración propia.

2. Desarrollo²¹

Al inicio de la administración Figueres, en 1995, se promovió una reforma de las pensiones del magisterio nacional que fue altamente conflictiva (Wilson, 1999). La medida tuvo lugar en el marco de un acuerdo entre los dos partidos tradicionales, que para entonces buscaban apoyos de votantes de todas las persuasiones ideológicas (era de tipo "atrápalo-todo"): Liberación Nacional (PLN) en el gobierno y el principal partido de oposición, la Unidad Social-Cristiana (PUSC). El acuerdo es conocido como pacto Figueres-Calderón, por los líderes al frente de cada partido e hijos de dos caudillos históricos. En términos de contenidos, contemplaba varios puntos mediante los cuales se buscaba gobernabilidad y el apoyo a reformas impopulares para hacer frente al déficit fiscal. Entre ellas se encontraba un cambio en los regímenes especiales de pensiones, incluyendo el del magisterio nacional que era base importante hasta entonces de apoyo del PLN. La reforma, en principio contraria a la agenda socialdemócrata previa del PLN fue finalmente aprobada, pero tuvo como corolario dos meses de huelga y una pérdida importante de apoyo ciudadano a los dos partidos tradicionales.

²¹ Cuando no se indica, la fuente es Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2019).

En paralelo a esta reforma se creó un comité experto que fue consolidando acuerdos en torno a cambios en las pensiones, optando por introducir cambios graduales. Inicialmente, se propuso cerrar y unificar regímenes colectivos especiales. Siguiendo esta recomendación en 1995 se trasladaron regímenes especiales al régimen general de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y se diseñó un marco regulatorio para los regímenes de ahorro individual voluntarios existentes bajo la supervisión de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Una vez creada, la SUPEN fue parte del ámbito tecno-político de conversación y acuerdo en tópicos a las reformas a promover desde el gobierno. La SUPEN a menudo chocó con la Caja respecto de las pensiones, llegando a denunciar la falta de transparencia y precisión de esta con relación a su situación actuarial.

En 1996, organizaciones sociales, en particular sindicales, lograron vetar una reforma del IVM que no había sido consultada y con la que no estaban de acuerdo. Estas organizaciones ocuparon la sede de la Junta Directiva de la CCSS y lograron suspender la reforma. A partir de este momento estas organizaciones logran incluirse en la conversación y posicionar una serie de demandas (Mesa-Lago y Müller, 2002).

Entre 1995 y 1998 se puso de manifiesto el desacuerdo entre los distintos actores tanto dentro como fuera del Estado. En esos tres años se hicieron hasta siete propuestas distintas de reforma: una estructural de modelo sustitutivo, una paramétrica y cinco estructurales que seguían el modelo mixto. Siguiendo el régimen de pensiones chileno, la reforma sustitutiva fue propuesta por el Banco Mundial e implicaba transformar un sistema de capitalización colectiva en un sistema de capitalización individual. Tenía un conjunto de defectos metodológicos, era además temida por la reacción que podía generar (Mesa-Lago y Müller, 2002) y carecía del apoyo del principal actor estatal en esta materia. La propuesta paramétrica por otra parte tenía apoyo de sectores sociales, pero no tuvo éxito por considerarse que no resolvía los problemas fundamentales (Mesa-Lago y Müller, 2002).

En términos de las opciones disponibles en América Latina en ese momento, el esquema que más acercaba posiciones pro mercado y pro Estado en Costa Rica, era el de crear un sistema mixto que combinara el aseguramiento colectivo existente con la creación del mecanismo de aseguramiento individual. Las cinco propuestas de modelo mixto que fueron formuladas tenían en común el buscar la unificación de regímenes de pensiones, la modificación de las condiciones para acceder a beneficios también modificados y la creación de un pilar complementario individual de administración múltiple (Mesa-Lago y Müller, 2002).

En 1998, el nuevo gobierno del presidente Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) del PUSC abrió un proceso de negociación nacional para resolver varios asuntos de importancia, entre ellos el de las pensiones (Presidencia de la República de Costa Rica, 1998). Lo hizo en gran parte presionado por el descontento ciudadano y la existencia de vetos significativos a medidas impopulares. Las elecciones nacionales habían tenido un nivel de abstencionismo sin precedentes (de 31%, comparado con un 18% en la elección anterior); el margen de triunfo del presidente electo había sido muy pequeño (2,1%) y su partido no contaba con mayoría legislativa. Era, en esa medida, un gobierno débil que necesitaba concitar apoyo para promover la agenda de reformas económicas con que había ganado las elecciones. Además, el acuerdo alcanzado entre los dos partidos tradicionales tres años antes había generado alto descrédito de la clase política que eran visto como traidores de los valores sociales de los caudillos (Cortés, 1999). En ese escenario, el presidente Rodríguez convocó a partidos políticos, la Iglesia Católica, universidades públicas y organizaciones sociales, a una "Concertación por un futuro compartido" (CN) (Morales, 1998). Telecomunicaciones, seguros y, en menor medida, pensiones, fueron los temas que concitaban mayor discrepancia de los diez convocados (Barahona, Gallardo y Sojo, 2005; Cortés, 1999).

La comisión de pensiones tuvo participación de 21 personas entre actores estatales y, la mayoría, vinculada a sectores diversos de sociedad civil. Concretamente, participaron uno o dos representantes de organizaciones implicadas en la gestión de los seguros sociales: empresarios y sector financiero,

sindicatos, cooperativistas y solidaristas²². Además, fueron incluidas también organizaciones diversas más allá del mundo tripartito como aquellas vinculadas a la juventud, a la población indígena y a las mujeres (Barahona, Gallardo y Sojo, 2005).

La comisión fue presidida por Ronulfo Jiménez, un reconocido economista de la Academia Centroamericana, el grupo neoliberal de expertos más prominente en el país, y editor de un libro que en 1998 resumía la visión económica del gobierno de Rodríguez (Jiménez, 1998). Jiménez presentó a la comisión dos escenarios posibles basados en dos de las propuestas más impopulares realizadas anteriormente. El primero era un cambio radical paramétrico al fondo de pensión colectiva, que implicaría un aumento marcado en las contribuciones salariales o una drástica reducción en las tasas de reemplazo. El segundo escenario, según el modelo chileno, convertiría las pensiones en ahorros individuales, lo que involucraría altos costos de transición y efectos negativos en la solidaridad (Foro de la Concertación Nacional, 1998).

Ante estos dos escenarios extremos, la comisión de pensiones consensuó (con la regla de tener al menos un 75% de apoyo) la propuesta de transformar el sistema en un modelo mixto (Comisión de Pensiones, 1998). El sistema tendría tres pilares: el primero, obligatorio, sería el régimen general de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que ampliaría su carácter de obligatorio al trabajo independiente; el segundo pilar, obligatorio para población asalariada sería de ahorro individual y el tercero sería de ahorro individual, pero voluntario. La propuesta fue revisada y avalada por la Fundación Friedrich Ebert y un reconocido experto internacional (Carmelo Mesa-Lago). En cada uno de los tres pilares se fueron acordando medidas que atendían las distintas agendas y que adaptaron el modelo a la realidad de Costa Rica. Desde darle nuevos fondos al pilar colectivo y definir originales medidas administrativa para reducir la morosidad y evasión del seguro colectivo, hasta definir presencia pública protagónica en las operadoras del pilar individual, se identificaron medidas que, a cambio de introducir el pilar individual, fortalecían el pilar colectivo (Castro, 2000). En suma, el componente privatizador se avaló a cambio de introducir medidas de ampliación de cobertura del pilar colectivo. De esa forma, el acuerdo fue más allá de la agenda ortodoxa del gobierno (compartida por parte del sector empresarial) y contribuyó también a una ampliación de derechos.

Todos los acuerdos alcanzados tuvieron luego que expresarse, ya finalizada la Concertación Nacional, en un proyecto de ley. El apoyo de actores clave como los medios de comunicación y la Iglesia Católica al proceso y sus resultados arrojó presión sobre los diputados de oposición a la hora de discutir los acuerdos en el marco legislativo (Barahona, Gallardo y Sojo, 2005). A la vez, fue importante la experiencia de incidencia legislativa de los actores participantes del proceso de concertación (Castro Méndez, 2000). En tanto la Concertación Nacional no tenía injerencia sobre el proceso legislativo, estos factores fueron importantes para asegurar la coherencia entre ambos procesos, algo que no ocurrió en Guatemala.

Una vez aprobado el proyecto de ley, la celeridad con que se implementaron las medidas fue muy dispareja entre las que favorecían directamente al sector privado y al aseguramiento individual (como la creación de un sistema de información, el Sistema Centralizado de Recaudación, SICERE) y las que favorecían al sector público y el pilar colectivo (como las medidas para reducir morosidad y evasión) (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2019).

En todo el proceso de Concertación Nacional, el aspecto que quedó sin abordar fue el relativo a los cambios en los parámetros de cálculo de las pensiones tales como la edad de retiro, el número de contribuciones y la proporción de reemplazo salarial que debía garantizar la pensión. Precisamente al respecto de estos parámetros fue que, a inicios de 2004, actuarios de la seguridad social hicieron un

²² Asociaciones mutuales integradas por trabajadores y patronos. Las del sector privado han buscado en reiteradas ocasiones el ejercicio de la negociación colectiva y la OIT ha indicado que, en tanto asociaciones mixtas de patronos y trabajadores, no pueden representar los intereses colectivos de los trabajadores.

dramático aviso: para 2005, los intereses de las reservas del seguro social se dedicarían exclusivamente a cumplir con las obligaciones de pensiones. El comunicado indicaba que, para 2015, estos intereses no alcanzarían y las pensiones deberían pagarse directamente de las reservas. Finalmente, para 2022, se agotarían las reservas y los fondos colectivos de ahorros se convertirían en un sistema de pago sobre la marcha (Martínez Franzoni, 2005). En un estudio posterior, la OIT confirmó esta tendencia, pero ajustó las fechas a 2011, 2022 y 2028.

En respuesta a la crisis, los actuarios de la CCSS propusieron aumentar las contribuciones y reducir los beneficios de manera simple y homogénea para toda la fuerza laboral. Los trabajadores y representantes empresariales en la junta directiva de la CCSS se opusieron a estas propuestas. El sector empresarial resentía el aumento propuesto en las contribuciones y los trabajadores se resistían a perder suficiencia en las pensiones. Ambos grupos, el sindicato de forma más notoria y estridente, exigían la total implementación de las medidas incluidas en la Ley de Protección al Trabajador. Reclamaban que la insolvencia actuarial del régimen se debía más a la implementación incompleta de las medidas acordadas que a problemas de diseño del sistema colectivo, propiamente dichos.

Entre abril y diciembre de 2004, una comisión conformada por actores estatales y representantes de la sociedad civil se reunió para explorar varias opciones. Entre los actores participantes se encontraron representantes de la CCSS y de la SUPEN. En distintas ocasiones fue claro que tenían diferentes puntos de vista. No solo SUPEN cuestionó recurrentemente el criterio técnico de la Caja, sino que reflejó una visión más favorable a la gestión individual del riesgo que la CCSS, defensora del aseguramiento colectivo (Martínez Franzoni, 2005, 2007).

La Comisión creada discutió primero el diagnóstico del desequilibrio actuarial y luego presentó un conjunto de propuestas. El punto de partida para las negociaciones, acorde con las exigencias de los actuarios, era la necesidad de introducir cambios paramétricos que aumentaban las contribuciones y reducían las tasas de reemplazo. Los negociadores luego se inspiraron en las medidas diseñadas, pero nunca dadas a conocer, por un equipo de tecno-políticos coordinados por la entonces vicepresidenta Rebeca Grynspan en la segunda mitad de los años 90, las cuales incluían tasas de reemplazo escalonadas con tasas más altas para aquellos con menores ingresos. Se trataba de una medida innovadora que ajustaba parámetros de cálculo de las pensiones pero con criterios de progresividad. También daba mayor fuerza a los plazos y planes para ampliar la cobertura a la población trabajadora por cuenta propia o independiente, por un lado, y a las mujeres con inserciones laborales más cortas, por el otro.

Entre enero y febrero de 2005 un equipo técnico afinó las propuestas que luego fueron aprobadas por la junta directiva de la CCSS en el mes de abril. La reforma fue finalmente el resultado de un acuerdo entre todos los actores. Los sindicatos aceptaron los aumentos en impuestos salariales a cambio de tasas de reemplazo progresivas. El sector empresarial desistió de su intento inicial de administrar los fondos públicos de pensiones. El acuerdo se apoyó, además, en actores tecno-políticos que llevaban más de un lustro explorando y construyendo opciones.

A la hora de la ejecución de los acuerdos, una debilidad clara fue que los principales responsables de ejecutar las medidas para mejorar la eficiencia administrativa eran los actores implicados en su ineficiencia. Incluso para dar seguimiento ocasional a las medidas, los actores de la sociedad civil debían recurrir a información institucional. Los actores de la sociedad civil carecían de todo mecanismo de seguimiento y evaluación autónomo.

3. Aprendizajes

Si bien el caso costarricense refleja la utilidad de los acuerdos para promover reformas que no solo sean defensivas sino también contribuyan a la equidad, también expresa las dificultades de consolidar nuevos modelos en el periodo globalizador. Solo seis años después del último acuerdo la sostenibilidad del sistema de pensiones volvió a ser el centro de atención. Los actores estatales,

sociales y empresariales se dividían en la identificación de las causas para tener que volver tan pronto sobre el mismo problema. La administración asociaba el problema a las condiciones macroeconómicas vinculadas con la crisis global de 2008 y 2009. Actores de la sociedad civil y algunos actores burocráticos críticos de la gestión gubernamental denunciaron problemas de gestión expresados en una política inactiva de inversión y en traspasos (ilegales) de recursos de las pensiones al sistema de salud. Mientras tanto, algunos grupos empresariales y medios de comunicación cercanos al gobierno volvían a poner sobre la mesa la posibilidad de avanzar más en la privatización del sistema. En este contexto, lograr nuevos acuerdos y seguir avanzando hacia un sistema estable y equitativo ha sido cada vez más complicado por la ausencia de actores públicos con la suficiente fuerza y capacidad para proponer soluciones y, a la vez, promover el diálogo.

A la vez, los cambios en materia de pensiones ocurridos en Costa Rica muestran el rendimiento de avanzar gradualmente manteniendo el apoyo de actores con perspectivas en conflicto. Crecientemente, estos actores en conflicto atravesaron el propio Estado y se reflejaron en las posiciones de la SUPEN y de la CCSS, respectivamente. Las soluciones que se fueron encontrando arrojaron cambios cualitativos en el sistema de pensiones que mantuvieron un papel redistributivo a la vez que daba lugar a la capitalización individual. No se alcanzó un pacto, sino que sucesivas iteraciones de acuerdos reiteraron las direcciones de la incidencia para fortalecer los componentes de aseguramiento colectivo e individual, respectivamente.

El caso deja ver que la capacidad estatal es, en realidad, múltiples capacidades, disparejas entre instituciones y variable respecto a distintos acuerdos. El caso también muestra la porosidad que el Estado puede llegar a tener a raíz de distintos intereses y agendas. Dicho de otro modo, la eficiencia con que el actor estatal implemente los acuerdos no deberá darse por sentada. Por el contrario, cada acuerdo debería venir de la mano de un conjunto de incentivos para potenciar un quehacer estatal acorde a los acuerdos.

F. Chile: acuerdos tecnocráticos, cambios en las políticas y falta de pactos

1. Resumen del caso

Las comisiones presidenciales chilenas creadas durante el gobierno de Michelle Bachelet constituyen un tipo de acuerdos distintos a los discutidos previamente. No estuvieron protagonizados exclusivamente ni por actores sociales ni por partidos políticos, sino por una mezcla de tecnócratas, tecno-políticos y otros actores que se combinaron de forma distinta en las diversas áreas de política. A pesar de esta particularidad, es interesante estudiar la experiencia de las comisiones porque persiguieron los mismos objetivos que otros acuerdos que se han analizado: hacer el sistema político más participativo, facilitar un cambio consensuado en políticas fundamentales y asegurar la representación de distintos grupos e ideologías.

Como se verá, las comisiones generaron acuerdos significativos que, más adelante, contribuyeron a cambios más o menos importantes en áreas como las pensiones y el sistema educativo. Fueron así, una respuesta adaptativa a las particularidades de la democracia chilena, caracterizada por un sistema político cerrado, elitista y tecnocrático. A la vez, estos acuerdos no generaron pactos sociales de largo plazo porque no respondieron suficientemente a la profundidad del descontento social y no crearon nuevos espacios para el diálogo de largo plazo (véanse los principales hitos del caso chileno en el diagrama 8).

Diagrama 8
Hitos principales del caso de Chile



Fuente: Elaboración propia.

2. Desarrollo

Chile recuperó la democracia en 1989 tras dieciséis años de una dictadura que debilitó a los movimientos sociales y sindicales y consolidó un modelo económico neoliberal (Ffrench-Davis, 2002; Navia, 2010). A partir de entonces, los sucesivos gobiernos de la Concertación, una alianza de centro-izquierda formada por los principales partidos que se habían opuesto a Pinochet, mantuvieron las bases del modelo económico anterior y buscaron consensos con la derecha (Rovira, 2007; Garretón, 2003). Se fue consolidando, entonces, una democracia excluyente, donde el proceso de formación de política pública era cerrado y sin participación de los movimientos sociales, las decisiones se tomaban con frecuencia a partir de acuerdos intra-élite y los argumentos y actores tecnocráticos ejercían una notable influencia (Ewig y Kay, 2011; Rovira, 2007; Siavelis, 2009; Silva, 2008, 1991). En ese contexto, varias administraciones crearon comités y comisiones interministeriales y asesoras, pero, en general, con carácter puramente técnico tanto en su composición como en sus objetivos (Aguilera, 2009).

Las comisiones presidenciales creadas durante el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) fueron muy distintas. Se crearon explícitamente para "ampliar la participación a la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas públicas" (Aguilera, 2009, pág. 5). Su creación, además, tuvo lugar en el contexto de un gobierno que se decía más preocupado por la equidad y la cohesión social que los anteriores y se enfrentaba a un descontento creciente por parte de un número significativo de la población.

Entre 2006 y 2010 se organizaron seis comisiones presidenciales en las siguientes áreas: pensiones, políticas de infancia, transparencia, educación y educación superior y trabajo y equidad. En esta sección se revisarán las de pensiones y educación: dos de los sectores que más influyen en la (re)distribución de renta y oportunidades. En el caso chileno, además, jugaron un papel central en la consolidación impuesta del modelo neoliberal durante la dictadura (Garretón y otros, 2011; Pribble, 2013; Palacio-Valladares, 2017; Bril-Mascarenhas y Maillet, 2019).

La comparación entre las dos comisiones es a su vez útil porque sus orígenes y participantes fueron totalmente distintos. En el caso de las pensiones, la comisión Marcel, por el nombre de su presidente, Mario Marcel, un antiguo director de presupuestos, fue creada en marzo de 2006 para cumplir con la promesa electoral de Michelle Bachelet en esta materia. Buscaba en buena medida legitimar la reforma que el gobierno tenía en mente mediante un espacio participativo (Garay, 2016; Pribble, 2013). Estuvo integrada por 15 miembros de perfil eminentemente técnico: doce de ellos venían de la economía y ninguno tenía relación directa con los movimientos sociales (Garretón, Cruz y Aguirre, 2012). En cambio, la comisión asesora de educación fue creada como respuesta a protestas estudiantiles y contó con una mayor presencia de los movimientos sociales (Garretón, Cruz y Aguirre, 2012). Sin embargo, a pesar de esas diferencias, ambas tuvieron resultados muy similares: sus acuerdos dieron lugar a reformas legales significativas pero insuficientes para responder a las demandas de la ciudadanía.

Aunque con posiciones ideológicas distintas, una mayoría de los miembros de la Comisión Marcel tenía lazos con las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las entidades con ánimo de lucro encargadas de administrar el sistema privado de pensiones creado en tiempos de Pinochet (Bril-Mascarenhas y Maillet, 2019). Dada su composición, desde los movimientos sociales se vio a la Comisión Marcel con suspicacia: un líder sindical la definió como “un fiasco” y criticó que “ninguna de las propuestas de los movimientos sociales y sindicales fue incluidas en el proyecto del gobierno” (Garay, 2016, pág. 288). A pesar de esas limitaciones, la comisión contribuyó a construir acuerdos sociales: organizó audiencias públicas en las que participaron distintos grupos ciudadanos, ayudó a visibilizar la posición de los distintos grupos de interés y forzó a la élite económica a aceptar una reforma que en un principio rechazaba (Garay, 2016; Pribble, 2013).

La comisión Marcel publicó sus setenta recomendaciones en julio de 2006 (Castiglioni, 2018). Entre ellas se incluían una nueva pensión básica universal que sustituiría al esquema no contributivo anterior; ajustes en la forma de gestionar los fondos de pensiones, incluyendo menos restricciones a las inversiones en el exterior, incentivos para fomentar las contribuciones voluntarias y medidas para aumentar la competencia en el sector; incremento en la edad de jubilación de las mujeres hasta los 65 años y permiso para que los bancos y las aseguradoras pudieran crear sus propios planes de pensiones, lo que hubiera permitido también al Estado entrar en el sector (Schiappacasse, 2020). En general, se trató de propuestas que trataban de responder al deseo del gobierno de expandir la cobertura a nuevos grupos, pero sin amenazar los intereses de la élite económica (a excepción de la posible incorporación del sector público en la gestión de los fondos).

Las recomendaciones de la comisión dieron lugar a una propuesta de ley enviada por el Poder Ejecutivo al Congreso en mayo de 2007 y finalmente aprobada en enero de 2008. La ley incluyó una nueva pensión no contributiva que incorporó al sistema a un número significativo de personas hasta entonces excluidas (Garay, 2016; Pribble, 2013). A la vez, la reforma mantuvo intactas las bases del sistema privado anterior. De hecho, durante el proceso legislativo se eliminó una de las propuestas más significativa de Comisión Marcel y que era, a la vez, la que más objeciones había recibido por parte de la élite económica: la posibilidad de los bancos (y potencialmente el sector público) de crear sus propios fondos de administración de pensiones (Maldonado y Palma, 2013).

Por su parte, la comisión de educación comenzó en junio de 2006 como respuesta a una ola inesperada de protestas estudiantiles. En abril de ese año, en lo que se denominó la “Revuelta de los pingüinos”, miles de estudiantes de secundaria tomaron las calles para demandar transporte gratis y denunciar los problemas de calidad e inequidad del sistema educativo (Donoso, 2013). Al contrario que en ocasiones anteriores, las protestas lograron un apoyo significativo de buena parte de la población que se hizo evidente en una gran marcha a finales de mayo. El volumen y la popularidad de la protesta obligó al gobierno a responder con la creación de una comisión que generara un espacio para la participación y la consecución de acuerdos.

Dado sus orígenes, esta comisión contó con más de cinco veces más integrantes y con perfiles más variados que la de pensiones. Sus 82 miembros incluían educadores, científicos sociales, así como ocho estudiantes de secundaria (Garretón, Cruz y Aguirre, 2012). Sus deliberaciones duraron, además, más del doble que las de la Comisión Marcel (27 semanas respecto a 12), en parte porque el proceso fue más consultivo y participativo (Aguilera, 2009). Se discutió un número amplio de temas, incluyendo la calidad de la educación, los tipos de provisión, el estatuto docente, la desigualdad en el sector y algunos elementos sobre la enseñanza superior y técnico-profesional (Garretón y otros, 2011)²³.

La comisión produjo un informe final que recogió las distintas posiciones sin acabar de definirse sobre la nueva arquitectura o sobre el equilibrio buscado entre el sector público y el sector privado (Garretón y otros, 2011). El informe excluyó dos de las demandas más significativas del movimiento estudiantil: la eliminación del lucro en los colegios privados que recibían subsidios públicos y la sustitución de la gestión municipal por una más centralizada (Palacio-Valladares, 2017). Pese al descontento estudiantil, los acuerdos fundamentales fueron incluidos en la Ley General de Educación aprobada finalmente en septiembre de 2009. Como en el caso de las pensiones, la nueva ley no modificó radicalmente el sistema educativo, pero sí introdujo algunos cambios importantes como una mayor equidad entre los colegios públicos y privados subsidiados mediante mejoras en el sistema de financiación, mayores obstáculos a la discriminación en el proceso de admisión por parte de los colegios y un fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado.

Ambas comisiones, por tanto, generaron cambios en el marco legal, contribuyendo a reducir las desigualdades del modelo socioeconómico chileno, pero no lograron transformaciones estructurales. En una evaluación publicada en 2009, Aguilera concluye que “los consejos presidenciales del gobierno de Bachelet se transformaron en definitiva en espacios de diálogo político-técnico y de propuestas de política pública, aunque con limitados efectos en cuanto a la generación de un espacio para representar intereses sociales amplios” (Aguilera, 2009, pág. 43). Las comisiones asesoras presidenciales constituyeron acuerdos puntuales, pero no posibilitaron la creación gradual de pactos sociales en torno a los grandes temas de política social. Esta limitación es evidente cuando se considera la evolución de ambos sectores y la profundización del descontento de una buena parte de la ciudadanía en ambas áreas en la última década.

Para mostrar lo anterior, se comienza por el caso de la educación dado que fue este el sector donde el descontento social quedó antes en evidencia. Como se ha mencionado anteriormente, los alumnos de secundaria quedaron muy descontentos con la ley aprobada en 2009. Como comentaba uno de los líderes del movimiento, “la foto de Bachelet dándose la mano con la derecha después de la firma de la LGE [Ley General de Educación] fue emblemática... quedamos devastados” (Palacio-Valladares, 2017, pág. 598). Es esta misma generación de estudiantes la que en 2011 organiza una nueva ronda de protestas, ya desde la universidad. Ese año se movilizaron primero en Santiago y luego en el resto del país para demandar una reducción en el costo de la educación y una mayor participación del Estado en la provisión de ese servicio. En junio de 2011 los estudiantes habían ocupado ya 600 escuelas y organizaban protestas diarias en las principales ciudades (Sánchez-Ancochea, 2020). Los estudiantes contaron, además, con el apoyo entusiasta de buena parte de la población: en agosto un millón de chilenos salió a la calle en demanda de cambios en el sector educativo (Bellei, Cabalin y Orellana, 2014).

Fueron estas protestas más que ningún acuerdo social las que, nuevamente, forzaron al gobierno a responder. Inicialmente, el gobierno de derecha del presidente Sebastián Piñera (2010-2014) tomó una serie de medidas bastante tímidas, como la expansión de las becas y la reducción de los tipos de interés en los préstamos para la enseñanza superior. Tras la elección de Michelle Bachelet una vez más como presidenta en 2014, el gobierno adoptó una agenda más ambiciosa que incluía una reforma fiscal y las

²³ Esta comisión fue seguida, además, por la Comisión de Educación Superior creada en mayo de 2007 para retomar algunos temas no resueltos. Formada por 30 miembros, esta segunda comisión trabajó durante 43 semanas, no celebró audiencias públicas y tuvo unos resultados menos concretos (Aguilera, 2009).

Leyes de Enseñanza Superior y de Inclusión. Estas nuevas leyes aumentaron la equidad del sistema educativo chileno al prohibir las escuelas y universidades con ánimo de lucro, reducir la desigualdad entre proveedores y garantizar la educación superior gratuita para el 60% más pobre de la población (Sánchez-Ancochea, 2020). Sin embargo, buena parte de los movimientos sociales consideran que las reformas fueron más bien tímidas. De acuerdo con el presidente del Colegio de Profesores, por ejemplo, se trató de “una reforma superficial y queda pendiente la verdadera reforma que Chile necesita... Hubo cambios pero que fueron un ajuste al modelo educacional de mercado, ajustes a un modelo que Chile ha tenido por casi 30 años, pero no cambios profundos” (Almazabar, 2018). El gobierno tampoco creó espacios permanentes para el diálogo y la discusión que contribuyan en el futuro a un gran pacto social sobre el tema.

Las protestas estudiantiles de 2011 crearon espacio para cuestionar muchos otros elementos del modelo neoliberal dominante, generando, además, un nuevo contrapeso al poder de la élite económica (Fairfield, 2015). En este contexto, a la hora de diseñar el programa electoral en busca de su segundo mandato, Michelle Bachelet propuso una nueva reforma del sistema de pensiones (Bril-Mascarenhas y Maillet, 2019). Una vez elegida, y replicando la experiencia de su anterior mandato, convocó una nueva comisión, esta vez presidida por el profesor universitario de economía, David Bravo, miembro ya de la comisión Marcel en 2006. Aunque integrada una vez más por participantes con un marcado corte técnico, la comisión Bravo fue muy distinta a la comisión Marcel. Entre sus veinticuatro miembros había un buen número de economistas progresistas como Claudia Sanhueza y Andras Uthoff, miembros de organismos internacionales como Fabio Bertranou (OIT) y especialistas internacionales como Carmelo Mesa-Lago y Joakim Palme. En contraste con 2006, había solo un miembro con vínculos reconocidos con las AFP (Schiappacasse, 2020). Desde el comienzo de sus audiencias públicas, consultas y deliberaciones quedaron claras las profundas divisiones entre los miembros que querían reformas profundas y otros que preferían mantener las bases del sistema.

La Comisión Bravo publicó sus resultados en septiembre de 2015, más de un año después de su creación en abril de 2014. El informe final mostró el virtual empate entre dos propuestas marcadamente distintas. La propuesta A, que obtuvo 12 votos, planteaba mantener el sistema de capitalización, aunque con algunos cambios significativos como la creación de un Fondo Solidario financiado por los empresarios y gestionado por el Estado. En cambio, la propuesta B, que recibió 11 votos, incluía la creación de un nuevo pilar contributivo colectivo que recibiría la mayoría de las contribuciones de trabajadores y empresarios. Hubo, además, una propuesta C desarrollada por la economista Leokadia Oresiak todavía más radical que proponía la sustitución de las AFP por un sistema de reparto puro (Schiappacasse, 2020).

La élite económica reaccionó de forma muy crítica a todas estas recomendaciones y lanzó una campaña más amplia en contra del gobierno (Bril-Mascarenhas y Maillet, 2019). Este se vio, además, seriamente afectado por un caso de corrupción que involucró al hijo de la presidenta Bachelet y tardó mucho en elaborar su propia propuesta. En medio de un sinnúmero de debates y desacuerdos internos, en agosto de 2017 solo seis meses antes del final de su mandato y, por tanto, sin tiempo real para su aprobación, el gobierno finalmente presentó un proyecto de ley que si bien introdujo algunos aspectos que avanzaban hacia una reforma estructural (por ejemplo, incorporando cotizaciones patronales que además generaran un fondo de reparto solidario), era insuficiente frente a las demandas de la ciudadanía y los planteamientos de la propuesta B de la Comisión.

En medio de todo ello, se sucedió un número creciente de protestas en contra del sistema de pensiones. En julio de 2016 el movimiento “No + AFP”, creado tres años, antes convocó una primera protesta en contra del sistema privado; para agosto, las protestas eran ya las más significativas desde la llegada de la democracia (Schiappacasse, 2020). Desde entonces, el descontento social en contra no solo del sistema de pensiones sino de todo el modelo económico ha ido en aumento, culminando en una intensa ronda de protestas entre octubre de 2019 y marzo de 2020. Aunque las protestas fueron por un número amplio de asuntos, un hilo conductor fue el reclamo por mayor protección y menos lucro en asuntos netamente redistributivos como la salud, la educación y la protección de la vejez. Este nuevo

periodo de movilización social, que incluyó protestas tanto violentas como pacíficas, forzó finalmente al gobierno de Sebastián Piñera a aceptar un referéndum que finalmente se celebrará el 25 de octubre de este año y decidirá si se abre un proceso de reforma constitucional.

3. Aprendizajes

La búsqueda de nuevos acuerdos sociales a través de las comisiones presidenciales en Chile deja varias enseñanzas. En primer lugar, el intento de la presidenta Bachelet de promover cambios progresivos a través de las comisiones muestra claramente que existen distintos métodos para promover acuerdos y que estos deben, en la medida de lo posible, adecuarse a las características del sistema político de cada país. Chile optó por un espacio de negociación y diálogo manejado desde arriba y de carácter técnico y plural acorde con una dinámica política cerrada y fuertemente tecnocrática.

Segundo, la creación de las comisiones presidenciales fue resultado, simultáneamente, de la elección de un gobierno con una agenda más progresista y más dispuesto a la participación ciudadana que los anteriores y de presiones sociales crecientes. La importancia relativa de la orientación ideológica del gobierno queda en evidencia al comparar las decisiones de los dos gobiernos de Bachelet con las dos administraciones conservadoras de Piñera, renuentes a crear nuevos espacios de participación, incluso mediando movilizaciones inéditas en la vida de Chile como las ocurridas a partir de octubre de 2019.

Tercero, sin embargo, los resultados de las comisiones, incluso en el corto plazo, fueron menos exitosos en lograr que se implementaran los cambios de política pública acordados a lo interno de las respectivas comisiones de lo que buena parte de la ciudadanía hubiera deseado. Ni las Comisiones Marcel y Bravo ni las varias comisiones de educación generaron finalmente cambios estructurales. Esto se explica por los equilibrios en el Poder Legislativo, donde la composición de fuerzas fue distinta a la de las comisiones y donde las fuerzas promotoras del cambio nunca contaron con mayorías suficientes; por la debilidad y falta de espacio político dentro y fuera de la coalición de gobierno para profundizar en la reforma del sistema; por las limitaciones creadas por el sistema electoral (que hasta 2017 estaba apoyado en un sistema binominal que favorecía a los partidos conservadores) y por el carácter unificado y poderoso de la élite económica frente a los dos temas tratados. Además, ninguna de las comisiones creó los mecanismos y procesos necesarios para generar iteraciones sucesivas o maneras de ampliar los acuerdos para alcanzar un pacto nacional de largo plazo. Está por ver si el referéndum de octubre de 2020 y, más adelante una posible Asamblea Constituyente, pudieran generar un proceso político distinto.

Por último, es importante subrayar que, en Chile, al contrario que en Suecia, y al igual que los otros casos abordados en este documento, se han tratado las distintas áreas de política de forma separada. El gobierno nunca creó las condiciones para vincular las demandas en distintos sectores ni se establecieron tampoco vínculos suficientemente claros entre la política social y la política tributaria.

G. Interpretación de los casos

La elección de los casos perseguía asegurar una diversidad de situaciones donde ha habido acuerdos significativos o bien pactos sociales de larga duración o ambos. Aunque se han incluido lecciones específicas para cada uno de los casos, lo que interesa aquí es identificar una serie de patrones comunes partiendo de los mecanismos discutidos anteriormente.

1. Factores catalizadores: crisis económicas y descontento social

A menudo, los acuerdos tienen lugar en el marco de crisis sociales, económicas y políticas de gran envergadura. En dos de los casos estos tuvieron que ver con conflictos armados y en uno con violencia política que ponía en tela de juicio la supervivencia del sistema institucional. Las condiciones económicas también son importantes: por ejemplo, en Suecia la necesidad de repensar la organización del gasto público fue producto de las dificultades económicas en los años 30.

Existe un segundo factor catalizador importante: la combinación de incentivos que crea la propia arquitectura de política social anterior debido a sus limitaciones y el descontento social. En el caso de las pensiones en Chile, por ejemplo, la Comisión Marcel fue creada en parte por la incapacidad del sistema privado de pensiones de incorporar a los trabajadores informales. La creación de la comisión de educación, en cambio, tuvo más que ver con el descontento social de los estudiantes ante los problemas de calidad y equidad del sistema.

2. El papel del Estado y de las capacidades estatales para hacer lo que se propone

En los procesos analizados, casi siempre ha sido el Poder Ejecutivo el que convoca a los participantes y genera el espacio para el debate. La forma institucional utilizada varía, en gran medida en función del tema a tratar y de la tradición política del país. Entre los casos considerados hay comisiones presidenciales (Chile), un diálogo nacional (Costa Rica durante los 90) o una Asamblea Constituyente convocada por el presidente de la República (Colombia). El Estado fue también protagonista en los casos de Suecia y de la construcción del sistema de salud en Costa Rica: en ambos lo hizo, al menos inicialmente, no buscando acuerdos en los contenidos de las políticas, sino tomando decisiones desde arriba que trataron de minimizar los vetos de actores poderosos.

¿Por qué se decidieron los gobiernos a promover acuerdos? En la mayor parte de los casos se debió a su propia debilidad: eran gobiernos que necesitaban ayuda para transformar o un sector de política o todo el modelo de desarrollo en una nueva dirección. La debilidad estatal se hace evidente no solo en los casos discutidos sino en muchos otros durante el periodo globalizador, donde los problemas económicos se unen a una fortaleza creciente del sector empresarial. Por otro lado, es probable que los gobiernos fuertes y con alto nivel de popularidad opten más bien por adoptar medidas desde arriba, como la creación de nuevos programas sociales o reformas tributarias. El que la dirección del cambio tendiera a promover una mayor redistribución, reflejó la ideología de los gobiernos. Esto es evidente en el caso de Chile, donde las comisiones presidenciales como forma de profundizar la participación y modificar el modelo neoliberal chileno fue impulsado por la presidenta socialista Michelle Bachelet en el contexto de un gobierno más preocupado por la inclusión que los anteriores. En el caso de las medidas redistributivas desde arriba, la contribución de líderes progresistas es todavía más significativa, como lo muestran los casos de Costa Rica pre globalización y Suecia. Esto no quiere decir que, bajo ciertos factores catalizadores y circunstancias como alta competencia electoral, los gobiernos en manos de partidos políticos conservadores no pueden crear las condiciones para los acuerdos, como se refleja en los casos de Colombia y Guatemala.

La creación de pactos mediante mecanismos y dinámicas excepcionales refleja, en sí mismo, las limitaciones que en determinados momentos en el tiempo enfrentan los mecanismos normales de representación política, y los partidos políticos como sus principales actores, para procesar demandas y solucionar problemas sociales de envergadura. A la vez, en la medida en que se han analizado democracias representativas, los partidos políticos aparecen en el análisis de casos como actores siempre relevantes, capaces de promover o de dificultar la construcción de acuerdos. En esa medida, más tarde o más temprano en el proceso, su participación es clave.

Guatemala muestra un escenario donde los partidos políticos y la esfera de la política formal se convirtió en un gran obstáculo. Por un lado, buena parte de los actores que participaron en la negociación de los acuerdos de paz, incluida la guerrilla URGN, no tenían representación en el Congreso que estaba además muy fragmentado. Por otro lado, los partidos políticos con presencia legislativa no participaron de la construcción de los acuerdos de paz. Ese caso muestra también la importancia relativa de otros poderes del Estado distintos al Ejecutivo, a la hora de determinar el grado de tracción que los acuerdos iniciales tienen para reflejarse en transformaciones de políticas concretas. El caso más extremo es el de Guatemala, donde esta falta de vinculación entre la primera fase y la discusión parlamentaria explica en buena medida la falta de cambios significativos en las políticas públicas posteriores de los acuerdos de paz de Guatemala.

En Colombia, en cambio, no fue el Poder Legislativo sino el Judicial el que permitió que los acuerdos surgidos en la Constitución contribuyeran a una transformación gradual del sistema de salud. La decisión de la Corte Constitucional de reconocer a la salud como derecho fundamental y, más tarde, demandar la unificación de los sistemas subsidiado y no subsidiado de salud contribuyó a expandir la cobertura y, sobre todo, la equidad del sistema. En definitiva, lo que muestran los casos es que la posibilidad de que los acuerdos iniciales generen efectos positivos es mayor cuando existen mecanismos institucionales para dar seguimiento y asegurar el cumplimiento de las decisiones acordadas.

Finalmente, una nota sobre las capacidades estatales. A menudo se supone que las capacidades estatales son una precondition para acordar políticas sociales más ambiciosas e implementarlas exitosamente. Así, el contar con burocracias funcionales, control del territorio y habilidad para extraer recursos mediante impuestos, serían preconditiones para llevar adelante acuerdos en materia de política pública en general, y social en particular. Sin embargo, en este estudio se considera que la creación de capacidades se produce durante y como resultado del proceso de construcción de acuerdos. El mejor ejemplo de ello es el de Costa Rica en 1940, que comenzó su creación de servicios de salud desde cero, sin una burocracia especializada, sin capacidad de hacer cumplir el pago de cotizaciones en distintas partes del territorio nacional, y sin acceso completo a dicho territorio, dado el papel de la United Fruit y de su economía de enclave. Desde ese momento, el avance hacia el universalismo en política social tuvo lugar a la vez que se iban desarrollando nuevas capacidades estatales en procesos que se retroalimentaron. En ese sentido, sin dejar de reconocer que la debilidad estatal contribuyó negativamente, por ejemplo, a las dificultades en Guatemala, esta fue un factor subsidiario cuando se compara con las debilidades políticas y el poder de la élite que se discutirán a continuación.

3. El papel central de la élite económica

Confirmando las expectativas discutidas en secciones anteriores, el papel de la élite económica es fundamental para determinar el resultado de los acuerdos. Si la élite económica está unificada en oposición a los acuerdos será muy difícil que estos generen resultados positivos y menos aún que den lugar a pactos de largo plazo. La capacidad de veto de este grupo es evidente en los dos casos con peores resultados. En Guatemala, la élite económica estuvo casi desde el principio en contra de los acuerdos de paz, particularmente de su agenda económica y distributiva. Así, utilizó toda clase de mecanismos, incluyendo un esfuerzo explícito de instrumentalizar miedos hacia lo indígena, para generar divisiones de clase que evitaran que los acuerdos se transformaran en nueva legislación. En Chile, la influencia de la élite es particularmente evidente en la falta de transformación del sistema de pensiones.

En cambio, en los casos de más éxito, segmentos de la élite jugaron un papel constructivo en todo el proceso. En el caso de las pensiones en Costa Rica, la élite participó en las distintas negociaciones y, aunque en el último momento no apoyó la propuesta técnica acordada, tampoco la cuestionó al punto de hacerla inviable y finalmente dejó que se aprobara. En Colombia, una parte de la élite económica se ha beneficiado de la expansión de proveedores privados posibilitado por el aumento de la cobertura del sistema de salud. En Suecia, la élite económica se sentó a negociar con los trabajadores y las grandes empresas fueron importantes en el diseño de muchas políticas. Esta participación de parte de la élite es resultado o bien de una particular lectura sobre el contexto nacional (por ejemplo, el miedo a las protestas en el caso chileno o al comunismo en el caso sueco durante las décadas de 1920 y 1930) o bien a intereses pecuniarios de segmentos concretos que se pueden beneficiar de determinados acuerdos.

4. El papel de los movimientos sociales

Los movimientos sociales, y de forma más general la presión social, jugaron un papel importante en todos los acuerdos que se han considerado, particularmente en su primera fase. En Suecia, la presión de los sindicatos fue uno de los factores que impulsaron a que los empresarios se sentaran a la mesa y, con posterioridad, se consolidara un espacio permanente para la negociación colectiva a nivel centralizado.

En Guatemala, la guerrilla, apoyada por buena parte de la población incluyendo a gran parte de los movimientos indígenas, fue un actor central en la negociación de los acuerdos de paz. En Colombia, el movimiento estudiantil junto con los movimientos de mujeres e indígenas, ejercieron una presión considerable para que se convocara la Asamblea Constituyente. En Chile, fue la protesta estudiantil la que obligó al gobierno a convocar la comisión de educación; posteriormente, el clima general de descontento tuvo mucho que ver en la creación de la comisión Bravo y en muchas de las propuestas que esta realizó. Finalmente, los sindicatos, en coalición con otras organizaciones como las de mujeres, fueron uno de los negociadores de los acuerdos que reformaron el sistema de pensiones en Costa Rica.

5. La importancia de cómo se encuadran los problemas

Los acuerdos no dependen solo de la correlación de fuerzas entre los actores mencionados sino también del encuadre y narrativas que se dan al debate político. Piénsese, por ejemplo, en el caso de Colombia, donde la Constitución de 1991 puso el acento en los derechos sociales y los consideró compatibles con la provisión privada de servicios. Más tarde, la Corte Constitucional jugó un papel esencial en la definición de la salud como un derecho fundamental y vinculó universalismo con equidad. En Chile, las distintas comisiones reflejaron fielmente conflictos profundos en el país en torno a valores como la equidad, la libertad y la relación entre Estado y mercado. En Costa Rica, el acuerdo sobre la financiación de las pensiones en 1997 solo se dio cuando los distintos actores fueron capaces de encontrar un instrumento (las tasas de reemplazo escalonadas) que hacía compatible el aumento de recursos con la equidad. Así, es posible pensar otros muchos ejemplos donde las ideas y su uso más o menos exitoso por parte de distintos actores jugaron un papel esencial tanto en los acuerdos como en la evolución posterior.

6. Construyendo pactos sociales de largo plazo

Si bien los acuerdos pueden ser muy útiles para crear un clima de diálogo y participación y, en algunas ocasiones, han contribuido a cambios significativos, su objetivo último debería ser la consecución de pactos de largo plazo respecto a políticas fundamentales para la redistribución. En este sentido, los casos planteados demuestran cuán complicado es conseguir dicho objetivo final y, además, prueban que su consecución no necesariamente requiere de acuerdos. A veces, las decisiones desde arriba son más importantes para ir modificando las preferencias sociales y las preferencias de las propias fuerzas políticas que las representan.

¿Cómo se logran los pactos de largo plazo? Las experiencias de Costa Rica y Suecia dan algunas pistas. En primer lugar, y vinculado a la discusión anterior, tan importante es evitar acuerdos irrelevantes de partida como contrarrestar vetos significativos desde un principio. Para ello un diseño inteligente de la política pública, que se asegure el apoyo de algunos actores clave, es muy importante. En segundo lugar, la arquitectura de las políticas es importante, lo cual fue particularmente evidente en el caso costarricense. Allí, las características de partida de la política social generaron una serie de incentivos y fortalecieron a una serie de intereses que estuvieron detrás de la expansión posterior. Por su parte, el caso sueco también demuestra la utilidad de vincular de forma efectiva las distintas áreas de política: allí la moderación salarial fue, en parte posible, porque fue acompañada del aumento de las prestaciones sociales. Finalmente, la continuidad de partidos políticos progresistas en el poder es importante para ir creando nuevos entendidos sobre lo que es posible y deseable.

En los otros casos los pactos no fueran posibles, en buena medida, porque faltaron algunos de estos ingredientes. En algunos casos (Guatemala), los actores de veto mantuvieron su poder e influencia a lo largo del tiempo. En otros casos (Chile), no se crearon espacios o incentivos para transformar los acuerdos iniciales en acuerdos sucesivos: los acuerdos constituyeron un solo partido en lugar de una sucesión de juegos. En casi todos los casos, faltó, además, atención a la forma en que el diseño inicial de las políticas y del aparato institucional podría crear incentivos para el cambio posterior.

IV. Recomendaciones

América Latina y el Caribe se enfrenta a una situación de enorme gravedad. En la historia de la región es difícil encontrar momentos donde las condiciones externas, la emergencia social sanitaria y la crisis económica se entrelazaran de la manera que lo hacen hoy. Aunque ha habido, sin duda, aspectos positivos a rescatar (mayor acceso a los mercados de capitales que en crisis anteriores, esfuerzo conjunto por salvar vidas), lo cierto es que las posibilidades de que la región acabe sufriendo una nueva década perdida son muy altas.

A la vez, la magnitud de la crisis ha generado un cierto optimismo. ¿Será este el momento en que los distintos actores se den cuenta de la necesidad de trabajar juntos? ¿Aprenderá la región de experiencias difíciles anteriores como los años 80? ¿Será este el momento de pactos? La experiencia mundial confirma, sin duda, que se enfrenta una ventana de oportunidad: los momentos de crisis aguda han generado muchas veces oportunidades para el cambio de las reglas del juego. No hay más que pensar en el New Deal de los años 30 en Estados Unidos y en su impacto sobre la distribución de la renta y la cohesión social. En esos contextos, y ojalá ahora, la demanda de mayor intervención pública puede ser una oportunidad para llenar vacíos históricos en los sistemas de protección social mediante la movilización de más recursos bien asignados para alimentar sucesivas iteraciones de ampliación de la protección social.

A la vez, no debe caerse en una visión romántica y pensar en las grandes crisis como un momento en el que los ganadores históricos dejan a un lado intereses particulares por un interés público mayor. Entre otras cosas, la propia crisis tiene sectores ganadores. En la región, al igual que en el resto del mundo, las plataformas digitales, por ejemplo, han visto un incremento importante del valor de sus acciones. También las empresas de biotecnología, farmacéuticas, médicas y empresas minoristas de Internet han experimentado un importante incremento de sus ganancias (Bull y Robles, 2020).

En contextos de tanta desigualdad como los latinoamericanos y caribeños, lo más probable es que esos sectores ganadores encuentren nuevas formas de seguir ganando, aún en escenarios de acentuado drama social. La literatura que analiza la capacidad de las crisis, y en particular de las pandemias, para interrumpir trayectorias y crear oportunidades favorables a la redistribución no es concluyente (Bull y Robles, 2020). Unos estudios discutidos por Bull y Robles muestran que las

pandemias incrementan la desigualdad (Cohn y Alfani, 2007; Karlsson, Nilsson y Pichler, 2014), mientras que otros argumentan que crean disrupciones favorables a una redistribución de los recursos (Piketty, 2017, Scheidel, 2018). En su análisis sobre la situación actual de América Latina, Bull y Robles (2020) argumentan que la pandemia no parece estar sirviendo como coyuntura crítica para crear mejores condiciones redistributivas. Por ejemplo, a partir del análisis de los datos que presenta la CEPAL a septiembre de 2020, estos autores muestran que en la región un tercio de todas las medidas fueron orientadas al sector empresarial y que, en algunos de los países, esta proporción fue mayor.

Así pues, hay razones para el pesimismo. En múltiples escenarios nacionales, en los hechos se está haciendo evidente un darwinismo social de facto: sobrevivirán quienes puedan hacer frente a la pérdida de empleo, a la caída de los ingresos mensuales, al colapso del sistema de salud, a la virtualización del ciclo escolar, a la ausencia de servicios de cuidado infantil o de personas cuidado-dependientes adultas mayores. Estos problemas son tanto más probables en la medida en que los sistemas políticos de representación, ya en crisis antes de la pandemia, sean incapaces de responder a las exigencias de los votantes y fracasen en la búsqueda de consensos entre partidos (un problema, por cierto, no solo latinoamericano sino también evidente en países del Norte global como Estados Unidos y España).

¿Cómo evitar que se consolide un escenario tan pesimista? ¿Cómo maximizar las posibilidades de acuerdos sociales que contribuyan a su vez a pactos de largo plazo? Este documento se ha apoyado en el enfoque de recursos de poder y en el institucionalismo histórico y en un análisis estilizado de seis casos para explorar estas preguntas. El objetivo no era desarrollar una tipología de pactos o elaborar una nueva teoría, sino sugerir una forma de pensar en este tema que desde la economía política pueda completar todo el trabajo realizado por la CEPAL sobre la materia.

En este sentido, las recomendaciones tampoco deberían ser vistas como una lista cerrada de medidas a implementar sino más bien como una serie de elementos a tener en cuenta en la búsqueda pactada por un futuro más cohesionado y equitativo. La primera recomendación está dirigida más a la propia CEPAL (y a otros organismos internacionales) que a ningún otro actor. No debería asumirse que todos los gobiernos estén interesados en este momento en la promoción de acuerdos redistributivos y menos aún en pactos de largo plazo. Muchos de ellos buscarán, a lo sumo, acuerdos de carácter defensivo que le permitan adoptar recortes (o, usando un eufemismo crecientemente popular, la consolidación fiscal) sin poner en peligro la gobernabilidad. En este sentido es sumamente importante seguir insistiendo en los enormes costes para la supervivencia de la propia clase política de no responder a los retos presentes así como insistir en los réditos políticos que pueden tener políticas sociales generosas. No hay que olvidar que hasta partidos y líderes poco proclives a la expansión estatal como Jair Bolsonaro considerarán la expansión de algunos programas sociales, aunque solo sea para asegurarse más apoyo electoral en el futuro y por las presiones sociales que reciben.

¿Cuándo es más probable que los gobiernos promuevan acuerdos para la equidad? Algunos gobiernos lo pueden hacer por presiones internacionales: considérese el caso de los acuerdos de paz en Guatemala. Es ahí donde instituciones como la CEPAL u otros organismos del sistema de Naciones Unidas pueden tener una oportunidad de influir en las agendas nacionales, tratando de redefinir lo que es posible y necesario. En otros casos, es la ideología del gobierno en el poder lo que importa: la mayor parte de la literatura coincide en que la existencia de gobiernos de izquierda facilita mucho el impulso a políticas sociales universales y otras medidas redistributivas.

Pero considérese por un momento que existe la voluntad política de un gobierno de promover acuerdos en un contexto como el actual. ¿Qué deberían tener en cuenta en ese caso?

En primer lugar, este documento ha puesto un acento especial en la necesidad de considerar el papel de la élite económica tanto de forma individual (por ejemplo, líderes de los principales grupos empresariales) como organizada colectivamente en las asociaciones empresariales. En la economía política hay un consenso cada vez mayor sobre el enorme poder político de la élite económica en

contextos de alta desigualdad. Es por eso que, sin que al menos parte de ella esté dispuesta primero a negociar y después a apoyar la puesta en marcha de los acuerdos, será muy complicado avanzar. Es importante mapear cuál es el nivel de unificación o fragmentación de la élite, cuáles son los actores principales dentro del sector privado, cuáles son sus preferencias e intereses y cuál es la mejor manera de atraerlos en contextos concretos²⁴. A la vez, el momento de la pandemia puede crear algunas oportunidades para atraer a parte de la élite a un pacto. Se trata, en particular, de convencer a aquellos sectores que dependen del mercado interno y/o de los contratos estatales de que mejorar los servicios sociales y redistribuir renta puede simultáneamente mejorar su capital humano y aumentar el número de clientes. Hay que insistir, además, en el hecho de que sin pactos realmente transformadores la probabilidad de enfrentarse a una década perdida es muy alta. La pérdida de paz social puede ser otro argumento importante, en particular para sectores empresariales que en buena medida dependen de ello para mantener sus márgenes de ganancia previos a la pandemia.

En segundo lugar, es importante considerar el papel de los movimientos sociales. En la mayoría de los casos considerados, distintos actores de la sociedad civil ayudaron inicialmente a promover los acuerdos y más tarde influyeron de forma directa e indirecta en los resultados. Buena parte de la literatura sobre pactos sociales se concentra en el papel de los sindicatos, puesto que suelen ser más fuertes que otros actores y han tradicionalmente participado en estructuras tripartitas corporativas. Sin embargo, dada el alto grado de informalidad laboral, la creciente fragmentación de las sociedades latinoamericanas y el hecho de que clase, etnia, raza y género se interrelacionan continuamente, es importante considerar los intereses y fortalezas de los movimientos estudiantiles, indígenas, de mujeres y otros.

Es probable que en los próximos meses aumente la movilización social en muchos países, tanto aquella liderada por los movimientos sociales como otra más espontánea producto de la dramática situación que se vive. Sería importante que los gobiernos no consideraran a los movimientos sociales como un problema a resolver o un obstáculo para la gobernabilidad sino más bien como una oportunidad para sumar. Utilizadas de forma estratégica, las demandas sociales pueden convertirse en una de las grandes fuerzas transformadoras al menos en algunos países. Ayudar, además, a la institucionalización del descontento en organizaciones sociales y sindicales más o menos fuertes podría ser realmente útil. Un importante riesgo que se vive es que el descontento se canalice principal o exclusivamente de manera espontánea, sin organicidad a la cual implicar en el marco de un diálogo social amplio.

¿Cómo lograr transformar protesta social en política pública? De alguna manera esa es la gran pregunta y una que se beneficiaría de más investigación. En los últimos años han tenido lugar algunas experiencias interesantes pero, en términos de transformar política pública, en buena medida, fallidas. Piénsese en la conexión entre el movimiento de los indignados en España y su conexión con Podemos o la emergencia del Frente Amplio en Chile. En ambos casos la posibilidad de crear una “nueva política” no acabó de materializarse porque los nuevos partidos no buscaron o no fueron capaces de establecer puentes efectivos con los movimientos sociales ni lograron la difícil tarea de institucionalizar la conexión con la calle, por definición fuera de los canales institucionales normales. Por tanto, para el futuro, ese es el reto: la presión para llegar a acuerdos pasa porque los países sean capaces de proteger las protestas pacíficas en la calle y, más tarde, darles un espacio institucional, ya sea a través de la conexión con algunos partidos políticos o a través de otros instrumentos (como el fortalecimiento de los sindicatos y otros movimientos sociales organizados que participen en mesas de diálogo).

En todo caso, la promoción de acuerdos sociales redistributivos no es, ni mucho menos, solo un asunto de relaciones de poder en especial ante una crisis como la que enfrenta la región. Un riesgo grande es que desde los gobiernos y la sociedad civil el problema quede planteado como un pulso fuertemente patriarcal en tanto ejercicio del poder sobre el otro y no con el otro, entre actores que

²⁴ Por supuesto, las posibilidades de lograr incorporarla a cualquier acuerdo dependerán de las características de cada país, incluyendo la fortaleza institucional, la historia de las relaciones entre el Estado y el sector privado y el tipo de sector económico dominante. Sería útil en el futuro hacer más investigación comparada sobre el peso de cada una de estas variables en la evolución de acuerdos y pactos.

tienen que demostrar quién es más fuerte y más capaz de suprimir a quienes se le oponen. La relevancia del encuadre de los problemas y de la forma cómo se piensen las intervenciones es enorme. En este momento es particularmente importante que tanto a nivel nacional como regional y mundial exista capacidad para definir la situación por la que se atraviesa como una crisis macrosocial que afecta tanto la viabilidad de que una mayoría de la población tenga una vida digna como la propia estabilidad social y política. A la vez, es preciso evitar que el debate esté dominado por una construcción fiscalista del problema que desplaza el eje de preocupaciones del fin (atender la crisis social) a los medios (el déficit). Una conversación dominada por Ministerios de Hacienda y Bancos Centrales acaba definiendo las crisis en términos fiscales. Por reiterar un punto mencionado al principio: esta no debe ser vista como una crisis fiscal con consecuencias sociales (como fue considerada por muchos la crisis de la deuda en los 80) sino una crisis social y de convivencia con implicaciones fiscales. En esa línea, el tono de la conversación también será promotor o inhibidor de acuerdos: un despliegue de liderazgos que denoten un ejercicio patriarcal del poder orientado a la eliminación simbólica (o física) del otro tenderá a inhibir los acuerdos²⁵. Por eso, el encuadre que se haga del problema, como compartido y plagado de interdependencias, pero también comprensivo de las angustias y enojos de la ciudadanía, parece clave.

Además de este encuadre valórico es importante pensar en la materia de los acuerdos buscados. En ese sentido, la experiencia de Costa Rica pre globalización, y todavía más de Suecia, muestran la importancia de vincular distintas dimensiones de la política pública. No es difícil entender por qué a menudo se separan los acuerdos fiscales y aquellos que tienen que ver con los servicios públicos. A la vez, la consecución de ambos será tanto más exitosa en la medida en que estén vinculados. Impuestos y prestaciones públicas son dos caras de una misma moneda, asegurar el carácter progresivo de ambos es vital, y ello es más probable cuando la sociedad tiene claros los beneficios directos de sus contribuciones impositivas, por ejemplo, en la forma de mejores y mayores servicios.

Una de las contribuciones de este documento ha sido separar los acuerdos como proceso de negociación sobre medidas concretas en el corto plazo y los pactos sociales como arreglos redistributivos de largo plazo. Esta distinción permite reconocer el elemento temporal y la importancia de las trayectorias: el cambio de sociedades desiguales a sociedades cohesionadas e igualitarias no tendrá lugar de un día para otro; por el contrario, será resultado de sucesivos acuerdos y medidas desde arriba tomadas por distintos gobiernos.

Precisamente por ello es importante pensar con detenimiento en cómo los acuerdos iniciales crean o no condiciones para el posterior avance. Esto depende de que los acuerdos cuenten con mecanismos para trascender el corto plazo en forma de “caballos de Troya” que generen incentivos y fortalezcan a actores que muevan a los países en la dirección de sucesivas ampliaciones redistributivas. Estos pueden tener que ver con las arquitecturas estatales generales (como lo refleja el papel de la Corte Constitucional en Colombia) o sectoriales (como el financiamiento del seguro de salud en Costa Rica). También tiene que ver con qué, exactamente, es lo que los gobiernos buscan asegurarle a su población; es decir, qué combinación de seguridad económica y servicios sociales es la fórmula a la que apuestan para garantizar mínimos de bienestar con cohesión social.

Para ello, y en ausencia de condiciones para pactos amplios, un camino alternativo para avanzar en el corto plazo es proponerse la acumulación de reformas parciales y acotadas para configurar una arquitectura redistributiva más unificada e incluyente. El reto es lograr que la cara redistributiva del Estado esté a la altura de las necesidades acuciantes de millones de personas en América Latina. Atajos o caminos sinuosos, lo más importante es avanzar en la dirección correcta.

²⁵ Este punto ha sido abordado con respecto a las elecciones nacionales 2020 en Estados Unidos. En ese contexto, los dos contendientes a la presidencia comparten raza y generación, no así estilos de hacer política a partir de un marcado contraste en el modelo de masculinidad que cada uno expresa (Filipovic, 2020).

Bibliografía

- Acosta, P. A. (2007), "La protección de los Derechos de las Mujeres en la Constitución Colombiana", *Revista Derecho del Estado*, vol. 20.
- Aguilera, C. (2009), "Las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet", Documento de Trabajo Programa de Gobernabilidad, Santiago, Chile, FLACSO.
- Almazabar, D. (2018), "Expertos analizan: ¿Qué dejó pendiente la reforma educacional del Gobierno de Bachelet?", *Emol.com*, 7 de febrero. Disponible [en línea] <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/02/07/894238/Expertos-debaten-Que-dejo-pendiente-la-reforma-educacional-del-Gobierno-de-Bachelet.htm>.
- Arnson, C. (1997), "Guatemala-Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca: Agreement on a Firm and Lasting Peace, and the 10 Integral Agreements Covering Human Rights, Resettlement, Human Rights Violations, Indigenous Peoples, Social and Economic Issues, Civilian Power and the Armed Forces, Definitive Ceasefire, Constitutional and Electoral Reforms, the Legal Integration of URNG, and Implementation, Compliance and Verification", *International Legal Materials*, vol. 36, No. 2, marzo.
- Arza, C. (2017), "Non-Contributory Benefits, Pension Re-Reforms and the Social Protection of Older Women in Latin America", *Social Policy and Society*, vol. 16, No. 3, julio.
- _____. (2012), "Pension reforms and gender equality in Latin America", *Gender and Development*, No. 15.
- Arza, C. y J. Martínez Franzoni (2018), "A long decade of gendering social policy in Latin America: transformative steps and inequality traps", *Handbook on Gender and Social Policy*, Londres, Edward Elgar Publishing.
- ASIES (Asociación de Investigación y Estudios Sociales) (2007), "Guatemala: proceso electoral 2007. Información y datos básicos", Guatemala, ASIES.
- Baccaro, L. (2014), "Similar structures, different outcomes: corporatism's resilience and transformation (1974–2005)", *Review of Keynesian Economics*, vol. 2, No. 2, abril.
- Baccaro, L. y J. Galindo (2018), "Are social pacts still viable in today's world of work?", Ginebra, ILO. Governance and Tripartism Department.
- Baldwin, P. (1990), *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875–1975*, Cambridge University Press, septiembre.
- Barahona, M., R. Gallardo y C. Sojo (2005), "Concertación nacional en Costa Rica 1998: balance y propuestas", Nueva York, BID.

- Bellei, C., C. Cabalin y V. Orellana (2014), "The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies", *Studies in Higher Education*, vol. 39, No. 3, 16 de marzo.
- Bengtsson, E. (2019), "The Swedish Sonderweg in Question: Democratization and Inequality in Comparative Perspective, c.1750–1920*", *Past & Present*, 27 de mayo.
- _____ (2014), "Labour's Share in Twentieth-century Sweden: A Reinterpretation", *Scandinavian Economic History Review*, 62(3).
- Bértola, L. y J.A. Ocampo (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, enero.
- Blofield, M. (2013), *The Politics of Moral Sin: Abortion and Divorce in Spain, Chile and Argentina*, Routledge, septiembre.
- _____ (2006), *Moral Politics*.
- Blomstrom, M. y P. Meller (1991), *Diverging Paths: Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Economic Development*, Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Botero, F., L. Wills y R. Losada (2016), "Sistema de partidos en Colombia 1974–2010: ¿La evolución hacia el multipartidismo?" en M. Alcántara, M. y F. Freidenberg (eds) *Estabilidad y cambio en los sistemas de partidos en América Latina (1978–2010)*, México, UNAM.
- Bril-Mascarenhas, T. y A. Maillet (2019), "How to Build and Wield Business Power: The Political Economy of Pension Regulation in Chile, 1990–2018", *Latin American Politics and Society*, vol. 61, No. 1, febrero.
- Bull, B. y M. Aguilar-Støen (2019), "Peace-building and business elites in Guatemala and El Salvador: explaining the discursive 'institutional turn'", *Conflict, Security & Development*, vol. 19, No. 1, 2 de enero.
- Bull, B. y F. Robles (2020), "Covid-19, elites and the future political economy of inequality reduction in Latin America" (inédito).
- Bulmer-Thomas, V. (1987), *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge, Cambridge University Press, diciembre.
- Cañete, R. (2018), "Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos", OXFAM. Disponible [en línea] <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620600/rr-captured-democracies-16118-summ-es.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Castiglioni, R. (2018), "Explaining Uneven Social Policy Expansion in Democratic Chile", *Latin American Politics and Society*, vol. 60, No. 3 (Cambridge University Press).
- Castro, M. (2000), "La Ley de Protección al Trabajador en Costa Rica: proceso previo y análisis de contenidos", San José, OIT.
- Caumartin, C. y D. Sánchez-Ancochea (2012), "Explaining a Contradictory Record: The Case of Guatemala", A. Langer, F. Stewart y R. Venugopal (eds.), *Horizontal Inequalities and Post-Conflict Development*. London, Palgrave Macmillan UK.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020: la política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)* (LC/PUB.2020/6-P), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.
- _____ (2020b), *El desafío social en tiempos del COVID-19, Informe Especial COVID-19, No. 3*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.
- _____ (2020c), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo*. Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (LC/CDS.3/5), Santiago.
- _____ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.
- _____ (2014), *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas para cerrar, caminos para abrir*, Trigésimo tercer período de sesiones, Brasilia (LC/G.2432(SES.33/3), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.
- CEPAL/ONU Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ONU Mujeres) (2020), *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*, Santiago, Chile, CEPAL, agosto.
- Coates, D. (2000), *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*, Cambridge, Polity Press, diciembre.

- Cohn Jr., S. K. y G. Alfani (2007), "Households and Plague in Early Modern Italy", *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 38, No. 2, octubre.
- Collier, D. y R.B. Collier (1977), "Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism", *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, ed. James Malloy, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Comisión de Pensiones (1998), "Informe final", San José, Foro Concertación Nacional.
- Congreso de Colombia (2011), Ley 1438 por medio de la cual se reforma el sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones (Bogotá), enero.
- Corte Constitucional de Colombia (2010a), Sentencia C-252 (Bogotá), abril.
- _____ (2010b), Sentencia C-253: Inconstitucionalidad por Consecuencia de Decreto Legislativo de Estado de Emergencia Social (Bogotá), abril.
- Cortés, A. (1999), "Concertación nacional en Costa Rica: Una lectura crítica del proceso de concertación nacional en Costa Rica, 1998-99", *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, vol. 4, No. 86-87, Universidad de Costa Rica.
- Council of Economic Affairs (2011), "Guatemala's Crippled Peace Process: A Look Back on the 1996 Peace Accords", COHA.
- Crenshaw, K. (1998), "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics", *University of Chicago Legal Forum*, vol 1, núm. 8.
- De la Torre, R. (2014), "Comentarios acerca del proceso de generación de la Ley General de Desarrollo Social en México" en *Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*, Seminarios y Conferencias, CEPAL, págs. 76-80.
- De Vylder, S. (1996), The Rise and Fall of the "Swedish Model", *UNDP Occasional Paper*, No. 26, UNDP.
- Donoso, S. (2013), "Dynamics of Change in Chile: Explaining the Emergence of the 2006. Pingüino Movement", *Journal of Latin American Studies*, vol. 45, No. 1, febrero.
- Esping-Andersen, G. (2011), *Equality with a Happy Bourgeoisie. The Social Democratic Road to Equality*, Universitat Pompeu Fabra.
- _____ (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, enero.
- Ewig, C. (2010), *Second-Wave Neoliberalism: Gender, Race, and Health Sector Reform in Peru*, Penn State Press, marzo.
- Ewig, C. y S.J. Kay (2011), "Postretrenchment Politics: Policy Feedback in Chile's Health and Pension Reforms", *Latin American Politics and Society*, vol. 53, No. 4.
- Fairfield, T. (2015), *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*, New York, Cambridge University Press.
- Falabella, G. y L. Fraile (2009), "Tripartism and Economic Reforms in Uruguay and Chile", en L. Fraile (ed.) *Blunting Neoliberalism: Tripartism and Economic Reforms in the Developing World*, London, Palgrave Macmillan UK.
- Ffrench-Davis, R. (2002), "Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad", *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 22, No. 4, diciembre.
- Filgueira, F. (2007), "The Latin American Social States: critical junctures and critical choices", *Democracy and social policy*, Nueva York, Palgrave/UNRISD, págs. 136-163.
- Filipovic, J. (2020), "Masculinity is a force in the US election – and women are responding accordingly", *The Guardian*, 1 de octubre.
- Foro de la Concertación Nacional (1998), "Comisión sobre pensiones: Informe Final". Disponible [en línea] https://www.mideplan.go.cr/concertacion/pensiones/informe_final-pensiones.htm.
- Fraser, N. (2007), "Feminist Politics in the Age of Recognition: A Two-Dimensional Approach to Gender Justice", *Studies in Social Justice*, vol. 1, No. 1, 5 de marzo.
- _____ (1995), "From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'post-socialist' age", *New left review*.
- Gañán, J. (2011), "De la naturaleza jurídica del derecho a la salud en Colombia", *Estudios de Derecho*, vol. 68, No. 151, 28 de enero.
- Garay, C. (2016), *Social Policy Expansion in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Garretón, M.A. (2003), *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*, Chapel Hill, UNC Press Books, julio.
- Garretón, M. A. y otros (2011), "Movimiento social, nuevas formas de hacer política y enclaves autoritarios: Los debates del Consejo Asesor para la Educación en el gobierno de Michelle Bachelet en Chile", *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 10, No. 30, diciembre.
- Garretón, M. A., M.A. Cruz y F. Aguirre (2012), "La experiencia de los consejos asesores presidenciales en Chile y la construcción de los problemas públicos", *Revista mexicana de sociología*, vol. 74, No. 2 (Instituto de Investigaciones Sociales), junio.
- Garzón Martínez, C. A. (2017), "La génesis de la Constitución Política de Colombia de 1991 a la luz de la discusión sobre el Mito Político", *Desafíos*, vol. 29, No. 1, 7 de abril. Disponible [en línea] <https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359651190005/html/index.html>.
- González, D. (2016), "Contribución de la misión de naciones unidas en Guatemala – MINUGUA, a la promoción, defensa y garantía de los derechos de la población indígena guatemalteca (1994 a 2004)".
- Hacker, J. S. y P. Pierson (2002), "Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State", *Politics & Society*, vol. 30, No. 2, junio.
- Hall, P. A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, vol. 25, No. 3, abril.
- Hawkins, B. y A.A. Rosete (2019), "Judicialization and Health Policy in Colombia: The Implications for Evidence-Informed Policymaking", *Policy Studies Journal*, vol. 47, No. 4.
- Herrán Pinzón, O. A. (2009), "Minorías étnicas colombianas en la constitución política de 1991", *Prolegómenos, Derechos y Valores*, vol. 12, No. 24, 18 de noviembre.
- Hopenhayn, M. (2014), "Eslabones de la desigualdad y pacto social: El enfoque estructural de la CEPAL", en Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa, *Seminarios y Conferencias*, publicación de las Naciones Unidas, Santiago.
- Htun, M. (2003), *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*, Cambridge University Press, abril.
- Htun, M. y S.L. Weldon (2010), "When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy", *Perspectives on Politics*, vol. 8, No. 1, marzo.
- Huber, E. y J.D. Stephens (2012), *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press.
- _____ (2001), *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, University of Chicago Press.
- Jacques, O. y A. Noël (2018), "The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution", *Journal of European Social Policy*, vol. 28, No. 1, febrero.
- Jaramillo, J. F. (2016), "El constitucionalismo en Colombia y la revolución de los derechos", *Democracia, justicia y sociedad: Diez años de investigación en Dejusticia*, 2016, ISBN 978-958-59496-6-9, págs. 409-421, Dejusticia- Centro de estudios de derecho, justicia y sociedad, págs. 409-421.
- Jiménez, R. (1998), *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las Reformas pendientes*, San José, Academia de Centroamérica.
- Jonas, S. (1999), *Of Centaurs And Doves: Guatemala's Peace Process*, Boulder, Westview Press.
- Karlsson, M., T. Nilsson y S. Pichler (2014), "The impact of the 1918 Spanish flu epidemic on economic performance in Sweden", *Journal of Health Economics*, vol. 36, julio.
- Katzenstein, P. J. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, NY, Cornell University Press, junio.
- Korpi, W. (1983), *The Democratic Class Struggle*, Routledge, diciembre.
- Korpi, W. y J. Palme (1998), "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, vol. 63, No. 5, octubre.
- La Nación (1971), "Ministro Orlich: Sistema unificado de salud", 24 de febrero.
- Lamprea, E. (2011), *La Constitución de 1991 y la crisis de la salud, Encrucijadas y salidas*, Bogotá, Universidad de los Andes.

- Larson, L. (2018), *Sweden's 1975 National Preschool Reform*, Boston, Centre for Public Impact.
- Lehoucq, F. (2012), *The Politics of Modern Central America: Civil War, Democratization, and Underdevelopment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lowi, T. J. (1964), "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", *World Politics*, vol. 16, No. 4, julio.
- Lundberg, E. (1985), "The Rise and Fall of the Swedish Model", *Journal of Economic Literature*, vol. 23, No. 1.
- Mahoney, J. (2000), "Path Dependence y Historical Sociology", *Theory and Society*, vol. 29, No. 4.
- Maldonado, C. y A. Palma (2013), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis", *serie Políticas Sociales* N° 179 (LC/L.3660), CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Santiago.
- Mantilla Valbuena, S. (2012), "Economía y conflicto armado en Colombia: los efectos de la globalización en la transformación de la guerra", *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, No. 55 (Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM), diciembre. Disponible [en línea] http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742012000200003.
- Marco, F. (2016), "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina", *Serie Asuntos de Género* N° 139 (LC/L.4225), CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Santiago, octubre.
- Mares, I. y M.E. Carnes (2009), "Social Policy in Developing Countries", *Annual Review of Political Science*, vol. 12, No. 1, junio.
- Martinez Franzoni, J. (2007), "Costa Rica's Pension Reform: A Decade of Negotiated Incremental Change" en Stephen J. Kay y Tapen Sinha(eds.) *Lessons from Pension Reform in the Americas*, Oxford University Press.
- _____ (2005), "Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor Sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones", San José. Disponible [en línea] http://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/218/199.%20Reformas%20recientes%20de%20las%20pensiones%20en%20Costa%20Rica.%20Avances%20hacia%20una%20mayor%20Sostenibilidad%20financiera,%20acceso..._XI%20Informe%20Estado%20de%20la%20Naci%C3%91.
- Martinez Franzoni, J. y D. Sanchez-Ancochea (2019), *La búsqueda de la política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas*, San José, Editorial UCR.
- _____ (2017), "Cómo Costa Rica alcanzó la incorporación social y laboral", *Revista de la CEPAL*, 121. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.
- _____ (2013a), "La construcción del universalismo y sus contradicciones: lecciones de los servicios de salud en Costa Rica, 1940-2011", *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*, 22(2).
- _____ (2013b), "Can Latin American production regimes complement universalistic welfare regimes? Implications from the Costa Rican case" *Latin American Research Review*, 48(2). Julio.
- McGuire, J. W. (2010), *Wealth, Health, and Democracy in East Asia and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mejía Quintana, Ó. (2011), "La Constitución del 91 revisitada. Dos décadas de una Constitución sitiada", *Ciudad Paz-andó*, vol. 4, No. 1.
- Mendoza, C. (2001), "Guatemala más allá de los acuerdos de paz: la democracia en un país multicultural", *The Latin American Program del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Working Paper Series*, No. 250 (Washington, DC).
- Mesa-Lago, C. y K. Müller (2002), "The Politics of Pension Reform in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, No. 3, agosto.
- MINUGUA (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala) (1997), "Acuerdos de paz: firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)" (Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales), Guatemala, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).
- Moene, K. O. y M. Wallerstein (1999), "Social Democratic Labor Market Institutions: A Retrospective Analysis", H. Kitschelt y otros (eds.) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge University Press.

- Morales, F. (1998), "Concertación: De la legitimación del poder al fortalecimiento de la democracia", *Reflexiones*, vol. 76, No. 1.
- Navia, P. (2010), "Living in Actually Existing Democracies: Democracy to the Extent Possible in Chile", *Latin American Research Review*, vol. 45, No. 5.
- Niedzwiecki, S. (2015), "Social Policy Commitment in South America. The Effect of Organized Labor on Social Spending from 1980 to 2010", *Journal of Politics in Latin America*, vol. 7, No. 2, agosto.
- Ocampo, J. A. (2003), "El desarrollo, la economía y el conflicto", presentación en Seminario organizado por la CEPAL, el PNUD, la CAF, el diario Portafolio, el Gobierno de Suecia y la Fundación Agenda Colombia y Compensar, Bogotá, Colombia, Bogotá, CEPAL.
- Ocampo, J. A. y N. Gómez-Arteaga (2016), "Social protection systems in Latin America: an assessment", *ILO Working Papers*, No. 994902513402676, International Labour Organization.
- ONU Mujeres (2017), "Progress of women in Latin America and the Caribbean: Transforming economies, realizing rights", Nueva York, ONU Mujeres.
- Palacios-Valladares, I. (2017), "Internal Movement Transformation and the Diffusion of Student Protest in Chile", *Journal of Latin American Studies*, vol. 49, No. 3, agosto.
- Paredes, N. (2003), *Derecho a la salud: su situación en Colombia*, Centro de Investigación y Educación Popular.
- Pérez, A. y M. Cortés (2012), "Políticas públicas para la mujer en Colombia: La doble condición de madre y trabajadora en la legislación del siglo XX", *Entramado*, vol. 8, No. 1.
- Perraton, J. y B. Clift (2004), *Where are national capitalisms now?*, Londres, Palgrave Macmillan Basingstoke.
- Piketty, T. (2020), *Capital and Ideology*, Harvard University Press, marzo.
- _____. (2017), *Capital in the Twenty-First Century*, ed. Arthur Goldhammer, Harvard University Press, enero.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), "Análisis de la Situación de País", Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. Disponible [en línea] https://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/marcolegal/UNDP_GT_An%c3%a1lisis%20de%20la%20situaci%c3%b3n%20de%20Pa%c3%ads.pdf.
- _____. (2004), "Informe del Desarrollo Humano", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pontusson, J. (2005), *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*, Cornell University Press, enero.
- _____. (1994), *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden*, Cornell University Press, enero.
- Presidencia de la República de Costa Rica (1998), "Proceso de Concertación Nacional: Informe de creación", San José, MIDEPLAN, abril.
- Presidente de la República de Colombia (2009), Decreto 4975 por el cual se declara el Estado de Emergencia Social.
- Pribble, J. (2013), *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Red Cultural del Banco de la República de Colombia (s/f), "Miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991", Enciclopedia Banrepcultural. Disponible [en línea] https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Miembros_de_la_Asamblea_Nacional_Constituyente_de_1991.
- Rhodes, M. (2001), "The political economy of social pacts: Competitive corporatism and European welfare reform" en P. Pierson (ed) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Rosenberg, M. B. (1979), "Social Security Policymaking in Costa Rica: A Research Report", *Latin American Research Review*, vol. 14, No. 1.
- Rovira, C. (2007), "Chile: Agreed-on Transition and Weak Collective Self-Determination of Society", *Revista mexicana de sociología*, vol. 69, No. 2, junio.
- Ruane, S., M.L. Collins y A. Sinfield (2020), "The Centrality of Taxation to Social Policy", *Social Policy and Society*, vol. 19, No. 3, julio.
- Rudra, N. y S. Haggard (2005), "Globalization, Democracy, and Effective Welfare Spending in the Developing World", *Comparative Political Studies*, vol. 38, No. 9, noviembre.
- Rueda, D. y J. Pontusson (2000), "Wage Inequality and Varieties of Capitalism", *World Politics*, vol. 52, No. 3, abril.
- Saez, E. y G. Zucman (2019), *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, Nueva York, W. W. Norton & Company, octubre.
- Sánchez-Ancochea, D. (2020), *The Costs of Inequality in Latin America: Warnings and Lessons for the Rest of the World*, Londres, Bloomsbury.

- Sandbrook, R. y otros (2007), *Social Democracy in the Global Periphery: Origins, Challenges, Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Scheidel, W. (2018), *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press, septiembre.
- Schiappacasse, I. (2020), "Business power in the making of social policies: the case of old-age pensions in Chile, 1973-2017".
- Schmitter, P. C. (1974), "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, vol. 36, No. 1, enero.
- Schneider, B. (2012), "The End of Taxation without End: A New Tax Regime for U.S. Expatriates", *Virginia Tax Review*, vol. 32.
- Schneider, B. R. (2013), *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Segura-Ubiergo, A. (2007), *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shadlen, K. (2017), *Coalitions and Compliance: The Political Economy of Pharmaceutical Patents in Latin America*, Oxford, New York, Oxford University Press, octubre.
- Siavelis, P. M. (2009), "Enclaves de la transición y democracia chilena", *Revista de ciencia política (Santiago)*, vol. 29, No. 1.
- Sieder, R. (1998), *Guatemala after the peace accords*, Londres, Institute of Latin American Studies.
- Silva, P. (2008), *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*, Pennsylvania, The Pennsylvania University Press.
- _____ (1991), "Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", *Journal of Latin American Studies*, vol. 23, No. 2, mayo.
- Skidmore, T. E. (2009), *Brazil: Five Centuries of Change*, Oxford, Oxford University Press, 2nd edition.
- Stanley, W. (2013), *Enabling Peace in Guatemala: The Story of MINUGUA*, Lynne Rienner Publishers.
- Steinmo, S. (1988), "Social Democracy vs. Socialism: Goal Adaptation in Social Democratic Sweden", *Politics & Society*, vol. 16, No. 4, diciembre.
- Stephens, J. (2002), "European Welfare State Regimes: Configurations, Outcomes, Transformations", *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Swenson, P. (1991), "Bringing Capital Back In, or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-Class Alliances, and Centralization of Industrial Relations in Denmark and Sweden", *World Politics*, vol. 43, No. 4, julio.
- Teichman, J. A. (2001), *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina, and Mexico*, Chapel Hill, Univ of North Carolina Press.
- Tejedor, J. M. (2011), "La constitución política de 1991 y los derechos sociales, alternativa para superar la pobreza en Colombia", *Apuntes del Cenes*, 27 de junio. Disponible [en línea] <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/35>.
- Thorp, R. (1998), *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*, Washington, DC, IDB.
- Titmuss, R. (1958), "The social division of welfare: Some reflections on the search for equity", *Essays on 'the Welfare State'*, Londres, Allen and Unwin.
- Torres-Rivas, E. (2011), *Revoluciones sin cambios revolucionarios: Ensayos sobre las crisis en Centroamérica*, Guatemala, F&G editores.
- Uprimny, R. y L.M. Sánchez (2012), "Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después", *Cahiers des Amériques latines*, No. 71, 31 de diciembre. Disponible [en línea] <http://cal.revues.org/2663>.
- Valencia, M. y otros (2009), "Modificaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud a la luz de una sentencia de la Corte Constitucional de Colombia: una propuesta", *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 27, No. 3.
- Valocchi, S. (1992), "The Origins of the Swedish Welfare State: A Class Analysis of the State and Welfare Politics", *Social Problems*, vol. 39, No. 2, mayo.
- Vargas Cullel, J. (2009), "Public Institutional Infrastructure and social Redistribution in Costa Rica".

- Vásquez, T. (2006), "La Constitución del 91, entre los derechos y el modelo de desarrollo. Usos y Desafíos del Concepto de Gobernanza en Colombia", Paris, Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza. Disponible [en línea] <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-238.html>.
- Vega, M. (1982), *El Estado costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la fracción industrial.*, San José, Editorial Hoy.
- Wills Otero, L. (2011), "La Constitución de 1991 y el Sistema de Partidos Colombiano: dos décadas de reconfiguraciones políticas", *Ciudad Paz-ando*, vol. 4, No. 1.
- Wilson, B. M. (1999), "Leftist Parties, Neoliberal Policies, and Reelection Strategies: The Case of the PLN in Costa Rica", *Comparative Political Studies*, vol. 32, No. 6, septiembre.
- Wilson, F. L. (1983), "Interest Groups and Politics in Western Europe: The Neo-Corporatist Approach", *Comparative Politics*, vol. 16, No. 1, octubre.

Este documento aborda el papel de los pactos sociales orientados a garantizar el bienestar de la población en América Latina y el Caribe mediante un análisis que combina ideas y conceptos del enfoque de recursos de poder y del institucionalismo histórico. Para ello, desde una perspectiva comparada internacional, se considera el poder de las élites, el papel de los movimientos sociales y la relevancia de las arquitecturas de política social, es decir, la forma en que las acciones y los programas se diseñan desde un inicio. El componente empírico del análisis se basa en algunos estudios de caso específicos, tanto de acuerdos puntuales de corto plazo como de pactos más amplios con implicancias de largo plazo sobre los sistemas de protección social. El documento ofrece una serie de conclusiones y recomendaciones orientadas a la reflexión respecto de la generación de pactos sociales para afrontar un futuro incierto que, mediado por la pandemia y sus consecuencias sociales, económicas y sanitarias, logre encaminarse hacia sociedades con mayor igualdad y cohesión social.

