

# **Regímenes de bienestar a nivel subnacional en la Argentina. Una propuesta teórica metodológica para su reconocimiento**

*Welfare regimes at the subnational level in Argentina. A  
methodological theoretical proposal for its recognition*

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s23141174/b2cjkhk4k>

**Gabriela Benza<sup>1</sup>**

Universidad Nacional de Tres de Febrero-Argentina

**Vilma Paura<sup>2</sup>**

Universidad Nacional de Tres de Febrero-Argentina

**Carla Zibecchi<sup>3</sup>**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –  
Universidad Nacional de Tres de Febrero-Argentina

## **Resumen**

El artículo presenta una propuesta teórico-metodológica para la identificación de regímenes de bienestar a nivel subnacional en la Argentina. Para ello se han establecido cinco dimensiones de bienestar: salud, educación, vivienda, trabajo e ingresos y cuidado, y para cada una se definieron indicadores que permiten dar cuenta del grado en que el mercado, el Estado y las familias participan en el bienestar. La propuesta se basa en una revisión bibliográfica de los antecedentes conceptuales y empíricos sobre los regímenes de bienestar a nivel internacional y de América Latina y de un conjunto de fuentes estadísticas secundarias disponibles para la construcción de indicadores sobre regímenes de bienestar subnacionales. Se trata de un avance de investigación del proyecto “El bienestar en la Argentina. Regímenes subnacionales en clave federal”, radicado en la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

## **Palabras clave:**

REGÍMENES DE BIENESTAR; NIVEL SUBNACIONAL; ARGENTINA

## **Abstract**

The article presents a theoretical-methodological proposal for the identification of welfare regimes at the subnational level in Argentina. To this end, five dimensions of well-being have been established: health, education, housing, work and income, and care, and for each one indicators were defined

---

<sup>1</sup> [gbenza@untref.edu.ar](mailto:gbenza@untref.edu.ar)

<sup>2</sup> [vpaura@untref.edu.ar](mailto:vpaura@untref.edu.ar)

<sup>3</sup> [czibecchi@untref.edu.ar](mailto:czibecchi@untref.edu.ar)

that make it possible to account for the degree to which the market, the State, and Families participate in well-being. The proposal is based on a bibliographic review of the conceptual and empirical background on welfare regimes at the international and Latin American levels and on a set of secondary statistical sources available for the construction of indicators on subnational welfare regimes. This is a research advance of the project “Well-being in Argentina. Subnational regimes in a federal key”, located at the National University of Tres de Febrero.

**Key words:**

WELFARE REGIMES; SUBNATIONAL LEVEL; ARGENTINA

Fecha de recepción: 15 de febrero de 2022.

Fecha de aprobación: 19 de mayo de 2022.

## **Regímenes de bienestar a nivel subnacional en la Argentina. Una propuesta teórica metodológica para su reconocimiento**

### **1. Introducción**

La perspectiva de los regímenes de bienestar marcó un hito en los estudios sobre políticas sociales. Por un lado, habilitó el reconocimiento de la participación de otras esferas –el mercado, las familias, la comunidad– en la provisión de bienestar, más allá del Estado. Por otro, reconoció la vinculación analítica y fáctica entre los arreglos institucionales y los esquemas de protección, los principios de solidaridad y los efectos de estratificación en cada sociedad. En esa línea, permitió ir más allá del análisis sectorial de políticas, para comprender los efectos integrados en términos de régimen de esas políticas sobre el bienestar de las personas. Movilizó amplios debates sobre la construcción de tipologías no sólo entre los países de alta renta de las economías postindustriales sino sobre su aplicación entre los países de renta media con otros modelos de organización económica, como los de América Latina. No menos importante fue la discusión en términos de género, con los significativos planteos provenientes de las autoras feministas que impulsaron la centralidad del cuidado como eje y la revisión de la dimensión de desfamiliarización del bienestar. Más allá de estos aportes, la propuesta inicial de Esping Andersen sobre cómo medir el bienestar se apoyaba en una definición conceptual poco precisa que fue enriquecida por otros autores que pusieron el foco en la relación entre bienestar, necesidades y satisfactores (Doyal y Gough, 1991). Esta enumeración podría extenderse para mostrar la fecundidad de la perspectiva de los regímenes de bienestar. Tres décadas después de su circulación el planteo mantiene vigencia analítica y convoca a la revisión de dimensiones a las que hasta ahora se les prestó poca atención.

En este artículo presentamos una propuesta teórico metodológica para el estudio de los regímenes de bienestar de nivel subnacional en la Argentina. La propuesta busca ser una herramienta para indagar en qué medida es posible identificar tipos particulares de regímenes de bienestar a nivel provincial, teniendo en cuenta el carácter federal del sistema político argentino y la diversidad demográfica, social, económica y cultural que caracteriza al país. Con este fin, proponemos reconsiderar tres cuestiones: la observación crítica de la perspectiva del nacionalismo metodológico, que oculta las variaciones de regímenes dentro de un mismo caso nacional; la precisión conceptual del bienestar y su posible operacionalización, y el reconocimiento de las dimensiones de mercantilización, familiarización y estatalización

como ejes que pueden dar luz para estudiar relaciones del bienestar en ordenamientos sociales, políticos, culturales y económicos como los de América Latina. Vinculado a estas consideraciones se requiere la construcción de indicadores que, atendiendo la información actualmente disponible, capten la compleja articulación de bienes y servicios satisfactorios del bienestar a nivel subnacional en el caso específico de la Argentina. Aquí se presenta una matriz de indicadores que puede orientar otros abordajes.

El artículo está organizado en tres secciones. A continuación de esta Introducción, la sección de Desarrollo ha sido ordenada dos bloques. El primero, destinado a los ejes de discusión que guían el trabajo, presenta tres puntos: una revisión del enfoque de los regímenes de bienestar; un recorrido por los aportes de tipologías construidas para comprender los casos de América Latina, y la discusión con el abordaje desde el nacionalismo metodológico para habilitar el reconocimiento de configuraciones y arreglos de nivel subnacional en el caso argentino. El segundo bloque de Desarrollo es la propuesta de una matriz que articula la operacionalización de la noción de bienestar con las tres dimensiones desde las cuales proponemos analizar un régimen de bienestar – mercantilización, familiarización y estatalización- y un conjunto de indicadores definidos a partir de nuestro interés analítico. La tercera sección está dedicada a conclusiones.

## **2. La perspectiva de los regímenes de bienestar y su posible aplicación en abordajes autóctonos**

### *2.1 El enfoque y la medición clásica de los regímenes de bienestar*

La noción de *regímenes* –según el propio Gosta Esping Andersen, quien estableció el uso a fines de los años ochenta del siglo XX- se refiere a los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el estado, el mercado y las familias. En sus palabras, “los países desarrollados contemporáneos se agrupan no sólo en relación a cómo están constituidas sus políticas tradicionales de bienestar social, sino también en relación a cómo dichas políticas influyen en el empleo y en la estructura social general. Hablar de un ‘régimen’ denota el hecho de que, en la relación entre el Estado y la economía, están entremezclados sistemáticamente un complejo de rasgos legales y organizativos” (Esping Andersen, 1993, p. 18).

Su enfoque teórico y su tipología -compuesta por los tipos liberal, conservador y socialdemócrata de regímenes de bienestar- se apoyó en los antecedentes de Marshall y de Titmuss y empíricamente se nutrió de estudios comparados como los de Wilensky, Flora y

Heidenheimer y Mommsen (Arts y Gelissen, 2002, p. 138). Sus aportes produjeron un desplazamiento en el debate de aquellos años sobre los Estados de Bienestar y sus transformaciones (Paura y Zibecchi, 2020).<sup>1</sup>

La propuesta del autor danés permitió un enfoque integral que muestra la configuración conjunta del Estado, el mercado y las familias, y su vinculación con las características de las estructuras económicas y sociodemográficas. Más específicamente su obra permitió: (a) construir una mirada integral más allá de la fragmentación sectorial de análisis previos focalizados en un tipo concreto de política; (b) superar una aproximación cuantitavista basada exclusivamente en el análisis de la cantidad de dinero que se gasta y no en el cómo se gasta, *sociologizando* el análisis; (c) considerar no sólo la esfera público-estatal como productora de bienestar sino también la esfera mercantil, la comunitaria y la familiar; (d) facilitar el desarrollo de aproximaciones comparativas entre países, modelos, regiones (Minteguiaga y Ubasart-González, 2014).

En relación con su propuesta operativa y empírica, el autor (Esping-Andersen, 1993) propone una serie de indicadores para la medición basados en dos dimensiones específicas: desmercantilización y estratificación. En relación con la primera, se trata del grado en que individuos y familias pueden mantener niveles aceptables de vida independientemente de su participación en el mercado. Los indicadores de desmercantilización abarcan jubilaciones y pensiones y seguros por enfermedad y desempleo, ya que estas provisiones permiten obtener ingresos al margen de la actividad laboral. Por su parte, la estratificación se refiere a la manera en que los regímenes de bienestar dan cuenta de determinadas divisiones sociales y al modo en el que esta organización articula modos de solidaridad social y relaciones entre clases y grupos profesionales (Benza *et al.*, 2019).

Junto con el reconocimiento de sus aportes, la obra de Esping Andersen recibió diversas críticas, muchas de las cuales fueron incorporadas en sus obras posteriores. Por su carácter contemporáneo y relevancia –y en la medida en que será considerada en nuestra propuesta– se destaca la contribución de las teóricas feministas. En particular, atendiendo a que el papel constitutivo de las relaciones de género en las estructuras y los efectos del Estado de bienestar fue más tardío que el reconocimiento del papel de la familia, que sí fue reconocida ya en la primera *ola* de los estudios comparados sobre el Estado de bienestar. Feministas de diversas orientaciones destacaron a

---

<sup>1</sup> Para un desarrollo en torno a los debates y el *clima de ideas* en el cual se inscribe la obra de Esping Andersen y las principales críticas recibidas, véase Paura y Zibecchi (2020).

los cuidados como una dimensión fundamental del bienestar, advirtiendo que la desigual división sexual del trabajo remunerado y no remunerado rompe con las fronteras de mercantilización/desmercantilización, siendo preciso atender a la desfamiliarización de las actividades de cuidado (Lewis, 1992); o bien considerar cierta “gradualidad”<sup>2</sup> para reconocer variaciones o tipos en relación con la responsabilidad que deben asumir las familias en la provisión del bienestar (Saraceno y Keck, 2010). Como destacan Draibe y Riesco (2006), el objetivo más ambicioso de los estudios feministas ha sido fundar sus propios conceptos<sup>3</sup>, integrando categorías o dimensiones para identificar las lógicas de género en cada uno de los distintos regímenes de bienestar (Orloff, 1996) o bien construyendo nuevas tipologías sensibles a las relaciones de género (Sainsbury, 1999)<sup>4</sup>.

Ahora bien, ¿cómo definir el bienestar? Desde la apuesta fundacional de Esping Andersen, el concepto de desmercantilización es una medida del resultado de bienestar, pero esta acepción ha recibido diversas críticas –entre ellas, desde el feminismo- y el autor danés no avanzó en una definición del concepto. En nuestro abordaje la idea de bienestar se aproxima más a las definiciones elaboradas por Doyal y Gough (1991), quienes lo plantean desde la perspectiva de la satisfacción de la necesidad humana. Para los autores, las necesidades

---

<sup>2</sup> Saraceno y Keck (2010) plantearon que se trata de un continuum entre familiarismo y desfamiliarización/mercantilización y desmercantilización, y distingue tres tipos/grados: familiarización por default, familiarización con apoyo y desfamiliarización.

<sup>3</sup> Para Orloff (2020), las reconceptualizaciones de términos fundacionales han sido especialmente importantes en el estudio académico comparativo de los Estados de Bienestar, comenzando por género y siguiendo por cuidado, reproducción social, autonomía, familismo y desfamiliarización, ciudadanía, (in)dependencia, agencia política, capacidades, interseccionalidad y (des)igualdad. Para la autora es imposible describir y entender la relación mutuamente constitutiva entre género y Estados de Bienestar sin estas innovaciones teóricas y conceptuales.

<sup>4</sup> Otro aporte fundamental a la propuesta original de Esping Andersen fue el de sumar un cuarto componente, la comunidad, a la *triada de bienestar* formada por el Estado, el mercado y la familia (Adelantado *et al.*, 1998). Este aporte ha permitido visualizar la relevancia que asumen los tejidos sociales comunitarios en el bienestar de la población, en particular en sociedades como las latinoamericanas. Sin embargo, esta dimensión no ha sido incluida en la propuesta para el estudio empírico de regímenes de bienestar de nivel subnacional que se presenta en este artículo, debido a la muy escasa disponibilidad de información secundaria de nivel subnacional para su operacionalización.

básicas consisten en precondiciones universales que habilitan a una participación social con las menores incapacidades posibles. De este modo, la supervivencia, un nivel mínimo de salud y la autonomía son esenciales para poder actuar y participar. Estas necesidades humanas comunes se pueden satisfacer por una variedad de satisfactores específicos -bienes, servicios, etc.- que varían en tiempo y espacio. Frente al dilema de cómo atender a la brecha existente entre las necesidades universales y los satisfactores -siempre variables- la propuesta es identificar aquellas características de los satisfactores que contribuyen a la salud y a la autonomía de agencia, más allá de las variaciones de contexto, denominadas necesidades intermedias o características universales de los satisfactores. Doyal y Gough (1991) agrupan a estas necesidades intermedias en categorías o dimensiones -vivienda adecuada, alimentación nutritiva, trabajo seguro, seguridad física y económica, control de la natalidad, entre otros-. Su apuesta es mostrar que el bienestar puede ser definido como la capacidad de una sociedad de satisfacer necesidades humanas que son universales, moralmente obligatorias, objetivas y mensurables. En este enfoque sobre el bienestar, los Estados de Bienestar ocupan un lugar central: derechos públicos y títulos de derecho para el bienestar humano en general y para un nivel mínimo de bienestar en particular, independientemente de los derechos basados en la propiedad o bien en los ingresos.

A partir de estos aportes, asumimos que las formas de provisión y resolución de bienestar pueden ser estudiadas -más allá de instrumentos específicos de intervención estatal- desde la categoría de régimen de bienestar. De acuerdo con esta perspectiva, según predomine una de las esferas de provisión -Estado, familia y mercado- y según los principios de solidaridad que regulen la relación entre lo público y lo privado, se registra mayor mercantilización o desmercantilización, mayor familiarización o desfamiliarización y mayor o menor estatalización del bienestar. Este ejercicio será operacionalizado estableciendo ciertas dimensiones de bienestar e incluyendo para cada una indicadores específicos. A continuación, con el objetivo de enriquecer este ejercicio realizamos un recorrido por los aportes de los estudios de los regímenes de bienestar a nivel regional, para luego dar cuenta de una arquitectura de bienestar autóctona.

## *2.2 Los estudios de regímenes de bienestar en América Latina*

La obra de Esping Andersen fue un aporte fundacional y pionero, pero su conocida tipología estuvo centrada en los países centrales, de *alta renta* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- en los años ochenta. Ahora bien ¿cómo

podría aplicarse esta propuesta de regímenes de bienestar en América Latina?

En la región la noción de régimen de bienestar fue un aporte fundamental para no sólo analizar nuestros *esquemas de producción de bienestar latinos* –si se permite la expresión– sino también para el estudio de los arreglos de protección social derivados de una compleja combinación entre los regímenes políticos autoritarios y modelo de industrialización por sustitución de importaciones vigentes hasta las reformas de ajuste neoliberal de los años noventa.

El uso de la categoría de régimen de bienestar generó resultados diferentes en los estudios en América Latina en dos líneas de análisis que no necesariamente dialogaron entre sí. Una primera línea de trabajos, no dio lugar a una construcción tipológica específica, sino a un ejercicio de denominación en el que la lógica de los arreglos institucionales vinculados a la producción de bienestar argentina quedó asociado a una idea de *híbrido*, definición que, sin embargo, fue poco problematizada posteriormente<sup>5</sup>. Este análisis del caso argentino se inscribe en una primera etapa de difusión de la categoría, en los tempranos años noventa, en un momento fundante del campo de estudio de las políticas sociales en el país (Soldano y Andrenacci, 2005). De modo que la noción de regímenes de bienestar se inscribió en nuestro país como una clave de lectura para explicar el devenir de la génesis, madurez y crisis del *Estado de Bienestar* argentino al que diversos autores caracterizaron como un *régimen híbrido* (Lo Vuolo y Barbeito, 1998) y para dar cuenta del tratamiento específico que recibieron las mujeres en calidad de ciudadanas (Pautassi, 1995). Si bien estas propuestas analíticas no elaboraron tipologías empíricamente fundadas, fueron un aporte sustantivo a la hora de repensar el proceso de desmantelamiento del sistema de protección social y su impacto en los distintos grupos poblacionales, asociadas a la *crisis* del Estado de bienestar (Paura y Zibecchi, 2020).

Una segunda línea de trabajos, que se ubican en un momento posterior, tomó la propuesta de construcción tipológica como un recurso heurístico privilegiado para la discusión sobre los modelos de bienestar en América Latina, el reconocimiento de la diversidad entre los países y, sobre todo, para destacar que en las sociedades latinoamericanas los arreglos institucionales entre el Estado, los mercados, las familias/mujeres y la comunidad presentaban rasgos propios que era menester atender. En ese sentido, en primer lugar, queremos rescatar la propuesta de Fernando Filgueira, no sólo por ser

---

<sup>5</sup> Para un mayor desarrollo sobre esta línea véase Paura y Zibecchi (2019, 2020).



la primera en la región –sobre la base de una clasificación anterior de Carmelo Mesa Lago de 1989–, sino también porque dejó en claro que los tipos –ideales o reales– que aplicaban para los países de la OCDE tenían poca eficacia en el estudio de los latinoamericanos. Frente a la clasificación continua de Mesa Lago, Filgueira construyó una tipología de modelos de bienestar y/o sistemas de prestaciones sociales desarrollados en el proceso de aplicación del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. A partir de considerar los rasgos particulares de los países de la región, el autor puso en discusión el uso de la categoría de régimen de bienestar importada de Europa. Para ello tomó en cuenta otros procesos y particularidades de nuestros países, como la presencia de mercados de trabajo con amplios niveles de informalidad, entre otros factores. Al mismo tiempo, supo poner distancia –teórica y empírica– en torno a una pregunta de ciertos autores europeos –como el mismo Esping Andersen o bien Titmuss– quienes planteaban que para analizar los Estados de bienestar importaba el *cómo* y no el *cuánto* se gasta. Para Filgueira el *cuánto* en América Latina no puede desatenderse en el análisis, lo cual tiene su correlato empírico en los principales indicadores y el grado de desarrollo social en cada país para una mejor integración tipológica (Paura y Zibecchi, 2019, 2020).<sup>6</sup> El autor elaboró nuevas tipologías dando cuenta de la articulación entre, por un lado, las formas y alcances de provisión de seguridad y protección y, por otro, las dinámicas económicas y los modelos de desarrollo; consideró la dimensión de la estratificación/efectos en la estructura social para reconocer que aún bajo la forma de un universalismo estratificado las sociedades de Argentina, Uruguay y Chile mostraban efectos de redistribución. En la tipología de Filgueira el modelo de bienestar argentino queda comprendido en el grupo de universalismo estratificado, cuya denominación justamente da cuenta del alcance extendido de la cobertura de seguridad social según el estatus de los trabajadores, el nivel de gasto público y la distribución sectorial.

En segundo lugar, se encuentra la propuesta tipológica de regímenes de bienestar desde la perspectiva de género elaborada por Martínez Franzoni (2007). Su producción debate con los aportes de Filgueira en la región y, al mismo tiempo, recupera dimensiones de

---

<sup>6</sup> En ese momento su tipología establece tres tipos que se definen en relación con el modelo de desarrollo industrial por sustitución de importaciones de la región: el *universalismo estratificado* –Uruguay, Argentina y Chile–, los regímenes *duales* –Brasil y México–, y los regímenes excluyentes –República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador–.

análisis de Esping Andersen -mercantilización/desmercantilización y familiarización/desfamiliarización-. Más específicamente, su trabajo se centra en el período 1998-2004 y considera los complejos procesos y factores que son necesarios atender y que nos diferencian, profundamente, de los países centrales. Estos procesos y factores pueden ser sistematizados del siguiente modo: a) políticas sociales débiles o inexistentes; b) familias que ocupan un lugar central en la sobrevivencia, en particular, mediante el trabajo no remunerado femenino; c) la inserción económica laboral no es la norma y los mercados laborales son altamente informales; d) las políticas públicas no son estables o solventes y no se ajustan a las necesidades de la población; e) una proporción importante de la población no puede resolver sus riesgos vía el mercado laboral o a través de las políticas públicas; f) en las formas de asignación de bienestar reconoce la presencia del tercer sector –o la economía solidaria- y formas de cooperación internacional y asociativas que generan algún tipo de asignación de recursos. Analizando las mutaciones de los regímenes vernáculos post reformas neoliberales, Martínez Franzoni (2007) elabora una tipología<sup>7</sup> en donde ubica a la Argentina, junto con Chile, en el tipo *estatal productivista*. La autora considera que en ambos países existe un menor énfasis en la desmercantilización de la protección de riesgo -seguridad social-, y el Estado interviene precisamente en aquellas áreas en las que el mercado no resuelve o bien en la cual el intercambio mercantil no es suficiente. Más allá de estas especificidades, la autora advierte que, al igual que sucede en toda la región, ambos países se distinguen también por altos niveles de familiarización del bienestar<sup>8</sup>.

Las innovaciones de Martínez Franzoni en la región han sido centrales, por un lado, porque incorpora las oportunas críticas hechas desde las autoras feministas para poner en descubierto el peso de las familias y, dentro de ellas, las mujeres como productoras de bienestar y

---

<sup>7</sup> Tres son los tipos que identifica según el papel del Estado y el grado de familiarización del manejo de riesgos: estatal-proteccionista -como Costa Rica o Uruguay-, estatal-productivista -como Argentina y Chile-, y familiarista -como Ecuador o Nicaragua-.

<sup>8</sup> Es precisamente en esta dimensión donde cobran particular relevancia los indicadores que permiten mensurar el peso del trabajo no remunerado y de cuidados, así como aquellos que permiten acercarse a la exigencia que enfrentan las familias para mercantilizar a un mayor número de integrantes de la familia, y los que muestran cierta sensibilidad para registrar la tensión entre trabajo no remunerado y trabajo remunerado. Para una sistematización de los indicadores utilizados por Martínez Franzoni y Filgueira, ver Benza *et al.* (2019).

las demandas de cuidado que asumen. Su construcción tipológica atiende a las particularidades de género, siguiendo los argumentos de Orloff (1996) en lo que respecta al papel de la familia en la prestación de los cuidados no remunerados- y también en su estrategia metodológica específica. Por otro lado, sus aportes traen la necesaria advertencia de evitar la sobre-generalización que posiciona a todos los países latinoamericanos juntos bajo un solo régimen de bienestar.

De manera contemporánea a estos trabajos, un importante número de estudios comparados dio lugar a otras tipologías que buscaron establecer criterios vernáculos para *medir* los países de desarrollo medio y bajo (Gough y Wood, 2004; Barrientos, 2004; Barba Solano, 2007). Más recientemente, otros trabajos han llamado la atención sobre la necesidad de actualizar las tipologías para dar cuenta de los cambios registrados en el periodo posterior a la etapa neoliberal, atendiendo *el giro progresista* al que asistió la región (Minteguaga y Ubasart-González, 2017).

### *2.3 Cuestionar el peso del nacionalismo metodológico: la recuperación del nivel subnacional y de la especificidad*

¿Qué alcance tiene el estudio del Estado Nación como unidad de análisis para captar la especificidad del régimen de bienestar en la Argentina? Si asumimos que nuestro país está atravesado por múltiples desigualdades sociales, genéricas y regionales,<sup>9</sup> ¿cómo reconocer lo autóctono y las heterogeneidades de nivel subnacional? ¿Cómo considerar las particularidades de un sistema político federal –como el argentino- que establece cierta autonomía de decisión política de las jurisdicciones? Cuestionar el peso del nacionalismo metodológico es la puerta de entrada para poder reflexionar sobre los interrogantes planteados.

Ciertamente, en un plano de discusión epistemológica y metodológica se está planteando la importancia de *desnacionalizar los regímenes de bienestar* -lo cual implica dar cuenta de los regímenes de bienestar intra-nacionales (Cruz Martínez, 2018)- y discutir el

---

<sup>9</sup> Estudios empíricos sobre heterogeneidades y desigualdades territoriales en Argentina muestran la persistencia de la diversidad y la desigualdad a lo largo del país en un gran número de dimensiones: la economía (Rofman, 2013), pero también el perfil demográfico, las oportunidades laborales, los cuidados de personas dependientes, los niveles de pobreza, el acceso a la educación, a la salud y/o a la vivienda -ver los trabajos compilados en Piovani y Salvia (2018). En este contexto, es importante considerar que la pandemia tiene un efecto amplificador de las desigualdades y en particular ha producido y posiblemente producirá retrocesos sociales en distintas dimensiones (Benza y Kessler, 2021).

nacionalismo metodológico en la selección del objeto de estudio y del país-nación como única unidad de análisis o como un enfoque neutral. Este ejercicio habilita preguntas sobre la existencia de distintos regímenes de bienestar dentro de un mismo país y sobre las posibles regularidades que puedan revelar diferencias institucionales y resultados distintos. Como señala Cruz Martínez (2018), la teoría de los regímenes de bienestar intra-nacional retrata diferentes combinaciones de bienestar dentro de una misma frontera o bien en determinadas áreas de política que deben explorarse. Resulta importante distinguir diferentes regímenes de bienestar que atraviesan a las distintas políticas sectoriales y también a las clases sociales que se encuentran dentro de una misma frontera nacional.

El estatus de lo subnacional permea los estudios más recientes, en tanto los debates sobre regímenes de bienestar se intersectaron con la consideración de los niveles subnacionales de Estado (Vampa, 2015). Estos análisis también se han aplicado en el estudio de la diversidad en el interior de los estados brasileños, tomando como unidad de análisis a los municipios (Rodríguez, 2008); de la organización social del cuidado de adultos mayores en las comunidades autónomas de España (Martínez Buján, 2014) y de las variaciones intranacionales que presentan las comunidades de Puerto Rico, incluyendo el enfoque de *abajo hacia arriba -bottom-up-* para un análisis de la producción de bienestar basada en las percepciones de los receptores a nivel intra-nacional (Cruz Martínez, 2018).

Sin embargo, los trabajos en esta línea en la Argentina son embrionarios: si bien hay aportes que se centran en las condiciones para el desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas, en particular, Bonvecchi (2008) y más recientemente Niedzwiecki (2018), no se ha avanzado en el reconocimiento de regímenes de bienestar subnacionales ni en la construcción de tipologías que pudieran dar cuenta de esas constelaciones diferentes.

En el caso de la Argentina, esta mirada adquiere particular relevancia en tanto su sistema político establece cierta autonomía de decisión a las jurisdicciones de nivel subnacional. El federalismo es una característica que distingue a Argentina del resto de los países de la región y que sólo comparte con México y Brasil. Los diversos modos de combinación y jerarquización entre las esferas en la resolución del bienestar dan cuenta de cómo se *reparte* socialmente esa responsabilidad. Ahora bien, atendiendo las dimensiones analíticas que se ponen en juego en la teoría de los regímenes de bienestar, ese reparto de responsabilidades y sus efectos puede asumir formas diferentes según se trate del Estado y la sociedad *nacional* o de las diferentes regiones o jurisdicciones políticas que se reconocen en el nivel

subnacional (Paura y Arancio, 2019).

En tal sentido, el reconocimiento de regímenes de nivel subnacional no sólo permitirá identificar especificidades y aspectos comunes, sino discutir desde esa base la caracterización de un tipo de régimen de bienestar *argentino* -autóctono-, en diálogo con clasificaciones de regímenes en América Latina.

La revisión metodológica de ciertos trabajos que analizan políticas a nivel subnacional (Paura y Arancio, 2019; Benza *et al.*, 2019) muestra la necesidad de una selección cuidadosa de los indicadores que deben ser utilizados en estudios comparativos a nivel local, para poder atender a la relación entre los niveles subnacionales y el Estado nacional en cada dimensión del bienestar estudiada, el grado relativo de autonomía de cada política sectorial específica a nivel provincial, las características demográficas de cada provincia, el peso de la política *nacional* en las provincias, la complejidad de la distribución espacial del bienestar que, difícilmente, coincida con las unidades administrativas o territoriales con las que se organizan los países, entre otras.

### **3. Propuesta metodológica: la construcción de la matriz de indicadores**

Como se mencionó, el reconocimiento del carácter federal del sistema político argentino -que brinda cierta autonomía en la implementación de políticas a nivel provincial-, y la diversidad demográfica, social, económica y cultural que caracteriza al país, permite cuestionar la presencia de un único régimen de bienestar con características homogéneas en todo el territorio nacional, y habilita el interrogante sobre la posibilidad de distintos regímenes de bienestar de nivel subnacional que den cuenta de diferencias sustantivas en el plano institucional y de los resultados. Ahora bien, ¿cómo indagar empíricamente la existencia o no de regímenes de bienestar de nivel subnacional en Argentina? En esta sección se presenta una matriz de indicadores que busca ser un insumo para esa tarea. A través de la matriz se busca caracterizar en forma sistemática a las distintas provincias del país, y esa información servirá a su vez como base para un análisis estadístico multivariado mediante el cual se indagará si es posible encontrar regularidades que permitan identificar distintos tipos de regímenes de bienestar de nivel subnacional<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Para ello, se llevará a cabo un análisis estadístico de conglomerados, en forma similar a lo realizado por Martínez Franzoni (2007) para los países de América Latina.

El cuadro 1 presenta una síntesis del conjunto de indicadores que conforman la matriz propuesta, las dimensiones en los que se agrupan, y precisiones acerca de cómo fueron construidos y con qué fuentes de datos. La selección de los indicadores se basó, en primer lugar, en criterios sustantivos, vinculados con nuestra mirada acerca de los regímenes de bienestar y nuestro interés por captar las especificidades de los niveles subnacionales -provinciales-. En segundo lugar, la propuesta tuvo en cuenta criterios de accesibilidad: a partir de una revisión exhaustiva de fuentes estadísticas secundarias, se seleccionaron indicadores para los cuales hubiese disponible información a nivel subnacional en el país.

Para la operacionalización del bienestar se adoptó una definición multidimensional, siguiendo la línea planteada por Doyal y Gough (1991), y buscando evitar las miradas reduccionistas que suelen asociarlo exclusivamente con el consumo y los ingresos. Se establecieron cinco dimensiones de bienestar: salud, educación, vivienda, trabajo e ingresos y cuidado. Para cada una se definieron indicadores que permiten dar cuenta de las configuraciones específicas entre mercado, Estado y familias que intervienen en la producción del bienestar en cada provincia. La selección de indicadores buscó dar cuenta de diferencias en el *grado*, pero también en el *tipo* de mercantilización, estatalización y familiarización del bienestar. Así, por ejemplo, en relación con la mercantilización de la salud, interesa conocer el porcentaje de personas de cada provincia con cobertura de salud por fuera del sistema público, como indicador del *grado* de mercantilización, pero también el porcentaje con cobertura por obra social o con cobertura privada como indicadores del *tipo* de mercantilización -de tipo corporativo o individual-.

La selección de indicadores recupera aquellos que son utilizados habitualmente en la bibliografía internacional sobre el tema. Entre ellos se encuentran los que miden la mercantilización de la fuerza de trabajo o el grado de cobertura de las políticas de protección estatal. Sin embargo, también se prestó especial atención a la inclusión de indicadores que puedan dar cuenta de las especificidades del caso argentino y, en particular, que sean sensibles a las diferencias subnacionales. Ejemplos en este último sentido son aquellos que captan la inversión pública per cápita de cada provincia en distintas áreas, ya que funcionan como indicadores de desmercantilización a nivel subnacional. En la misma línea, si bien muchos estudios internacionales utilizan como indicador de desmercantilización el grado de cobertura previsional en adultos mayores, se decidió descartar ese indicador para la Argentina debido a que la política de inclusión previsional que se implementó en el país en este siglo ha dado como resultado una

cobertura casi universal, sin mayores diferencias entre provincias. Por ese motivo, para el caso argentino, se consideró más relevante incluir el porcentaje de adultos mayores cubiertos por las moratorias previsionales, como indicador del efecto desmercantilizador de una política y de su distinta importancia a nivel provincial. Asimismo, con el fin de hacer comparables los indicadores entre provincias, en su construcción se tuvo en cuenta el peso específico de la población provincial o de los colectivos destinatarios de un bien o servicio.

Además de estos criterios generales, la selección de indicadores también tuvo en cuenta otros aspectos cuya relevancia viene siendo demostrada por los estudios sobre regímenes de bienestar. Por un lado, la importancia de considerar las desigualdades de género como un clivaje que atraviesa y moldea las formas específicas que asume la producción de bienestar, en particular en lo relativo al trabajo, ya sea el que se realiza en el mercado laboral o el trabajo de cuidados. Por eso, la matriz incluye como indicador de mercantilización la tasa de actividad general, pero también la tasa de actividad femenina; incorpora el tiempo dedicado por las familias al trabajo de cuidado, así como también la brecha de género en esa materia.

Por otro lado, también se incluyen indicadores que toman en consideración las especificidades que asume la mercantilización y, en particular, la mercantilización de la fuerza de trabajo en los países de América Latina. Como se consignó anteriormente, diversos autores coinciden en señalar que los regímenes de bienestar de los países de la región, incluyendo Argentina, se caracterizan por su informalidad debida, en gran parte, a la existencia de mercados laborales ineficientes y políticas públicas débiles o inexistentes. Por ese motivo, en el caso específico del mercado laboral, interesa no sólo conocer cuánta fuerza de trabajo está mercantilizada -*grado* de mercantilización-, sino también en qué medida se trata de una mercantilización que podríamos denominar incompleta. Los indicadores de desocupación, subocupación e informalidad permiten, en este sentido, aproximarse al uso incompleto o subutilización de la fuerza de trabajo -y, en esa línea, dan cuenta del *tipo* de mercantilización-.

Más allá de los criterios de índole sustantiva, la matriz de indicadores también refleja la disponibilidad de datos. En este sentido, la falta de información estadística accesible genera dos obstáculos importantes. Primero, el país no siempre cuenta con información estadística para captar con igual precisión todas las dimensiones del bienestar. Segundo, la información no siempre está desagregada por provincias o consignada para todas las provincias, lo cual genera disparidad en la disponibilidad de datos. Esto fue una limitación particularmente importante dado que, si la información no estaba

disponible para todas las provincias, debía ser eliminada completamente del análisis.

Para la construcción de indicadores se realizó una revisión de la información estadística disponible en una gran variedad de fuentes: censos, encuestas de hogares de distinto tipo, registros administrativos de ministerios y otros organismos estatales, presupuestos nacionales y provinciales. Las fuentes de datos con las que se construyeron los indicadores incluidos en la matriz pueden verse detalladas en el cuadro 1. Un punto importante a destacar es que debido a la falta de información sobre mercado de trabajo e ingresos para el conjunto de la población de cada una de las provincias del país, se decidió utilizar los datos de la Encuesta Permanente de Hogares -la principal fuente de información sobre esas dimensiones del país-, para lo cual se agregó la información de todos los aglomerados urbanos de cada provincia, siguiendo la estrategia desarrollada por diversos autores y organismos públicos<sup>11</sup>.

Como se mencionó en una sección anterior, uno de los principales límites derivados de la falta de datos fue la imposibilidad de abordar el papel de las comunidades en la provisión del bienestar. Por este motivo, el estudio del rol de esta esfera, sin dudas fundamental, fue dejado de lado en esta instancia<sup>12</sup>. En segundo lugar, la ausencia de datos también puso restricciones al análisis sobre los cuidados. Por un lado, la selección de indicadores debió limitarse exclusivamente a cuidados de la primera infancia; por el otro, no fue posible relevar todos los aspectos que se consideran relevantes como, por ejemplo, el uso de servicios pagos. Como resultado de estas limitaciones, la matriz de indicadores permite captar con distinto grado de profundidad las diferentes dimensiones del bienestar. En este sentido, debido a la ausencia de datos o a problemas de confiabilidad en los existentes, hubo que descartar indicadores que inicialmente se habían incluido en la matriz, por caso, los subsidios por servicios públicos que reciben los hogares de las distintas provincias. Debido a estos mismos inconvenientes, la matriz presenta mayores fortalezas para captar la mercantilización y la estatalización que la familiarización del bienestar.

A pesar de esto, consideramos que la matriz constituye una herramienta útil para abordar el estudio de las especificidades que asume la provisión del bienestar a lo largo del país. Por un lado, habilita

---

<sup>11</sup> Ver, por ejemplo, “Mapa Socio-Laboral Provincial”, Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación

<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/mapas/archivos/definiciones.pdf>

<sup>12</sup> El papel de la comunidad en el bienestar de la población será abordado en una segunda instancia de la investigación, mediante abordajes cualitativos.



la realización de análisis centrados en aspectos específicos, tales como la descripción de lo que sucede en una dimensión específica del bienestar -trabajo e ingresos, salud, educación, vivienda y cuidados- o los patrones de provisión de cada esfera por separado -mercado, Estado o familias-. Por otro lado, el análisis conjunto de los indicadores puede servir para una descripción general de los matices en la provisión de bienestar entre las diferentes provincias y, muy especialmente, para aproximarse a responder una pregunta central: ¿existen distintos tipos de regímenes de bienestar a nivel subnacional en Argentina?

**Cuadro 1:** Matriz de indicadores para el análisis de los regímenes de bienestar de nivel subnacional

<b>MERCANTILIZACIÓN</b>		
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Descripción y fuente de datos</b>
Trabajo e ingresos	Tasa de actividad	Población económicamente activa sobre el total de población. EPH, INDEC.
	Tasa de actividad femenina	Mujeres económicamente activas sobre el total de mujeres. EPH, INDEC.
	Tasa de desocupación	Población desocupada sobre la población económicamente activa. EPH, INDEC.
	Tasa de subocupación horaria	Ocupados que trabajaron menos de 35 horas sobre el total de ocupados. EPH, INDEC.
	% ocupados en sector informal	Ocupados informales: patrones o empleados de empresas privadas de 5 personas o menos; trabajadores por cuenta propia con nivel educativo inferior al superior completo; trabajadores familiares sin remuneración; trabajadores del servicio doméstico (definición PREALC). EPH, INDEC.
	Tasa de sobreocupación horaria	Ocupados que trabajan más de 45 horas semanales sobre el total de ocupados. EPH, INDEC.
Vivienda	% de hogares inquilinos	% de hogares de inquilinos o arrendatarios de la vivienda sobre régimen de tenencia de la propiedad. EPH, INDEC.
Salud	% de personas cubiertas con sistema de salud no público (obra social o privado)	% de personas con cobertura de obra social o privada (prepaga) sobre el total de población estimada para ese año. Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación y proyecciones de población INDEC.

	<p>% de personas con cobertura de obra social</p> <p>% de personas con cobertura privada de salud (prepaga)</p>	<p>% de personas con cobertura de obra social sobre el total de población estimada para ese año. El indicador mide el tipo de mercantilización; específicamente, el peso de la mercantilización de tipo corporativa. Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación y proyecciones de población INDEC.</p> <p>% de personas con cobertura privada de salud (prepaga) sobre el total de población estimada para ese año. El indicador mide el tipo de mercantilización; específicamente, el peso de la mercantilización de tipo individual o no corporativa. Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación y proyecciones de población INDEC.</p>
Educación	% alumnos/as de nivel secundario que asisten a establecimientos educativos del sector privado	% alumnos/as en el nivel secundario que asisten a instituciones educativas de gestión privada sobre el total de alumnos/as en el nivel secundario. Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Evaluación e Información Educativa.
Cuidado	% de niños/as de 0 a 4 que asisten a establecimientos educativos del sector privado	Cantidad de niños/as de 0 a 4 que asisten a establecimientos educativos de gestión privada sobre el total de niños/as de esa franja etaria que asisten a establecimientos educativos. Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Evaluación e Información Educativa.
<b>ESTATIZACIÓN</b>		
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Descripción y fuente de datos</b>
Trabajo e ingresos	% de ocupados en el sector público	Ocupados en el sector público sobre el total de ocupados (no incluye planes de empleo). EPH, INDEC
	Inversión pública per cápita en Promoción y Asistencia Social	Inversión nacional y provincial ejecutada en la Finalidad "Servicios Sociales" y en la Función "Promoción y Asistencia Social" sobre el total de población estimada para ese año. Inversión provincial ejecutada por finalidad y función: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Ministerio del Interior. Inversión nacional ejecutada por ubicación geográfica (provincia) y por finalidad y

		función: Ministerio de Economía (eSidif). Proyecciones de población, INDEC
	% de hogares con ingresos por subsidios o ayuda social del gobierno	Hogares que reciben subsidios o ayuda social del gobierno sobre el total de hogares. También incluye ayuda de iglesias (no es posible discriminar la información). EPH, INDEC
	% de adultos mayores cubiertos por moratorias previsionales	Mujeres de 60 años y más y varones de 65 años y más incluidos en moratorias previsionales. Administración Nacional de la Seguridad Social.
	% de ingreso total de los hogares cubierto por subsidios o ayuda social del gobierno	Ingresos del hogar por subsidios o ayuda social del gobierno sobre el total de ingresos de los hogares. EPH, INDEC.
	% de ingreso total de los adultos mayores cubierto por jubilaciones y pensiones	Ingreso por jubilaciones y pensiones en mujeres de 60 años y más y de varones de 65 años y más sobre el total de sus ingresos. EPH, INDEC.
Vivienda	Inversión pública per cápita en vivienda y urbanismo	Inversión nacional y provincial ejecutada en la Finalidad "Servicios Sociales" y en la Función "Vivienda y Urbanismo" sobre el total de población estimada para ese año. Inversión provincial ejecutada por finalidad y función: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Ministerio del Interior. Inversión nacional ejecutada por ubicación geográfica (provincia) y por finalidad y función: Ministerio de Economía (eSidif). Proyecciones de población, INDEC.

	Inversión pública per cápita en agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos	Inversión nacional y provincial ejecutada en la Finalidad "Servicios Sociales" y en la Función "Agua potable y alcantarillado" y "Otros servicios urbanos" sobre el total de población estimada para ese año. Inversión provincial ejecutada por finalidad y función: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Ministerio del Interior. Inversión nacional ejecutada por ubicación geográfica (provincia) y por finalidad y función: Ministerio de Economía (eSidif). Proyecciones de población, INDEC.
Salud	Inversión pública per cápita en salud	Inversión nacional y provincial ejecutada en la Finalidad "Servicios Sociales" y en la Función "Salud" sobre el total de población estimada para ese año. Inversión provincial ejecutada por finalidad y función: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Ministerio del Interior. Inversión nacional ejecutada por ubicación geográfica (provincia) y por finalidad y función: Ministerio de Economía (eSidif). Proyecciones de población, INDEC.
Educación	Inversión pública per cápita en educación elemental, media y superior sobre la población de 0 a 24 años	Inversión nacional y provincial ejecutada en la Finalidad "Servicios Sociales" y en la Función "Educación", sobre el total de población estimada en edad de asistir a niveles elemental, media y superior (0 a 24 años) en ese año. Inversión provincial ejecutada por finalidad y función: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Ministerio del Interior. Inversión nacional ejecutada por ubicación geográfica (provincia) y por finalidad y función: Ministerio de Economía (eSidif). Proyecciones de población, INDEC.
Cuidados	Cantidad de días de licencia por maternidad, paternidad y familiares en el sector estatal	Suma del total de días de licencia por maternidad, paternidad y familiares otorgados a los trabajadores del sector estatal.
	Cantidad de días de licencia por maternidad en el sector estatal	Cantidad de días de licencia por maternidad otorgadas a las trabajadoras mujeres del sector estatal.
<b>FAMILIARIZACIÓN</b>		

<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Descripción y fuente de datos</b>
Cuidados	Promedio de horas dedicadas por todos los miembros de las familias a tareas que garantizan las condiciones para que el cuidado se ejerza	Promedio de horas dedicadas por todos los miembros de las familias a tareas que garantizan las condiciones para que el cuidado se ejerza (limpieza, preparado de alimentos, compras). Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo, INDEC.
	Promedio de horas dedicadas por todos los miembros de las familias al apoyo a las tareas escolares	Promedio de horas dedicadas por todos los miembros de las familias al apoyo a las tareas escolares. Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo, INDEC.
	Promedio de horas dedicadas por todos los miembros de las familias al cuidado de miembros dependientes	Promedio de horas dedicadas por todos los miembros de las familias al cuidado de miembros dependientes. Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo, INDEC.
Cuidados	Brecha de género en la realización de las tareas que garantizan las condiciones para que el cuidado se ejerza	Razón entre el promedio de horas que dedican las mujeres a las tareas que garantizan las condiciones para que el cuidado se ejerza (limpieza, preparado de alimentos, compras) y el promedio de horas que dedican los varones a esas tareas. Encuestas sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo, INDEC.
	Brecha de género en la realización de las tareas de apoyo escolar	Razón entre el promedio de horas que dedican las mujeres al apoyo escolar y el promedio de horas que dedican los varones a esas tareas. Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo, INDEC.
	Brecha de género en el cuidado de miembros dependientes	Razón entre el promedio de horas que dedican las mujeres al cuidado de miembros dependientes y el promedio de horas que dedican los varones a ese cuidado. Encuesta

		sobre Trabajo no remunerado y uso del tiempo, INDEC.
	% de adultos mayores que conviven en el mismo hogar con sus hijos sobre el total de adultos mayores	Número de adultos mayores que conviven con sus hijos en el mismo hogar sobre el total de adultos mayores. EPH, INDEC
	% de niños/as de 0 a 4 que no asisten a establecimientos educativos	Cantidad de niños/as de 0 a 4 que no asisten a establecimientos educativos sobre el total de niños/as de esa franja etarea. Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Proyecciones de población, INDEC
Cuidado, vivienda e ingresos	% de jóvenes que conviven en el mismo hogar con sus padres sobre el total de jóvenes	Número de jóvenes en "etapa de salida" que conviven con sus padres en el mismo hogar sobre el total de jóvenes de ese grupo etario. EPH, INDEC.
	% hogares extendidos sobre el total de hogares	Porcentaje de hogares con jefe o núcleo familiar más otros parientes sobre el total de hogares. EPH, INDEC.

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Conclusiones

La noción de régimen de bienestar y sus aplicaciones en los países de renta alta y en América Latina para captar los arreglos institucionales entre Estado, familia, mercado, la consecuente distribución de la responsabilidad de provisión y los resultados en términos de bienestar constituye un aporte valioso en el campo de estudio de la política social. Una gran parte de los debates que se abrieron desde su difusión estuvo vinculada a la mayor o menor relevancia dada a las familias y en relación con ello, a la consideración del género como categoría clave para leer la distribución del bienestar y como eje de desigualdad. En el caso de América Latina algunos estudios pusieron el énfasis en las características de los mercados de trabajo y los esquemas informales de protección, rasgos compartidos en

mayor o menor medida con los regímenes nacionales de Asia y de África.

Esas lecturas que pudieron captar la especificidad de los arreglos en los países de nuestra región contribuyeron en la propuesta de tipologías propias. Así, aun sin referirse estrictamente a los regímenes de bienestar, la tipología de Filgueira contribuyó para identificar los alcances de la seguridad social y la protección en el conjunto de países latinoamericanos en el marco de los modelos de desarrollo vernáculos. Del mismo modo, el estudio de Martínez Franzoni habilitó la consideración del peso de las familias y la dimensión de género en la provisión de bienestar como un rasgo común de la región. Al mismo tiempo, su lectura reconocía la mayor o menor participación estatal según los casos, las matrices y alcances de la protección concreta.

Estos estudios fueron valiosos para reconocer el caso argentino definido como un modelo de universalismo estratificado en la primera tipología reseñada y como un régimen estatal productivista en la segunda, analizando el resultado del modelo de bienestar asociado a la industrialización por sustitución de importaciones y los efectos de las reformas de ajuste neoliberal, respectivamente.

Ahora bien, considerar el caso argentino permite a su vez revisar la perspectiva de los regímenes de bienestar y realizar aportes para su aplicación. Por un lado, el carácter federal del sistema político argentino y la gran diversidad regional en términos demográficos, sociales, económicos y culturales invitan a discutir la lectura de un régimen de bienestar nacional con efectos de homogeneización que, a nuestro criterio, constituyen un obstáculo en el conocimiento de la distribución y organización del bienestar en el país.

La historicidad de las tipologías disponibles lleva a interrogarnos también sobre las mutaciones en los arreglos Estado-mercado-familias en las últimas décadas y la forma en que estas transformaciones han incidido en los diferentes países y en el interior de ellos. Efectivamente, se reconocen ciertos redireccionamientos políticos, sociales y productivos en los países de América Latina. Por un lado, se encuentran aquellos asociados a un modelo económico que algunos autores definen como neodesarrollista; al mismo tiempo que se registran *giros políticos* hacia la izquierda y la derecha; la consolidación del enfoque de derechos y de género como paradigmas orientadores en materia de políticas públicas; entre otros. Por otro lado, se observan resistencias estructurales en la disminución de la pobreza pero sobre todo de la desigualdad social. ¿Qué impacto han tenido estos cambios en los regímenes de bienestar? ¿En qué medida han incidido en esquemas de mayor o menor desmercantilización y desfamiliarización

del bienestar? ¿Estas tendencias siguen un patrón nacional o deben ser analizadas con un prisma regional que capte mejor diferentes dinámicas según jurisdicciones subnacionales? En fin, entendemos que considerar la existencia de regímenes de bienestar de nivel subnacional puede contribuir no sólo para entender la diversidad sino para discutir desde esa lectura la definición de un régimen nacional y desde esa mirada, aportar en las elaboraciones tipológicas<sup>13</sup>.

Con estos interrogantes, entendemos que la propuesta analítica y la matriz compartida en esta presentación pueden ser un aporte en varios sentidos.

1. En términos teóricos y analíticos, en la revisión de la conceptualización del bienestar y el reconocimiento de sus dimensiones. El trabajo realizado implicó revisión de la literatura y discusiones en torno a la operacionalización del concepto que mostraron los límites y el carácter reduccionista de ciertos abordajes que consideramos necesario seguir debatiendo.

2. En términos heurísticos, para ampliar las discusiones sobre el nacionalismo metodológico y ciertos peligros de homogeneización que invisibilicen lecturas más fecundas sobre los regímenes de bienestar y sus efectos de estructuración social. Estas lecturas podrían articularse con otras perspectivas sobre regímenes sectoriales de bienestar y otros recortes cuya fecundidad aún no ha sido suficientemente explorada.

3. En términos empíricos, para reconocer la diversidad de arreglos institucionales del bienestar regionales-locales en relación con estructuras sociales, demográficas y económicas diferentes y pensar desde allí como intervenir desde las políticas públicas. La crisis sanitaria y social provocada por la pandemia Covid -19 y sus consecuencias en los principales indicadores sociales ha mostrado la necesidad de este reconocimiento diferenciado.

---

<sup>13</sup> Este artículo ha sido elaborado en el contexto de la pandemia por Covid-19. Aun cuando los impactos de la pandemia no es tema constitutivo del análisis que aquí se propone no podemos dejar de mencionar que los interrogantes planteados cobran especial significación en este contexto. Aún desconocemos cuáles serán las consecuencias de la pandemia en la vida futura. Sin embargo, sabemos –como destacan Benza y Kessler (2021)- que el impacto dependerá, en gran medida, de la duración de la pandemia y de las políticas de mitigación que se hayan aplicado y de las que se prevean. Por ello, en un ejercicio de aplicación de nuestra propuesta cabrá considerar en qué medida se podrán registrar los efectos de la pandemia en las jurisdicciones provinciales de la Argentina y qué nos dirán esos efectos sobre los regímenes de bienestar regionales.



4. En diálogo con los puntos anteriores, la definición de los indicadores que propusimos constituye, estimamos, un aporte específico. En principio, porque esta batería de indicadores representa un intento de operacionalización no reduccionista de la categoría de bienestar, que considera las dimensiones propias de la perspectiva teórica del régimen de bienestar según la propuesta de Esping Andersen y de otros autores/as como Chiara Saraceno y Martínez Franzoni, así como las distintas subdimensiones que intervienen en el bienestar. En relación con la lectura de niveles subnacionales de regímenes de bienestar, los indicadores propuestos buscan captar la participación del Estado nacional en la provisión de bienestar en las jurisdicciones provinciales así como la de cada estado provincial. Al mismo tiempo, se contemplan las especificidades en términos de mercantilización, estatalización y familiarización según arreglos del mercado de trabajo y los alcances de las políticas de salud y educación, entre otras medidas. También se ha considerado el peso específico de la población provincial o de ciertos colectivos específicos destinatarios de un bien o servicio. Esta definición ha significado un esfuerzo analítico, metodológico y también empírico para sortear la difícil accesibilidad a los datos. En fin, en este sentido puede ser una suerte de alarma para mostrar que el conocimiento de las especificidades regionales y provinciales demanda mejores instrumentos de captación y medición.

En síntesis, la indagación sobre la configuración de regímenes de bienestar de nivel subnacional y el reconocimiento de posibles tipos en un régimen de bienestar argentino puede entonces brindar diferentes claves con las que esperamos contribuir.

## 5. Referencias

- Adelantado, J.; Noguera, J.; Rambla X. y Sáez, LL. (1998). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(3), 123-156.
- Arts W. y J. Gelissen (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12(2), 137-158.
- Barba Solano, C. (2007). *Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara.
- Barrientos, A. (2004). Latin American: Towards a Liberal-informal Welfare Regime. En Gough y Wood (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge, Cambridge University Press, 121-168.
- Benza G., M. Aquino, M. Arancio, J. González Durán, E. Stramucci y T. Nougues (2019). Regímenes de bienestar de nivel subnacional en

- Argentina. Aportes metodológicos para su medición, *XIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*, UBA.
- Benza, G. y Kessler, G. (2021) *La ¿nueva? Estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*, Siglo XXI.
- Bonvecchi, A. (2008). Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 48 (190/191), 307-339.
- Cruz-Martínez, G. (2018). A Bottom-up picture of intra-national welfare regimes: the case of marginalised communities in Puerto Rico, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 175–199.
- Doyal, L. y Gough, I. (1990). *A theory of human need*. New York: Guilford Press.
- Draibe, S. y M. Riesco (2006). “Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea”. Serie *Estudios y Perspectivas 55*, CEPAL.
- Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Alfons el Magnánim.
- Filgueira, F. (1999). *Entre la pared y la espada: ciudadanía social en América Latina*. Recuperado de: <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones1.htm>
- Gough, I. y G. Wood (eds.) (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge University Press.
- Lewis, J. (1992). Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, 2 (3), 159-173.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito A. (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Miño y Dávila.
- MartínezFranzoni, J. (2007), *Regímenes de bienestar en América Latina*. Fundación Carolina-Ce-alci.
- Martínez-Buján, R. (2014). Los modelos territoriales de organización social del cuidado a personas mayores en los hogares. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 145, 99-126.
- Minteguiaga, A. y Ubasart-González, G. (2014). Regímenes de Bienestar y gobiernos «progresistas» en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia. *Política y Sociedad*, 52 (3), 691-718.
- Minteguiaga, A. y Ubasart-González, G. (2017). Esping-Andersen en América Latina. El estudio de los regímenes de bienestar. En *Política y Gobierno*, 24 (1), 213-236.
- Niedzwiecki, S. (2018) *Uneven Social Policies. The Politics of Subnational Variation in Latin America*. Cambridge University Press.
- Orloff, A. S. (1996), Gender and the welfare state. *Annual Review of Sociology* 22, 51-70.
- Orloff, A y M. Laperriere (2020). Gender and the welfare state. *Revista Ciudadanías* (7), UNTREF.
- Paura, V. y M. Arancio (2019). El bienestar de las personas mayores en la Ciudad de Buenos Aires. Entre esferas de provisión, niveles

- jurisdiccionales y gestiones de gobierno, 12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo – ASET, Buenos Aires.
- Paura, V. y Zibecchi, C. (2019). Los 'regímenes de bienestar': más allá del nacionalismo metodológico. Una lectura subnacional, local y autóctona. *III Congreso Latinoamericano de Teoría Social "Desafíos contemporáneos de la Teoría Social"*, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).
- Paura, V. y Zibecchi, C. (2020). Aportes para una traducción regional de la categoría de régimen de bienestar. *Revista Apuntes* 88, 5-33.
- Pautassi, L. (1995). ¿Primero...las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano. En R. Lo Vuolo (comp.), *Contra la exclusión*. Miño y Dávila.
- Piovani, J. y Salvia, A. (comps.) (2018). *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*. Siglo XXI.
- Rodríguez, R. (2010). Gobierno local y Estado de bienestar: Regímenes y resultados de la política social en Brasil. *Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca*.
- Rofman, A. (2013). *Las economías regionales: luces y sombras de un ciclo de grandes transformaciones 1995-2007*. Centro Cultural de la Cooperación.
- Sainsbury, D. (1999). *Gender and social-democratic welfare state, Gender and Welfare State Regimes*. Oxford University Press.
- Saraceno, Ch. y Keck, W. (2010). Can we identify intergenerational policy regimes in Europe?. *European Societies*, 12 (5), 675-696.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS/ Prometeo.
- Vampa, D. (2015). Territorial Politics and the Emergence of Sub-National Welfare Models in Italy and Spain: Territorial Mobilization, Institutional Asymmetries and Left-Wing Partisanship. *Paper circulated at the XVIII ISA World Congress Yokohama, Japan*.