

# Reformas a los sistemas de bienestar y seguridad social

## Presentación

Jorge E. Culebro y Kari Ludvigsen\*

Este número temático se enfoca en el estudio de la reforma a los sistemas de bienestar y seguridad social. Desde hace varias décadas un conjunto de países inició una serie de profundos cambios cuyos resultados han sido, entre otros, una nueva arquitectura institucional en el tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad. Algunas de las implicaciones más importantes de estas reformas han sido las transformaciones a los sistemas de bienestar y seguridad social, ya sea desde las concepciones acerca de los principios de derechos sociales, universalidad y solidaridad (Cox, 1998) hasta la creación de nuevas formas de regulación, como por ejemplo en la introducción de sistemas de evaluación del desempeño (Jantz *et al.*, 2015) o mediante el diseño de novedosos instrumentos de coordinación en los organismos involucrados (Fimreite y Læg Reid, 2009).

En gran medida estas reformas han estado asociadas a otro tipo de movimientos, como la nueva gestión pública (NGP) (Christensen *et al.*, 2007), la gobernanza (Jessop, 1999) y posteriormente la pos-NGP, esta última caracterizada mejor como el enfoque integrador del gobierno (WOG, por sus siglas en inglés) (Christensen y Læg Reid, 2007) y otro tipo de formas de integración (Halligan *et al.*, 2011). Aun cuando en todos ellos el impacto en los sistemas de bienestar social es diferente, un elemento en común ha sido la aparición de un conjunto de problemas relacionados con las características organizacionales e institucionales de las organizaciones

---

\*Jorge E. Culebro Moreno es coordinador del Laboratorio de Análisis Institucional y Organizacional de la UAM-Cuajimalpa. Dr. Polit. Universidad de Bergen, Noruega; y profesor-investigador del Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Perteneció al SNI nivel II. Av. Vasco de Quiroga 4871, Sta Fe, 05348, Ciudad de México, CDMX. Tel: 01 55 5814 6501. Correo-e: jcmoreno@correo.cua.uam.mx. Kari Ludvigsen es profesora-investigadora de la Western Norway University of Applied Sciences (HVL) en Bergen, Noruega. Dr. Inndalsveien 28, 5063 Bergen, Noruega. Tel: 47 5558 7500. Correo-e: Kari.Ludvigsen@hvl.no

encargadas de su implementación, ya sea como parte de los procesos de diferenciación en el sector público, o bien en términos de otro tipo de prácticas asociadas a los sistemas democráticos, como la transparencia y la rendición de cuentas (Byrkjeflot *et al.*, 2014; Pierson, 1996).

Por otro lado, si bien es cierto que muchas de sus implicaciones parecieran dirigirse a la eficacia en la prestación de los servicios, la gran mayoría de los estudios de corte comparativo (*cross sectorial analysis*) han enfatizado la fragmentación y poca coordinación en algunos de sus componentes más específicos, tales como el sector salud o el sistema de pensiones desde sus distintos niveles y ámbitos de acción. Las reformas inspiradas en la NGP relacionadas con salud y seguridad social han traído una tendencia hacia nuevas formas de coordinación orientadas a modificar la fragmentación de los servicios públicos en estos sectores (Pollitt, 2003; Hood, 2005; Christensen y Læg Reid, 2007). Subyacente a este tipo de política pública se encuentra la suposición de que un aumento en la especialización no será capaz de resolver futuras y complejas tareas (Læg Reid *et al.*, 2014). El desarrollo en distintos países combina varias medidas e instrumentos relacionados con la coordinación vertical y horizontal. Las reformas a los sistemas de salud han estado orientadas a solucionar la fragmentación y enfrentar necesidades complejas mediante mecanismos de coordinación económicos, judiciales y organizacionales, tales como la asociación y el cofinanciamiento de las clínicas y hospitales (Davies *et al.*, 2009; Freeman, 2008). Por otro lado, el interés por este tipo de estudios ha llevado a explorar otras áreas importantes y mucho más sensibles, como la migración (González y Culebro, 2016) o la infancia (Križ y Skivenes, 2012).

Este número de *Gestión y Política Pública* pretende continuar en una línea de análisis similar, y es el resultado de un programa de investigación más amplio sobre coordinación y regulación de los sistemas de bienestar social y de los esfuerzos del Laboratorio de Análisis Institucional y Organizacional de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa (UAM-C), apoyado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en el marco del Programa de apoyos para actividades científicas, tecnológicas y de innovación, con el fondo del proyecto 279645. Además, es también el producto de la colaboración entre la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, y la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Es precisamente en este contexto de profundas transformaciones en los sistemas de bienestar social, y de la preocupación de un conjunto de académicos por

algunas de las repercusiones en la sociedad y el Estado que han traído las reformas, donde surge la idea de editar un número temático para reflexionar sobre las implicaciones y problemas asociados a su implementación. Los temas de la convocatoria giraron alrededor de los siguientes asuntos:

- Modernización de los sistemas de seguridad social.
- Reformas a los sistemas de pensiones.
- Reformas a los sistemas de salud.
- Transformaciones organizacionales e institucionales de los hospitales.
- Migración y seguridad social.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Pobreza, bienestar social e inequidad.
- Nuevas formas de regulación.
- El papel de las organizaciones de la sociedad civil (osc) y los organismos internacionales (oi) en las reformas a los sistemas de bienestar social, seguridad social y salud.
- Estudios comparativos.

El punto de partida fue que la investigación tradicional se ha centrado principalmente en la evaluación cuantitativa de los efectos de estas reformas y en el impacto económico que han producido en los sectores que se han transformado, y que la investigación sobre las dinámicas organizacionales e institucionales todavía es escasa y fragmentada. En una primera etapa de este número se recibieron una gran cantidad de resúmenes, los cuales fueron revisados en función de las características de la revista y los propósitos de la convocatoria, de todos éstos se aceptaron un total de catorce. En una etapa posterior, se formó un comité científico con expertos de instituciones nacionales e internacionales en temas de análisis organizacional, reforma administrativa y seguridad social para evaluar y dictaminar por pares ciegos los artículos; finalmente se aceptaron aquellos presentados en este número que fueron devueltos con los comentarios y sugerencias realizadas por los dictaminadores integrantes del comité.

Los artículos de este volumen se enfocan hacia elementos muy particulares de las reformas a los sistemas de bienestar y seguridad social, así como a sus implicaciones en distintas áreas. La variedad de enfoques y temas que se presentan sugieren, entre otras cosas, la heterogeneidad y la complejidad de las organizaciones encargadas de la implementación de las reformas. Uno de los temas que más condicionan su desempeño es la coordinación, y de esta manera el número

comienza con la contribución de Per Lægreid, Åsta Dyrnes Nordø y Lise H. Rykkja titulada “La búsqueda de coordinación en los gobiernos centrales europeos”, quienes abordan precisamente la calidad de la coordinación vertical y horizontal a partir de la percepción de los funcionarios del gobierno central europeo aplicada, entre otras áreas, a las reformas administrativas y de bienestar social expresadas en los arreglos jerárquicos de la NGP y pos-NGP. Al igual que otros trabajos (Christensen *et al.*, 2007), los autores enfatizan el papel tan importante que juegan los mecanismos de coordinación en el desarrollo de las reformas a los sistemas de seguridad social. Sin embargo, concluyen que la calidad de la percepción depende en gran medida de estos arreglos, lo que en consecuencia afecta la coordinación entre la agencias.

En el ámbito de la gestión y la organización de los sistema de salud sobresalen recientemente los estudios comparativos, ya sea entre países con características similares como entre aquellos con diferencias significativas (Bode y Culebro, 2014). De esta forma, Ingo Bode aborda un tema cuyo interés ha aumentado en los últimos años, y se refiere al análisis de las implicaciones de un conjunto de prácticas democráticas, como la rendición de cuentas, en organizaciones dedicadas a la prestación de servicio en el sector salud. Con el título: “Responsabilidad paradójica en el suministro de servicios públicos: El caso de la atención hospitalaria en Alemania y un experimento mental sobre México”, el autor presenta una paradoja resultado de las reformas y la tensión producida entre diferentes lógicas institucionales, una de ellas la del mercado y la otra relacionada con los servicios de salud. No obstante, aun cuando se comparten muchos de los problemas generados por esta paradoja, el autor sostiene que ésta es más intensa en Estados con un sistema de seguridad social más maduro, como el caso de Alemania, en comparación con otros Estados con un sistema de protección social menos desarrollado como ocurre en los países de Latinoamérica.

Sobre el mismo tópico de la prestación de los servicios de salud, el tercer artículo, titulado “Modelo para la planificación de medicamentos y materiales de uso médico en instituciones hospitalarias”, de Maylín Marqués León, Ernesto Negrin Sosa, Arialys Hernández Nariño, Dianelys Nogueira Rivera y Alberto Medina León, presenta la forma en la cual la difusión de prácticas administrativas relacionadas con la gestión de hospitales, originadas a partir de las reformas al sector salud y propias de las NGP, llegan a afectar el entorno en el cual se desempeñan las organizaciones encargadas de la salud, como los hospitales, y la forma en la cual las transformaciones en el ambiente institucional influyen en procesos tan importantes como la planificación de medicamentos y materiales. A partir de la

problemática generada por las reformas en los hospitales, los autores proponen un modelo de gestión alternativo para mejorar los procesos administrativos y de gestión en los hospitales.

Las transformaciones al sector de pensiones ha sido también un componente fundamental de la reforma a los sistemas de bienestar social. Algunos de los estudios se han centrado en el papel de los organismos internacionales (Armingeon y Beyeler, 2004; Collins *et al.*, 2014) o en el ámbito regional (Mesa-Lago, 1996, 2004) y nacional. Sin embargo, son pocos los estudios que se enfocan a nivel de los gobiernos subnacionales. En esta línea se ubica el artículo de Martha Miranda y Víctor Figueras: “Una mirada a los pasivos contingentes de las pensiones de vejez para los trabajadores del sector público en las entidades federativas en México”. En su trabajo, los autores apuntan hacia uno de los problemas más importantes surgidos a partir de la reforma a la seguridad social y la forma en la cual estas reformas conviven en un “hogar institucional” en el que operan otro tipo de programas e instituciones, como por ejemplo el sistema fiscal y sus implicaciones para el sistema de pensiones.

Uno de los elementos más importantes de estas reformas ha sido la descentralización de los servicios y facultades, sobre todo en el ámbito de la política social, y es precisamente sobre este mismo nivel de los gobiernos subnacionales que trata el trabajo de Anahely Medrano y Heidi Smith titulado “Inversión estatal en programas sociales a tres décadas de la descentralización y la reforma social en México”, en donde exponen cómo las reformas a los sistemas de seguridad social se han transformado en programas específicos de carácter social en los estados. No obstante, se demuestra que existe otro tipo de instituciones y variables que influyen en el diseño e implementación de estos programas.

El número temático concluye con la sección de experiencias relevantes, que analiza las políticas de salud en Argentina. En esta parte, Magdalena Chiara presenta el artículo “Entre los programas y los servicios: Las políticas de atención de la salud a través de sus instrumentos. Una aplicación al caso argentino (2003-2011)”. Este trabajo sugiere la ausencia de propuestas teórico-metodológicas para el análisis de los impactos de la reforma del sector salud, y propone en consecuencia la integración de los planes y programas de las políticas de salud. A partir de la importancia del contexto institucional, la autora concluye explicando la existencia de una tensión entre la integración y la fragmentación del sector salud producida por las políticas y reformas a los sistemas de salud, en particular en el caso argentino.

Los textos presentados en este número temático sugieren no sólo la variedad e interés por el estudio de las reformas a los sistemas de bienestar y seguridad social

en distintos niveles, sino que también apuntan hacia un conjunto de problemas comunes alrededor de la coordinación, fragmentación y tensiones entre las diferentes instituciones que atraviesan estas reformas. Desde el ámbito teórico-metodológico sobresale, por un lado, el empleo de la combinación de herramientas organizacionales e institucionales para el análisis de las transformaciones y efectos de las reformas y, por el otro, la importancia del análisis comparativo entre países y gobiernos subnacionales. Esperemos que este esfuerzo abra las puertas hacia futuras agendas novedosas de investigación en diferentes niveles y dimensiones.

Finalmente, deseamos agradecer a la División de Administración Pública la invitación y la confianza para coordinar y editar este número, así como a la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología el suministro de los recursos para su edición. ☒

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Armingeon, K. y M. Beyeler (eds.) (2004), *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Bode, I. y J.E. Culebro Moreno (2014), “La tensión entre la fragmentación y la integración en la reforma a los sistemas de salud: Un estudio comparativo entre Alemania y México”, *Región y Sociedad*, 26(61), pp. 235-266.
- Byrkjeflot, H., T. Christensen y P. Læg Reid (2014), “The Many Faces of Accountability: Comparing Reforms in Welfare, Hospitals and Migration”, *Scandinavian Political Studies*, 37(2), pp. 171-195.
- Christensen, T. y P. Læg Reid (2007), “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform”, *Public Administration Review*, 67(6), pp. 1059-1066.
- Christensen, T. y P. Læg Reid (eds.) (2011), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Farnham, Ashgate.
- Christensen, T., A. Lise Fimreite y P. Læg Reid (2007), “Reform of the Employment and Welfare Administrations: The Challenges of Co-coordinating Diverse Public Organizations”, *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), pp. 389-408.
- Collins, P.D., A. Podger y K. Dong (2014), “Public Policy for Pensions Reform: A Governance Challenge for Public Administration and Development: Introduction to the Special Issue”, *Public Administration and Development*, 34(4), pp. 223-230.
- Cox, R.H. (1998), “The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing”, *Journal of Social Policy*, 27(1), pp. 1-16.
- Davies, P.G., D. Perkins, J. McDonald y A. Williams (2009), “Integrated Primary Health Care in Australia”, *International Journal of Integrated Care*, 9, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2787230/> [fecha de consulta: 31 de enero de 2017].

- Fimreite, A.L. y P. Læg Reid (2009), “Reorganizing the Welfare State Administration: Partnership, Networks and Accountability”, *Public Management Review*, 11(3), pp. 281-297.
- Freeman, I. (2008), “Partnership Working towards Achieving National Outcomes: The Scottish and English Experiences”, *Journal of Integrated Care*, 16(5), pp. 14-17.
- González Zepeda, C.A. y J.E. Culebro Moreno (2016), “Instrumentos de política pública y seguridad social: El papel de las organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos”, *Revista Huellas de Migración*, I(1), pp. 55-73.
- Hacker, J.S. (2004), “Review Article: Dismantling the Health Care State? Political Institutions, Public Policies and the Comparative Politics of Health Reform”, *British Journal of Political Science*, 34(4), pp. 693-724.
- Halligan, J., F. Buick y J. O’Flynn (2011), “Experiments with Joined-up, Horizontal and Whole-of-Government in Anglophone Countries”, en A. Massey (ed.), *International Handbook on Civil Service Systems*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 74-100.
- Hood, C. (2005), “The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective”, en V. Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Jantz, B., T. Christensen y P. Læg Reid (2015), “Performance, Management, and Accountability: The Welfare Administration Reform in Norway and Germany”, *International Journal of Public Administration*, 38(13-14), pp. 947-959.
- Jessop, B. (1999), “The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination”, *Social Policy & Administration*, 33(4), pp. 348-359.
- Križ, K. y M. Skivenes (2012), “How Child Welfare Workers Perceive their Work with Undocumented Immigrant Families: An Explorative Study of Challenges and Coping Strategies”, *Children and Youth Services Review*, 34(4), pp. 790-797.
- Læg Reid, P., T. Randma-Liiv, L.H. Rykkja y K. Sarapuu (2014), “Introduction: Emerging Coordination Practices in European Public Management”, en P. Læg Reid, K. Sarapuu, L.H. Rykkja y T. Randma-Liiv (eds.), *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Mesa-Lago, C. (1996), “Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales”, *Revista de la CEPAL*, 60, pp. 73-94.
- Mesa-Lago, C. (2004), “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, 84, pp. 59-82.
- Pierson, P. (1996), “The New Politics of the Welfare State”, *World Politics*, 48(2), pp. 143-179.
- Pollitt, C. (2003), “Joined-up Government: A Survey”, *Political Studies Review*, 1(1), pp. 34-49.