
**REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
NOTAS PARA PENSAR LO CONTEMPORÁNEO**

WELFARE REGIMES IN LATIN AMERICA AND CARIBBEAN

Melisa Campana Alabarce

TRABAJO SOCIAL GLOBAL 2015, 5 (8), 26-46

Resumen

El presente artículo ofrece una caracterización de los regímenes de bienestar latinoamericanos y caribeños en clave historiográfica. Realiza, en primer lugar, un repaso por las condiciones de emergencia de los Estados de Bienestar de Europa occidental y sus características centrales, haciendo especial hincapié en su función como modalidad de gestión regulada de las desigualdades en tanto estrategia de compromiso social del capitalismo industrial. Dialogando con ello, se detiene luego en las específicas configuraciones que han asumido los regímenes de bienestar en América Latina y el Caribe durante el transcurso del siglo XX. Brinda, por último, un mapeo de sus características contemporáneas y de los principales desafíos que enfrentan los Estados de la región en su calidad de garantes de derechos de cara al futuro.

Abstract

This article provides a characterization of Latin American and Caribbean Welfare regimes in historiographical perspective. Firstly, it makes a review of the emergence conditions of Welfare States in Western Europe and its core features, with particular emphasis on its role as a method to regulate inequalities in industrial capitalism. Dialoguing with it, then stops in the specific configurations that welfare regimes have taken in Latin America during the course of the twentieth century. Finally, it provides a map of its contemporary features and the major challenges that the States of the region face in his capacity as right guarantors for the future.

PC.- Regímenes de Bienestar, Estado de Bienestar, Estado Social, América Latina y el Caribe

KW.- *Welfare Regimes, Welfare State, Social State, Latin America*

Recibido: **13-04-2015** Revisado: **29-05-2015** Aceptado: **16-06-2015** Publicado: **25-06-2015**

“Eso es precisamente estar protegido desde el punto de vista social en una sociedad de individuos: que estos individuos dispongan, por derecho, de las condiciones sociales mínimas de su independencia. La protección social es así la condición de posibilidad para formar una sociedad de semejantes; un tipo de formación social en cuyo seno nadie está excluido porque cada uno dispone de los recursos y los derechos necesarios para mantener relaciones de interdependencia (y no solamente de dependencia) con todos. Es una definición posible de la ciudadanía social”

Robert Castel, *¿Qué significa estar protegido?*

Introducción

El presente artículo ofrece una caracterización de los regímenes de bienestar latinoamericanos en clave historiográfica¹. La historia brinda una perspectiva apropiada para observar la naturaleza de las tensiones inherentes al orden social capitalista, sintetizable en la imposible resolución del conflicto entre igualdad formal y desigualdad material, expresada en la categoría *cuestión social*.

La cuestión social alude al vacío o fractura entre el modelo contractualista y la situación de desigualdad histórica concreta; es el síntoma social de las desigualdades que sostiene la forma social capitalista y que implican un riesgo de desintegración social (Castel, 1997; Murillo, 2008). Y es precisamente en esa permanente tensión adonde va a situarse -siempre de manera problemática- la política social como modalidad privilegiada de respuesta estatal a la cuestión social.

Por tanto, recurrir a la historia no sólo proporciona un contexto, sino que es esencial para comprender el presente: porque el presente no es sólo lo contemporáneo, sino que es el efecto o resultado de una serie de transformaciones que es preciso reconstruir para poder captar qué hay de inédito (y de viejo) en la actualidad (Castel, 2001). La historia brinda, además, elementos clave para dilucidar la especificidad de las experiencias latinoamericanas y aprehender mejor la génesis de su singularidad.

Entendiendo a los regímenes de bienestar como invención, como constructo socio-histórico, como experimento político tendiente a conjugar los riesgos de fractura del capitalismo de posguerra, el artículo realiza, en primer lugar, un repaso por las condiciones de emergencia de los Estados de Bienestar de Europa occidental y sus características centrales, haciendo

especial hincapié en su función como modalidad de gestión regulada de las desigualdades en tanto estrategia de compromiso social del capitalismo industrial.

Dialogando con ello, se detiene luego en las específicas configuraciones que han asumido los regímenes de bienestar en América Latina durante el transcurso del siglo XX, detallando las diferentes claves conceptuales ensayadas para su análisis y comprensión.

Brinda, por último, un mapeo de los rasgos más salientes de su contemporaneidad y de los principales desafíos que enfrentan los Estados de la región en su calidad de garantes de derechos de cara al futuro.

1. El Estado de Bienestar: condiciones de emergencia y caracterización

Hacia fines del siglo XIX Alemania se convirtió en el primer país del mundo en adoptar un programa de seguro social para la vejez, diseñado por Otto von Bismarck. Combinado con los ya existentes programas de indemnización a los trabajadores y seguro de enfermedad, Alemania conformó un completo sistema de seguridad de los ingresos basado en los principios del seguro social, cuya característica central era la cobertura de los grupos ocupacionales a través de una relación contractual. A finales de la década de 1920 habían sido introducidos programas de seguros por enfermedad en una veintena de países europeos y después de la primera guerra mundial, los sistemas de seguros sociales se desarrollaron rápidamente en varias regiones del globo. En 1942, en plena segunda guerra mundial, el Gobierno del Reino Unido difundió el Informe Beveridge, que recomendaba extender la seguridad social a toda la población para todos los riesgos sociales excepto los de salud; éstos serían el objeto de un Servicio Nacional de Salud dirigido por el Estado, financiado casi completamente por el Estado. En Francia, Pierre Laroque lideró los esfuerzos gubernamentales por extender la protección social a toda la población, y en 1946 se constituyó un sistema nacional de seguridad social.

Luego de los años de crisis política y económica global que culminaron en la Segunda Guerra Mundial, casi todos los Estados capitalistas de Occidente se democratizaron al tiempo que replantearon su estrategia frente a la cuestión social, principalmente renovando su arsenal de políticas sociales. Ahora bien, ¿de qué modo el Estado de la segunda posguerra se constituyó como vía de resolución de la vieja cuestión social en la mayoría de

los países de Europa occidental? A través de un lo que se dio en llamar Estado de Bienestar o *Welfare State*, una invención europea cuya característica institucional más notable es el establecimiento de mecanismos obligatorios de solidaridad entre la ciudadanía (Ruvalcaba, 2006:111).

La literatura especializada ha denominado *regímenes de bienestar* a los diferentes arreglos establecidos entre el ámbito estatal, el del mercado y el de las familias. El modo en que esas esferas se entrelazan produce arreglos diferenciados, en cada uno de los cuales el ámbito de las familias y el estatal adquieren distinto grado de intensidad y predominio o dependencia respecto del mercado. En sentido amplio, la noción de régimen de bienestar se refiere a una constelación de prácticas diversas, aunque jerárquicamente organizadas, de asignación de recursos (Martínez Franzoni, 2007:11).

En líneas generales, pueden reconocerse cuatro operaciones esenciales de los regímenes de bienestar: *desmercantilizar* el acceso al bienestar; *desfamiliarizar* la producción de bienestar; regular y afectar ciertos aspectos del comportamiento de los agentes del mercado; redistribuir recursos (Filgueira, 2014). Esto se traduce en tres funciones fundamentales: garantizar mínimos adecuados de bienestar (combatir la pobreza); mejorar la distribución de recursos entre grupos sociales (equiparar); redistribuir recursos a lo largo de la vida de los individuos.

Los análisis clásicos en términos de regímenes de bienestar propusieron identificar tres grandes modelos, a modo de tipos de ideales, basados en la distinción seminal elaborada por Gøsta Esping-Andersen (1993): el *régimen liberal*; el *régimen corporativo*; y el *régimen social-demócrata*.

En el primero las transferencias universales como los planes de seguro social son exiguas. Las reglas que definen la titularidad de los derechos son estrictas y generalmente se asocian a estigmas. El Estado promueve el mercado, ya sea pasiva (garantizando sólo un mínimo) o activamente (subsidiando esquemas privados). El segundo tiende a limitar la cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a algunos de sus dependientes. Se financia mayormente por aportes de los asegurados y por contribuciones de sus empleadores: los beneficios están ligados a los aportes. En el tercero predomina el principio de universalismo de los derechos sociales. Promueve la igualdad de estándares elevados y no la igualdad de necesidades mínimas; pretende cubrir a toda la población, independientemente de la actividad que realice y de la capacidad contraprestadora del ciudadano. Sintetizando: los

recursos pueden ser asignados a los pobres (regímenes liberales), pueden ser universales (regímenes social-demócratas), o pueden asignarse de acuerdo a la ocupación (regímenes corporativos).

Para Esping-Andersen (1993), las dinámicas del Estado, el mercado y las instituciones sociales (principalmente las familias) se conjugan de diferentes maneras, produciendo esos tres grandes regímenes de “capitalismo de bienestar”. Los tres suponen modalidades de *estratificación social* (diferencias de estatus y clase generados por el conjunto de derechos sociales) y niveles de *desmercantilización* (niveles de independencia de la población respecto de los ingresos monetarios provenientes del mercado de trabajo).

Importa insistir en que el concepto de desmercantilización se refiere a las formas por medio de las cuales la población satisface sus necesidades al margen del mercado. Las dos vías principales -distintas pero no excluyentes- de satisfacción de necesidades por fuera del mercado serían las familias y las instituciones estatales.

Dicho de otro modo, mientras el mercado provee tanto oportunidades de sobrevivencia como de movilidad social ascendente, la política social genera un piso de condiciones de vida accesible a todos los individuos, independientemente de su inserción en el mercado. A su vez, otros arreglos, familiares o comunitarios, pueden complementar, adaptar y/o sustituir a los mecanismos centrales. Por ende, en un régimen de bienestar el objetivo de la política social es ampliar los derechos sociales, considerándolos en términos de su capacidad desmercantilizadora, es decir, para posibilitar que el nivel de vida de la población sea lo más independiente posible de las fuerzas del mercado (en tanto los derechos sociales tienden a disminuir el status de los sujetos como mercancías).

Este concepto de régimen de bienestar tiene tres rasgos salientes: aplica a sociedades capitalistas que se han convertido en Estados de bienestar; denota un grado de desmercantilización a través de la acción estatal, es decir una medida de protección contra la total dependencia del mercado; indica los modos en que el Estado, el mercado y la familia interactúan en la provisión de bienestar para producir y reproducir estratificación social (Gough y Wood, 2004:4; t.p.²).

Como se verá a continuación, para el caso latinoamericano y caribeño la literatura especializada señala que la mayoría de los países han virado hacia regímenes de bienestar liberal-informales durante el período de hegemonía del consenso neoliberal (1980-2000),

abandonando los esquemas de tipo corporativo que predominaron durante casi todo el siglo XX. Siguen siendo Estados Sociales porque la lógica de política social contra cíclica, nacida en la segunda posguerra, persiste aunque débilmente. Son liberales porque las presiones externas de mercados globales y de los organismos financieros internacionales destruyeron las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones desarrolladas desde la década de 1930. Y, por último, son informales porque casi la mitad de la población en sectores urbanos y rurales informales se encuentra excluida de todo sistema de protecciones sociales (Barrientos, 2004).

2. Algunas coordenadas históricas sobre Latinoamérica y el Caribe

En apretada síntesis, es posible reconocer que desde la crisis económica de los años 1930 y la Segunda Guerra Mundial, los países de la región buscaron estrategias económicas capaces de mayor inclusión socio-económica de la población. Los Estados latinoamericanos y caribeños ensayaron, en las décadas de 1940 y 1950, políticas de aceleración del crecimiento económico, de reducción de la dependencia comercial global, de ampliación del acceso al empleo asalariado y también políticas de protección social abarcativas: a ese conjunto de estrategias suele conocerse como “desarrollistas” (Andrenacci, 2014) y serían un *analogon* a los dispositivos activados por los Estados de bienestar de posguerra de Europa occidental.

Al mismo tiempo en que la mayoría de los países de la región impulsaban una cierta distribución de la riqueza a favor de los sectores trabajadores, empezaron a consolidarse las denominadas agencias de desarrollo que tendrían, en adelante, incidencia decisiva sobre los gobiernos del continente. En 1944 -en el marco de las negociaciones previas al término de la Segunda Guerra Mundial- se crearon el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, más conocido como Banco Mundial (BM), y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Un año más tarde se instituyó la Organización de Naciones Unidas (ONU), como poder supra-nacional encargado del mantenimiento de la paz mundial, objetivo reflejado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre -adoptada por la Asamblea General en 1948- y en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

A su vez, dentro de la ONU se crearon otras agencias, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y

UNICEF. Desde sus orígenes, la ONU se definió como una asociación de gobiernos global, tendiente a facilitar la cooperación en asuntos como el derecho, la paz y la seguridad internacional, el desarrollo económico y social y los asuntos humanitarios.

Promediando la década de 1950, la Guerra Fría encontró en América Latina uno de sus campos de disputa geopolítica, dado que se jugaba el alineamiento de sus países con el bloque “occidental” o el bloque “socialista”. A través de los mencionados organismos, durante 1950-1970 el gobierno norteamericano intervendrá como árbitro y garante del *status quo*, frenando o limitando el alcance reformista de todo proceso político, y apoyándose en los compromisos asumidos en la Carta de Punta del Este (1961), punto culminante de la Alianza para el Progreso.

La injerencia estadounidense favoreció el uso de golpes de Estado como recurso para poner fin a cualquier experiencia política disidente. Este proceso fue favorecido por el creciente protagonismo de las Fuerzas Armadas de los Estados latinoamericanos, cuya organización, control de recursos e ideología nacionalista las hacía proclives a la intervención política (Andrenacci, 2014). Por lo tanto, para el caso de la región latinoamericana y caribeña es imposible pensar el completo desguace del Estado Social acaecido en el período 1970-2000 por fuera de la articulación entre neoliberalismo y dictaduras cívico-militares³. El “experimento Chile” -primer laboratorio neoliberal conducido por la Escuela de Chicago- y el programa de ajuste estructural del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional argentino, son los ejemplos más cabales y violentos de cómo las dictaduras cívico-militares jugaron un papel estratégico en la eliminación de todo obstáculo -político, cultural y económico- para la imposición del nuevo orden.

Hacia los años 1980, la región presentaba un panorama de exclusión política y social al tiempo que los regímenes políticos seguían teniendo un claro carácter excluyente dada la pervivencia de gobiernos dictatoriales. Baste mencionar que de los 140 millones de pobres y más de 60 millones de pobres extremos en 1980, se pasó a 200 y más de 90 millones, respectivamente, en 1990⁴ (CEPAL, 2009; Andrenacci, 2010).

Los ochenta marcaron una bisagra, entre la iniciación de un modelo económico radicalmente neoliberal durante los setenta y su definitiva consolidación durante la década del noventa. Esto supuso un altísimo costo social, que se originó, entre otras fuentes, en las reducciones del ingreso real de los trabajadores; los aumentos en los precios de la canasta básica; y el deterioro y los recortes en los servicios públicos.

El neoliberalismo se refiere a una nueva programación, a una reorganización interna del liberalismo como arte de gobierno (Foucault, 2006 y 2007); es decir que la matriz neoliberal no se reduce a un conjunto de medidas macroeconómicas más o menos “duras”, sino que supone un proyecto societario global. En esta matriz, la política social no sirve de contrapeso a la política económica ni pretende la igualación relativa o la distribución equitativa de los recursos socialmente producidos. Al contrario, deja actuar la desigualdad, garantizando un mínimo vital a quienes no puedan asegurar su propia existencia.

Como puede observarse, la historia de los regímenes de bienestar está directamente relacionada con la historia de sus modelos de desarrollo y los paradigmas económicos y sociales predominantes. La literatura especializada reconoce cuatro grandes momentos para el caso latinoamericano (Filgueira, 2013; Cecchini y Martínez, 2011)⁵:

- 1) *modelo liberal primario* (previo a la Gran Depresión de 1929). Surgen los primeros ejemplos de seguridad social del sector formal urbano y comienzan a desarrollarse políticas estatales sectoriales de educación y salud. Comienzan las políticas sectoriales de educación y salud. La regulación estatal sobre el mercado es escasa y la asistencia permanece en manos de instituciones benéfico-filántrópicas o de caridad.
- 2) *modelo de industrialización por sustitución de importaciones* (1930 hasta mediados de la década de 1970). Se consolida la seguridad social del sector formal urbano y el centralismo de los sectores de salud y educación. El Estado interviene activamente en el ciclo económico y asume su rol como proveedor de servicios públicos, incluyendo la asistencia.
- 3) *modelo neoliberal* (mediados de 1970 hasta comienzos del siglo XXI). Se reforma la seguridad social virando hacia esquemas de capitalización individual. Las acciones asistenciales se focalizan en los sectores más pobres y proliferan los fondos de inversión social. Los servicios sociales sufren fuertes procesos de descentralización y privatización, asumiendo el Estado un rol subsidiario con respecto al mercado.
- 4) *modelo inclusionista o neodesarrollista* (2003 hasta la actualidad). Los sistemas de protección social se reorganizan sobre mínimos incrementales y la protección social se presenta en términos de garantía ciudadana. El Estado asume un rol de promotor y garante de derechos.

Recapitulando, en América Latina pueden rastrearse fuertes y complejos mecanismos de ingeniería política e institucional en el campo de la protección social, contemporáneos a los desarrollos de Estados Unidos, Francia o Inglaterra (Fleury, 2007).

A partir de los sistemas de seguridad social y tomando en consideración su origen temporal y grado de desarrollo, Mesa Lago (1989) agrupó a los países del continente en tres grandes conjuntos⁶: países *pioneros* (Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica), los primeros en establecer sistemas de seguros sociales entre 1920 y 1930, alcanzando una amplia cobertura y desarrollo; países *intermedios* (Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela), que implementaron sus programas hacia 1940-1950, logrando una cobertura y desarrollo medio; y países *tardíos* (Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití), los últimos en introducir programas, en 1960-1970, con menor cobertura y desarrollo.

Retomando la periodización anterior, se observa que los países “pioneros” pertenecen a las economías que iniciaban sus estrategias de industrialización por sustitución de importaciones, con un sólido movimiento obrero y predominio del Estado en la conducción de la política de desarrollo. Como subraya Fleury (2007), el trabajo de Mesa Lago fue fundamental al identificar la estratificación de la cobertura, conjugada con un mayor o menor grado de fragmentación institucional, como las características centrales de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe.

A continuación, nos detendremos en una serie de desarrollos teóricos en el campo de estudios de los regímenes de bienestar latinoamericanos y caribeños, buscando identificar los aportes más relevantes para su abordaje y comprensión.

3. Claves conceptuales para el análisis de la realidad latinoamericana y caribeña

Dado que América Latina y el Caribe es considerada una de las regiones más desiguales del mundo⁷, la noción de regímenes de bienestar suele despertar escepticismo; y más aún la noción de Estado de bienestar. No obstante, Martínez Franzoni (2008) advierte que, entendidos como constelaciones de prácticas que orientan y asignan recursos, los *regímenes de bienestar* pueden como no incluir Estados de bienestar. Por ello, el estudio de

regímenes de bienestar se enfoca en la redistribución de recursos, sea ésta o no liderada por el Estado.

Teniendo en cuenta, además, la advertencia metodológica de Filgueira (2013), creemos importante diferenciar entre el concepto de Estado de bienestar en tanto construcción histórica concreta de la Europa de posguerra (o, como dijimos, en tanto “invención” de Europa occidental), de la idea de Estado de bienestar en tanto enfoque analítico de un conjunto de políticas y acciones que se hacen presentes en todos los Estados. Para evitar las confusiones conceptuales, se optará por la noción de *Estado Social* para hacer referencia a esta segunda acepción: un tipo de intervención estatal que tiende a garantizar un piso más homogéneo y más alto en las condiciones de vida de la población en los países capitalistas.

En la región latinoamericana y caribeña ese piso se consolidó por medio de la socialización de los gastos sociales (su financiamiento con recursos de todos los sectores a través de impuestos y de la seguridad social) y la desmercantilización (la sustracción de la esfera del mercado) de una parte importante de los costos de reproducción de individuos y familias. Todo ello acompañado por un conjunto de regulaciones sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, tendientes a mejorar y estabilizar los ingresos de las personas trabajadoras formales.

Estudios posteriores a aquel seminal de Esping-Andersen (1993) permitieron afinar los instrumentos de análisis para caracterizar realidades distintas a las de los países de Europa occidental, como las de la región latinoamericana y caribeña.

Filgueira (1995; 1998) clasifica a los países en *universalistas estratificados*, *duales* y *excluyentes* (Fleury, 2007; Del Valle, 2010). Entre los *universalistas estratificados* estarían los países en los cuales casi el total de la población está cubierta por las políticas de protección social, con algunos efectos redistributivos, aunque se preserve la estratificación de los grupos ocupacionales. Estos países coinciden con un desarrollo temprano de sus sistemas de bienestar y se protege a la mayor parte de la población a través de mecanismos de seguridad social. La característica que presentan son altos grados de desmercantilización y una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso a estos mecanismos. Es el caso de Argentina, Uruguay y Chile.

En los *regímenes duales*, como Brasil y México, cerca de la mitad de la población está protegida por los sistemas sociales, en tanto que la otra mitad, en cambio, no lo está; y son países cuyo desarrollo económico se caracterizó por una elevada heterogeneidad regional. En los grupos poblacionales asegurados predomina un modelo de incorporación corporativo y los sistemas de protección amortiguan la estratificación, teniendo el gasto un carácter redistributivo; en los sectores populares de las zonas de menor desarrollo económico predominan formas clientelares de incorporación de las demandas. La estratificación del modelo anterior se acentúa y la heterogeneidad territorial es más acusada; la desprotección de amplios sectores es el resultado, con una baja intensidad democrática que favorece este dualismo.

Por último, en los *regímenes excluyentes* sólo unos pocos se benefician del gasto público social. Tanto en República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador, los niveles de cobertura son bajos y, en general, hay una apropiación por parte de las elites de los beneficios sociales, lo cual hace que el Estado se convierta en un depredador, que ahonda las diferencias. Tienen sistemas elitistas y excluyentes de seguridad social (sólo cerca de 20 por ciento de la población incorporada) y duales en educación resultado de la acción de las elites que se apoderan del aparato estatal, extraen rentas de economías primarias y evitan la generación de bienes colectivos.

Por su parte, Rudra (2005) clasifica los países en desarrollo de África, Asia y América Latina según si sus políticas públicas promueven el acceso al mercado o protegen a las personas del mercado. Haciendo pie en esta distinción, Martínez Franzoni (2007; 2008) reconoce tres grandes regímenes de bienestar latinoamericanos. En dos de ellos el Estado tiene un rol relevante: el *régimen estatal productivista* -las políticas públicas enfatizan la productividad laboral- y *régimen estatal proteccionista* -la protección se asocia al trabajo formal asalariado. En el tercero, el *régimen familiarista*, el Estado es débil o casi inexistente y predomina la centralidad del ámbito doméstico y de arreglos privados no mercantiles.

En un notable esfuerzo teórico-metodológico, esta autora identifica tres dimensiones para operacionalizar regímenes de bienestar en América Latina: el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo (esto es, la capacidad del mercado laboral para proveer trabajo remunerado y de calidad); el grado de *desmercantilización* del bienestar (es decir, su autonomía respecto del intercambio mercantil); y el grado de *desfamiliarización* del bienestar (o sea, su autonomía respecto al trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo).

A partir de estas dimensiones⁸, el análisis reconstruye regímenes de bienestar en tanto constelaciones de prácticas que asignan recursos a través del mercado, la división sexual del trabajo y el Estado. Claro que esas prácticas -advirtió Martínez Franzoni (2007)- no están en igualdad de condiciones sino que coexisten bajo el predominio del intercambio mercantil, es decir que los ingresos definen, de manera fundamental, el acceso a bienes y servicios.

En tanto tipo ideal, cada régimen así caracterizado no implica homogeneidad empírica de los países que lo conforman, sino patrones comunes analíticamente relevantes para describir el bienestar, en tanto capacidad para el manejo colectivo de riesgos (Martínez Franzoni, 2008:85; t.p.).

Al igual que Rudra (2005), Gough y Wood (2004) analizaron países de África, Asia y América Latina y hallaron que en dichas latitudes los Estados no regulan a los mercados y que éstos frecuentemente excluyen a la mayoría de la población, por lo que gran parte de la producción del bienestar recae sobre las familias y las redes de protección cercanas. Los autores distinguen tres grandes grupos de regímenes de bienestar: regímenes de Estado de bienestar (típicos de Europa occidental); regímenes de seguridad informal (típicos de América Latina, algunos países del Caribe y también de Asia); y regímenes de inseguridad (típicos de algunos países de América Central y de África).

En los *regímenes de seguridad informal* (Wood, 2004), la existencia de sujetos económicos limitados a la producción para la subsistencia y el autoconsumo, y/o la vinculación precaria e inestable con el trabajo en tanto fuente principal de recursos monetarios, generan una incorporación socioeconómica adversa, marcada por altos niveles de vulnerabilidad. Esto sobredimensiona la importancia de los arreglos familiares y/o de las intervenciones estatales dentro del conjunto de opciones de supervivencia, produciendo una especie de seguridad dependiente.

Por su parte, en los *regímenes de inseguridad* (Bevan, 2004), a la precariedad, superficialidad o fragmentariedad de la actividad económica, se suma la inexistencia o la captura del Estado por parte de elites restringidas de lógica excluyente y patrimonialista, lo cual hace recaer los arreglos de bienestar casi exclusivamente en las relaciones familiares o comunitarias. De esta conjunción resulta una situación de sistemático sub-consumo y exclusión grave de los servicios sociales básicos.

Más allá de las variaciones conceptuales, existe coincidencia en que a lo largo del siglo XX los regímenes de bienestar latinoamericanos tendieron a presentar una importante debilidad relativa, tanto en los mecanismos de la esfera del mercado como en los de la esfera de la política social, lo que produjo -como sintetiza Andrenacci (2012; 2014)- dos características comunes:

- 1) una gran desigualdad de situaciones materiales. Mientras que un conjunto reducido de sectores goza de estándares de vida altos, a partir de iniciativas empresariales y/o de *salarización* formal combinadas con seguridad social; una parte masiva de la población realiza actividades económicas no (o muy poco) reguladas por la ley con ingresos bajos e inestables y sin protección social.
- 2) la insuficiencia e inestabilidad de alternativas de generación de ingresos vía *salarización* o cuentapropismo, sumada a la débil presencia estatal, generaron una gran dependencia del bienestar de las posibilidades de los sujetos de agudizar estrategias de sobrevivencia económica vía mecanismos familiares, comunitarios, asociativos y políticos sustitutivos tanto del mercado como del Estado.

Según sugiere Andrenacci (2012), lo que caracterizó durante el siglo XX a los regímenes de bienestar latinoamericanos ha sido un “triple juego” de inclusión problemática a través del mercado y de subordinación negativa a través de la política social, que redundó en una sobredependencia perversa de mecanismos asociativos familia y/o comunitarios en la procura del bienestar.

La *inclusión problemática a través del mercado* se refiere a la existencia de altos niveles de precariedad, inestabilidad, bajos ingresos reales, informalidad e ilegalidad. Además, el carácter segmentario y elitista de la seguridad social la restringe a una franja de trabajadores formales urbanos, generando un vacío de protección alternativa al ingreso por el empleo.

A ello se suma la *subordinación negativa a través de la política social*, es decir, que la modalidad relativamente residual y de baja calidad de la protección social pública no contributiva, focalizada en las personas en situación de extrema pobreza, contribuye a la ausencia de alternativas de protección frente a la debilidad del empleo y la parcialidad de la seguridad social. Los programas de alivio a la pobreza suelen identificar los atributos de la población en situación de pobreza e intervenir sobre ellos (salud materno-infantil,

escolarización de niños y jefes de hogar, precariedad de las viviendas, indigencia, etc.), como si actuar sobre el atributo pudiera afectar la dinámica de una trayectoria procesual: la pobreza es un problema sistémico, que determinados atributos pueden agravar pero que no explican ni agotan. El resultado de una política asistencial centrada sobre estos atributos (es decir, focalizada) es un impacto de alivio efectivo pero contingente.

En términos de regímenes de bienestar, concluye el autor, un escenario de tales características produce una *sobre-dependencia* de los individuos en los arreglos familiares y/o comunitarios para su supervivencia cotidiana, esto es, no genera niveles importantes de desmercantilización. Este triple juego habría dado lugar a la conformación de regímenes de seguridad informal y regímenes de inseguridad anteriormente descritos.

En síntesis, desde el punto de vista del enfrentamiento a las expresiones de la cuestión social, la oferta de igualdad de los países latinoamericanos hasta entrado el siglo XXI fue más bien restringida, configurando modelos excluyentes y decididamente anclados en la matriz neoliberal durante, al menos, las últimas tres décadas del siglo pasado.

4. Notas sobre la contemporaneidad latinoamericana y caribeña

Desde principios del siglo XXI hasta nuestros días, arreglos más representativos y democracias ampliadas comenzaron a abordar, en un contexto económico más propicio y con mayor autonomía estatal, el problema de la inclusión ciudadana efectiva, motivo por el cual esta etapa se ha dado en llamar *inclusionista* (Andrenacci, 2012).

Las políticas económicas y sociales de los últimos quince años han permitido un mayor y más efectivo despliegue del Estado; el acceso a servicios públicos básicos, a protección social y a recursos monetarios -a través del crecimiento del empleo y del gasto público- de sectores poblacionales hasta entonces excluidos; y una importantísima reducción de la pobreza y, en menor medida, de la desigualdad.

La estadística comparada de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2010; 2011 y 2014) muestra algunos logros del período. La tasa de pobreza en 2013 fue de un 28,1% de la población, en tanto que la indigencia -o pobreza extrema- alcanzó el 11,7%; es

decir que la tasa de pobreza se mantuvo sin diferencias significativas con respecto a los niveles observados en 2012 (28,1%).

A su vez, en 2012, aproximadamente un 28% de la población se encontraba en situación de *pobreza* multidimensional; en todos los países se produjo una caída de la incidencia de la pobreza multidimensional entre 2005 y 2012 -las bajas más notorias fueron en Argentina, Uruguay, Brasil, Perú, Chile y Venezuela (CEPAL, 2014). Asimismo, entre 2005 y 2012 la intensidad de la pobreza se redujo en todos los países, con variaciones de entre el -1,7% y el -2,8% anual.

Además, por primera vez en más de tres décadas los indicadores de concentración del ingreso monetario muestran mejoras; y la medición de brechas de ingreso muestra una tendencia a la baja. Entre 2008 y 2013 la participación del 20% de los hogares más pobres se incrementó, pasando en promedio del 5,2% al 5,6% del total. En contraste, durante el mismo período se observó una reducción del promedio de la participación del quintil más rico, que descendió del 48,4% en 2008 al 46,7% en 2013.

La medición del gasto público social, por su parte, muestra aumentos sustantivos e impactos positivos en la desigualdad de ingresos. En la primera década del siglo XXI el gasto público total y el social aumentaron junto con el producto bruto y en proporción al mismo. Mientras que el gasto público total se recuperó y superó a los niveles de 1990, el gasto público social se duplicó en promedio.

Pese a los vaivenes que ha sufrido el ciclo económico en el reciente lustro, incluida la crisis financiera internacional de 2008 y 2009, el leve repunte de las economías en los años siguientes y la desaceleración mundial que ya se observó desde 2012, la tendencia regional hasta 2013 ha consistido en un aumento real de los recursos disponibles para el financiamiento de servicios sociales y de transferencias monetarias a los hogares (CEPAL, 2014).

Prácticamente todos los países han aumentado la proporción del gasto público social dentro del gasto total (prioridad fiscal del gasto social) y también su prioridad macroeconómica que registra aumentos significativos: en 2012-2013 ya ningún país en la región destinaba menos del 7% del PIB a las áreas sociales (CEPAL, 2014).

En suma, pasado el momento más catastrófico de la crisis al comenzar el nuevo siglo, comenzó un proceso de recuperación económica, motorizado por el aumento de las

exportaciones y una reactivación del mercado interno a través del mantenimiento de un tipo de cambio alto, políticas de ingresos y regulaciones de precios. En diferente medida, en todos los países de la región se registró una importante baja del desempleo y de la pobreza, reincorporando a la vida económica y social activa a los sectores medios y trabajadores asalariados más afectados por el derrumbe trágico de los programas de ajuste y austeridad. No obstante ello, aún persiste un núcleo duro de marginalidad y desigualdad distributiva, que constituye el desafío más importante para los Estados latinoamericanos y caribeños.

Reflexiones finales

Hemos realizado una caracterización general de los regímenes de bienestar latinoamericanos y caribeños desde un enfoque historiográfico, viendo que en el momento de emergencia de los Estados de bienestar de Europa occidental, muchos países de nuestra región ensayaban diversas experiencias de inclusión socio-económicas conocidas como el *desarrollismo*. Hemos revisado también que mientras en las décadas de 1980 y 1990 Europa occidental vio consolidarse parcialmente sus sistemas de bienestar, América Latina y el Caribe sufrió la implantación violenta del neoliberalismo y el consecuente desguace de las instituciones del Estado social. El punto más álgido de la crisis sistémica llegó a fines del siglo pasado, con variopintos estallidos sociales a lo largo y a lo ancho del continente.

Como se desprende del recorrido, todos los regímenes de bienestar latinoamericanos y caribeños han sido, en alguna medida, informales, en tanto una importante proporción de la población no puede lidiar razonablemente con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos. Por ende, una gran parte de la producción del bienestar recae en las familias y/o comunidades (Gough, 2004; Martínez Franzoni, 2007 y 2008).

Sin embargo, desde comienzos del siglo XXI se asiste a una generalización de la responsabilidad de los Estados latinoamericanos y caribeños en la creación de pisos de seguridad material mínima para toda la población. Aun con cautela y matices, coincidimos con Andrenacci (2012) en que la actual es una época de *movimiento hacia la inclusión*. Toda la estadística fiable disponible indica que la tendencia regional hasta 2014 ha consistido en un aumento real de los recursos destinados al financiamiento de servicios sociales y de transferencia monetarias a los hogares.

No obstante, los palpables avances alcanzados en la última década, las mejoras en la cobertura y el alcance de la protección social estatal no han logrado modificar sustantivamente el predominio de los diseños de corte contributivo ni sus variantes mercado-céntricas y focalizadas (Filgueira, 2013), al tiempo que los mercados laborales no logran convertirse en una puerta de acceso universal a la protección social (Cecchini y Martínez, 2011). Por ello, para que la protección social logre garantizar un nivel razonable de bienestar para toda la población, debe contemplar tres grandes componentes: la protección social no contributiva (que puede incluir tanto medidas universales como selectivas); la protección social contributiva (o seguridad social); y la regulación de los mercados laborales (normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente) (Cecchini y Martínez, 2011:19).

Pese a su fuerte caída, la pobreza persiste como fenómeno estructural característico de nuestras latitudes: en todos los países se constata que la *pobreza monetaria* es la privación que más aporta a la pobreza multidimensional (CEPAL, 2014). Acordamos con Fleury (2007) en que una primera posibilidad de ruptura con este patrón pasa por desvincular los beneficios de la inserción laboral y/o de la capacidad de contribución, para ligarla directamente a la condición de ciudadanía. Ciudadanía que, como garantía de derechos y estatuto igualitario de sujetos, es material... o es sólo una declaración de buenas intenciones.

Bibliografía

Andrenacci, L. (2010). Política social y ciudadanía en América Latina contemporánea: una contribución al debate acerca de las transformaciones de política social de la región en la primera década del siglo XXI. *II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*. México DF: FLACSO.

_____ (2012). Del desarrollismo al inclusionismo. Avatares de los regímenes de bienestar en América Latina durante la primera década del siglo XXI. *Journal of Development Studies*, 28 (1). Viena: Centrum für Internationale Entwicklung.

_____ (2014). Ciudadanía y Desigualdad. En *Maestría en Desarrollo Humano*. Buenos Aires: FLACSO.

- Barrientos, A. (2004). Latin American: towards a liberal-informal welfare regime. En Gough, I. y Wood, G. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (pp. 121-168). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bevan, P. (2004). Conceptualising In/security Regimes. En Gough, I. y Wood, G. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (pp. 88-119). Cambridge: Cambridge University Press.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- _____ (2004). *La inseguridad social ¿Qué significa estar protegido?* Madrid: Manantial.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2009). *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2010). *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2011). *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2014). *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Del Valle, A. (2010). Comparando regímenes de bienestar en América Latina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 88, 61-76.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Filgueira, F. (1995). A century of Social Welfare in Uruguay. *Democracy and Social Policy Series*, núm. 5.
- _____ (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada. En: Roberts, B. (Ed.). *Ciudadanía y Políticas Sociales* (pp. 82-115). San José de Costa Rica: FLACSO.
- _____ (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina.

- Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (2), 17-46. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Fleury, S. (2007). Los patrones de exclusión e inclusión. En Calderón, F. (Coor.). *Ciudadanía y Desarrollo Humano* (pp. 97-122). Buenos Aires: Siglo XXI-PNUD.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2007). *Nacimiento de la Biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gough, I. (2004). Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis. En Gough, I. y Wood, G. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (pp. 15-48). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gough, I. y Wood, G. (2004). Introduction. En Gough, I. y Wood, G. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (pp. 1-11). Cambridge: Cambridge University Press.
- Klein, N. (2011). *La doctrina del shock*. Buenos Aires: Paidós.
- Martínez Franzoni, J. (2007). *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- _____ (2008). Welfare regimes in Latin America: capturing constellations or markets, families and policies. *Politics and Society*, 50, 67-100. Miami: University of Miami.
- Mesa Lago, C. (1989). *Ascent to Bankruptcy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Moreno, L. (2009). *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Murillo, S. (2008). *Colonizar el dolor*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rodríguez Cabrero, G. (2011). The consolidation of the spanish Welfare State (1975-2010). En Guillén, A. y León, M. *The spanish Welfare State in the european context* (pp. 17-38). UK: Ashgate Publishing Company.
- Rudra (2005). Globalization, democracy and effective welfare spending in the developing world. *Comparative Political Studies*, vol. 8 (9), 704-730. Londres: Sage Publications.

Ruvalcaba, M. (2006). Modelos de regímenes de bienestar social en perspectiva comparativa. Europa, Estados Unidos y América Latina. *Desacatos*, nro. 21. México DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Wood, G. (2004). Informal Security Regimes: the Strength of Relationships. En Gough, I. y Wood, G. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (pp. 49-87). Cambridge: Cambridge University Press.

Notas

¹ El presente artículo es la versión ampliada y mejorada de un *paper* preparado para la asignatura Política Social II, correspondiente al tercer año de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de Granada. Consiste en un artículo de revisión sobre la base del cual se organizó una clase especial sobre Regímenes de Bienestar en América Latina, en el marco de una estancia de investigación posdoctoral del Programa COIMBRA, desarrollada durante el período febrero-mayo de 2015 en la mencionada unidad académica.

² La sigla t.p. indica “traducción propia”.

³ Para profundizar esta idea, se recomienda la lectura de Klein (2011).

⁴ Los altibajos más grandes en la proporción y cantidad de pobres se produjeron entre los pobres urbanos: 30% de la población urbana en 1980; 41% de la población urbana en 1990; 37% de la población urbana en 1999.

⁵ Para el caso español, suelen distinguirse cinco grandes etapas de desarrollo del Estado de Bienestar (Moreno, 2009 y Rodríguez Cabrero, 2011): 1) modernización social y económica del tardo franquismo (1963-1978); 2) consolidación de la democracia política (1979-1985); 3) integración de España a la UE (1986-1995); 4) plena institucionalización del Estado de Bienestar (1996-2007); 5) crisis y recalibración del Estado de Bienestar (2006-2010/actualidad).

⁶ Cuando hablamos de América Latina en términos generales no es por desconocer las muchas diferencias o matices que presentan las realidades sub regionales o nacionales, sino porque el artículo pretende enfatizar, en cambio, los puntos de contacto o características comunes a la región. Coincidimos con Ruvalcaba (2006) en que la dimensión histórica y geográfica son atributos esenciales para la comprensión de la gestación, el desarrollo y la transformación de los regímenes de bienestar, ya que cada país tiene su propia experiencia histórica, un escenario económico distintivo y una

dinámica social particular. Por ejemplo, Argentina, Costa Rica, Cuba, Uruguay, Brasil y Jamaica tienen los sistemas de seguridad más extensamente desarrollados, basados en el modelo bismarckiano; mientras que países como Honduras, Guatemala, El Salvador o Bolivia presentan un muy bajo porcentaje de población protegido por el sistema público de seguridad social (Filgueira, 1995; Ruvalcaba, 2006). Es decir que cuando hacemos referencia a Latinoamérica como un bloque es sólo a los fines analíticos y porque, además, la particularización más profunda requeriría un desarrollo y extensión que excede las posibilidades de este artículo.

⁷ Según Martínez Franzoni (2008), se trata de la región más desigual del mundo y cada uno de sus países es comparativamente más desigual, que el promedio mundial: a comienzos de la década de 2000, el 44% de la población vivía en condiciones de pobreza, de los cuales casi 100 millones eran indigentes.

⁸ Para medir el grado de *mercantilización* se utilizan indicadores que muestran el nivel en que el mercado de trabajo absorbe, provee salario y remunera la fuerza de trabajo utilizada (participación en el mercado de trabajo, participación femenina, trabajo infantil, trabajo informal, desempleo, etc.). Para medir el grado de *desmercantilización* se utilizan indicadores que muestran cantidad y calidad de gasto y cobertura (inversión en salud y educación, composición del gasto público, gasto social *per cápita*, etc.). Para medir el grado de *desfamiliarización* se utilizan indicadores que muestran la gravitación de las tareas de cuidado (familias extensas y ensambladas, familias nucleares, mujeres económicamente activas en edad reproductiva, niñas menores de doce años, adultxs mayores de sesenta y cinco años, etc.) (Martínez Franzoni, 2008:77-79; t.p.).

Melisa Campana Alabarce es Doctora en Trabajo Social por la Universidad de Rosario (Argentina), docente en la Escuela de Trabajo Social de dicha Universidad, e Investigadora asistente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la República Argentina. Es Coordinadora del Programa de Estudios sobre Gubernamentalidad y Estado en la Facultad de Ciencia Política y RRH de la misma Universidad y Directora de la Revista de Trabajo Social “Cátedra Paralela”.

melisacampana@gmail.com