



# Estado y regímenes de bienestar: lecciones de la literatura contemporánea<sup>1</sup>

Sônia Miriam Draibe



¿Existe o ha existido en América Latina algo que podamos categorizar como estado de bienestar social? En caso afirmativo, ¿cómo tratar las marcadas diferencias entre los países? Como se sabe, los estados de bienestar latinoamericanos no siempre han sido reconocidos y analizados como tales. En realidad, los estudios regionales, con pocas excepciones, han soslayado tradicionalmente tal concepto, casi siempre en nombre de la especificidad histórica de la región, del bajo nivel de su desarrollo económico o de la diversidad de países que la integran. Por otro lado, principalmente en las últimas décadas, gran parte de los estudios ha tendido a disociar la política social de la política económica, con claros perjuicios para una y otra.

Sin embargo, los recientes desarrollos de la literatura internacional invitan a revisar tales perspectivas. Por una parte, el resurgimiento de las teorías de desarrollo económico parece entrañar enfoques nuevos e integrados de la política social. Por otra parte, los estudios comparativos de sistemas de políticas sociales han abierto un campo amplio y fértil sobre los postulados teóricos del estado de bienestar, no sólo sobre países y regiones desarrolladas. En particular, el “enfoque de regímenes de bienestar” parece capturar con más exactitud y pertinencia la especificidad histórica de los procesos de surgimiento y transformaciones del estado de bienestar en situaciones regionales y temporales distintas a las de Europa Occidental. Finalmente, un notable avance representan también los estudios que buscan integrar las dimensiones demográficas, familiares y de género en las teorías sobre el estado de bienestar social.

En este artículo realizaremos la revisión de dicha literatura, teniendo como horizonte futuros estudios sobre los sistemas latinoamericanos de protección social. Las contribuciones recientes han sido ordenadas según tres ejes decisivos para el conocimiento del estado de bienestar: i) el análisis integrado de la economía y de la política social; ii) el análisis histórico comparado de los estados y regímenes de bienestar social; y iii) las dimensiones familiares y de género en la estructuración de los mismos.

### **El tratamiento integrado de la política económica y la política social**

El análisis integrado de la economía y la política social tiene una larga tradición que se remonta a las grandes vertientes de la moderna sociología histórica, de Marx a Weber, Durkheim y Polanyi. En el campo de la teoría económica, integra los postulados del pensamiento neoclásico, que relaciona la política social con sus efectos redistributivos y de inversión en capital humano. Pero su formulación más sofisticada es quizás la del pensamiento keynesiano, que captó con precisión el círculo virtuoso de lo económico y lo social en la dinámica de crecimiento económico y desarrollo social, visible en el capitalismo regulado de posguerra. A pesar de sus diferencias, estas

corrientes intelectuales y académicas, además de subrayar la cuestión de la equidad, no han perdido de vista la relación entre las modernas instituciones de la política social y el proceso de desarrollo y modernización capitalistas.

En años recientes, luego de dos décadas de predominancia de corrientes formalistas y abstractas y el tratamiento disociado de la economía y la política social, nuevas perspectivas parecen abrirse con el resurgimiento de estudios sobre el desarrollo económico y el particular espacio que tienden a reservar a la política social. Rescatando el abordaje más amplio de la relación estado-desarrollo económico-sistemas de protección social, los nuevos enfoques, bajo vertientes y perspectivas analíticas bien distintas, tienden a enfatizar la capacidad de los sistemas de política social para promover y facilitar el crecimiento económico y, al mismo tiempo, impulsar el desarrollo social.

Probablemente, el crédito mayor por retomar, reconceptualizar y diseminar activamente tal enfoque se debe al sistema de Naciones Unidas. Bajo su estímulo, la tesis de que la política social es condición del desarrollo económico, formulada hace más de cuarenta años bajo el concepto de desarrollo social, ha ganado amplitud y complejidad, fortalecida recientemente por los principios de los **derechos sociales, derechos humanos**, los nuevos conceptos de **desarrollo humano, inversión en la gente, cohesión social** y las más variadas demandas de **inclusión social**.

En el plano teórico-conceptual, el enfoque integrado ganó centralidad en otras matrices analíticas. En torno a un supuesto común de la relación dinámica entre políticas sociales y económicas confluyen aquí concepciones distintas, desde las que piensan la política social como subordinada a la política económica, hasta otras comprometidas con el desarrollo efectivo y centrado en las personas; desde posturas que valorizan políticas macroeconómicas que promueven el empleo, el aumento de ingresos y otros resultados positivos, así como las que prefieren programas sociales que promuevan la participación económica de la gente y a la vez generen tasas de retorno positivas a la economía<sup>2</sup>.

Desarrolladas en el campo de la teoría del capital humano, aquí se encuentran tanto corrientes que miran la política social bajo la perspectiva de la inserción productiva<sup>3</sup>, como el enfoque integrado de Amartya Sen<sup>4</sup>, que la concibe como inversión en capital social, en las capacidades humanas, involucrando la participación de las personas y comunidades en el proceso productivo.

El análisis histórico e integrado, en sus recientes y variadas versiones, ha avanzado y madurado mediante un amplio debate sobre las relaciones entre la economía y la política social, especialmente sobre los aspectos cambiantes y desafiantes del desarrollo económico en las condiciones actuales de globalización, confrontados con las potencialidades y límites que plantean a la política social.

Más allá de las incontestables virtudes de la articulación o in-



**En años recientes, luego de dos décadas de predominancia de corrientes formalistas y abstractas y el tratamiento disociado de la economía y la política social, nuevas perspectivas parecen abrirse con el resurgimiento de estudios sobre el desarrollo económico y el particular espacio que tienden a reservar a la política social. Rescatando el abordaje más amplio de la relación estado-desarrollo económico-sistemas de protección social, los nuevos enfoques, bajo vertientes y perspectivas analíticas bien distintas, tienden a enfatizar la capacidad de los sistemas de política social para promover y facilitar el crecimiento económico y, al mismo tiempo, impulsar el desarrollo social.**

tegración, la perspectiva integrada ha replanteado con fuerte legitimidad el tema del desarrollo económico en el dominio de la política social. Además, apela a la perspectiva histórica de largo plazo al relacionar los sistemas de política social con el desarrollo económico y sus variaciones en el tiempo y en el espacio. Tal llamado a una visión histórica de largo plazo es inherente a la perspectiva desarrollista con que se analizan ciertos tipos de estados de bienestar, otra dimensión de literatura enfrentada por este trabajo.

#### **El análisis histórico comparado de los tipos y regímenes de bienestar social**

El análisis integrado e histórico antes referido abre espacio para comprender el surgimiento de diversos estados de bienestar social en países y regiones que se modernizaron más tardíamente. Pero, sobre todo, serán los recientes estudios sobre “regímenes de bienestar” los que permitirán examinar bajo nuevos conceptos las experiencias tardías de tránsito hacia la modernidad urbano-industrial. El punto de partida ha sido la tipología y caracterización de los tres regímenes de bienestar formulada por Esping-Andersen<sup>5</sup>: el régimen liberal, el régimen conservador y el régimen social-demócrata.

Como se sabe, Esping-Andersen utilizó tres criterios para identificar los regímenes: la relación público-privada en la previsión social, el grado de des-mercantilización (*de-commodification*) de los bienes y servicios sociales y sus efectos en la estratificación social. Más tarde agregó otro criterio, a saber, el grado de des-familiarización (*de-familiarisation*). Elaboraciones posteriores de este autor y otros han especificado y ampliado significativamente esos criterios, permitiendo hoy sostener que un régimen de bienestar social corresponde a las siguientes características y procesos:

- un patrón dado de previsión social que refleje el “[...] modo combinado e interdependiente como el bienestar es producido y distribuido entre el estado, el mercado y la familia”<sup>6</sup>. Frecuentemente, se suma un cuarto componente, el “tercer sector” (el sector voluntario, la comunidad o las organizaciones de la “sociedad civil”);
- cierto modelo o estructura del sistema público de políticas sociales<sup>7</sup>, en general compuesto por los programas de seguridad social, servicios educativos y de salud (más o menos universales), programas de asistencia social y (eventuales) transferencias monetarias a grupos sociales determinados;
- un modelo o tipo predominante de familia, según características de la estructura familiar, de poder y de la división sexual de trabajo prevaleciente<sup>8</sup>;
- como resultado de aquellas composiciones y de las instituciones en

que operan, a ciertos grados de independencia o autonomía del bienestar de las familias y personas respecto del mercado de trabajo (*de-commodification*) y respecto de los sistemas domésticos de cuidados y protección (*de-familiarisation*)<sup>9</sup>;

- un modelo dominante de solidaridad (individual, basado en el mérito, solidario o universal) y el efecto resultante en el grado de estratificación social, es decir, cómo y en qué extensión el sistema de políticas sociales traduce y refuerza las desigualdades, los intereses y el poder en la sociedad, reproduciendo el régimen mismo de bienestar a lo largo del tiempo<sup>10</sup>;

- expresando todo lo anterior, un modelo dado de financiamiento, solidario o no, compulsivo o voluntario, de base contributiva o fiscal, o distintas combinaciones de estos rasgos;

- características y rasgos culturales, sistemas de valores, credos y regulaciones religiosas, en especial referidos a la esfera familiar de la reproducción social (las actividades domésticas) y a la situación de la mujer en la sociedad y respecto del trabajo remunerado y no remunerado<sup>11</sup>;

- ideas, intereses y fuerzas políticas dominantes en la sociedad en las distintas etapas de emergencia, desarrollo y reformas de los sistemas nacionales de protección social;

- condicionantes históricos e institucionales peculiares, en el entendido de que el régimen está condicionado por el derrotero (*path-dependent*), es decir, por estructuras pretéritas y capacidades estatales (*policy feedback*) y que refleja en cada momento del tiempo el poder relativo de diferentes intereses y coaliciones políticas;

- influencias, efectos e impactos del sistema internacional, sea mediante procesos de difusión y aprendizaje institucional, sea mediante impulsos, incentivos o vetos, que favorecen o inhiben el desarrollo, las orientaciones y los cambios de los sistemas de políticas sociales. El sistema internacional opera entonces como ventana de oportunidad para tales procesos<sup>12</sup>.

La vitalidad intelectual del enfoque de los regímenes de bienestar es indiscutible. ¿Pero en qué medida pueden ser utilizados, y con qué grado de éxito, para abordar el estudio de países o regiones distintas de las originalmente consideradas por el autor? La pregunta remite al estatuto teórico y a la vigencia de las categorías de régimen: ¿son finalmente los tres regímenes una mera construcción ideal, de valor heurístico, con cuyo auxilio pueden ser estudiadas las más distintas realidades? ¿O cada uno de ellos se refiere a configuraciones históricas concretas, de las cuales se han captado y generalizado las principales características?

Frecuentemente, los tipos elaborados por Esping-Andersen se toman como conceptos típico-ideales, meros instrumentos destina-

dos a la comparación, operando como referentes o descriptores de configuraciones posibles del estado de bienestar. Como tales han sido utilizados en incontables estudios de países distintos a los de Europa, inclusive algunos de América Latina.

Sin embargo, construcciones teóricas como las de éste y otros autores admiten una comprensión más compleja, sofisticada y de mayor poder explicativo. Elaboradas en un nivel teórico intermedio (*middle-range theory*), las categorías de régimen no se confunden con categorías generales más abstractas (por ejemplo, la de estado de bienestar en general), ni con conceptos particulares sobre casos o situaciones concretas (por ejemplo, el estado de bienestar francés, menos aún, como recuerda Esping-Andersen, programas sociales específicos). Al contrario, contruidos en el espacio de la tensa relación entre teoría e historia, entre categorías generales y abstractas y el nivel empírico, conceptos intermedios tales como el de régimen, al tiempo que retienen los atributos generales de un fenómeno dado, captan y retienen, por generalización, atributos propios de un conjunto dado de casos particulares.

Precisamente por tales razones, el enfoque de regímenes de bienestar social ha contribuido decisivamente a evitar los dos riesgos más comunes en materia de comparación histórica: la generalización indebida y el historicismo. En esta línea, los estudios contemporáneos comparativos han tratado de explorar la construcción de nuevas categorías de regímenes y de estado de bienestar, más sensibles a la peculiaridad histórica de países y regiones no bien abarcados por las clasificaciones previas. De especial interés son a este respecto los estudios relativos a países de Europa del sur y del este de Asia, sobre los cuales se ha acumulado una literatura significativa.

*El estado de bienestar mediterráneo y el estado de bienestar de Asia del este: ¿poniendo a prueba el enfoque de regímenes de bienestar social?*

El gran desafío enfrentado por la literatura es el de, en base al enfoque de régimen, captar características de los dos grupos de países, resistiendo a los argumentos contrarios, basados en las conocidas justificativas de la “especificidad”, el “insuficiente grado de desarrollo” o, como en el caso de los países asiáticos, una pretendida naturaleza occidental del estado de bienestar<sup>13</sup>.

En oposición a argumentos de este tipo, varios autores han tratado de construir nuevas categorías de regímenes de bienestar y de estado de bienestar, más sensibles a la peculiaridad histórica de países y regiones que no se ajustan bien a las clasificaciones establecidas. Especial énfasis se da a las variables relacionadas a valores, tradiciones familiares y religiosas, además de las políticas, institucionales y otros criterios.

Es así que, bajo conceptos como el de modelo de bienestar social del sur europeo, estado o régimen de bienestar mediterráneo o “vía media” de desarrollo del bienestar, diferentes autores han tratado de caracterizar la configuración peculiar del régimen de bienestar de países como Portugal, España, Italia y Grecia. Aún reconociendo la heterogeneidad y las diferencias entre los países, los nuevos conceptos buscaron destacar las que parecieran ser sus características comunes<sup>14</sup>:

- un sistema dual de protección social (protegidos/no protegidos);
- el “familismo”<sup>15</sup> y el rol específico y subordinado de la mujer;
- programas universales en salud/educación;
- limitados programas asistenciales;
- mecanismos políticos discrecionales.

Es decir, en lugar de agregar criterios a los de Esping-Andersen, la postura metodológica de los autores es identificar las principales características que definen el conjunto de componentes y procesos de los sistemas de bienestar de los cuatro países, diferenciándolos de otros regímenes. Hay aquí un claro esfuerzo por superar el entendimiento de estos “casos” como subtipos de otros regímenes o como modalidades no desarrolladas, incipientes o retrasadas. Al contrario,

se los presenta como configuraciones propias, legítimamente identificadas por sus características históricas y culturales comunes, que sientan los fundamentos de un cuarto tipo de régimen de bienestar, además de los tres elaborados por Esping-Andersen.

Por su parte, los países del este y sur de Asia constituyen otro estimulante laboratorio en el cual se vienen probando las fortalezas y debilidades del enfoque de regímenes de bienestar social. Postergados por largo tiempo en razón de las fuertes diferencias con los países occidentales, los estudios históricos comparativos sobre el estado de bienestar de Asia Oriental se han multiplicado en los últimos años, contribuyendo a ampliar el conocimiento del conjunto y de cada uno de los sistemas de protección social de los países de desarrollo tardío (*latecomers*) de aquella región. Además de abordar las particularidades culturales -en especial, el confucionismo-, los estudios han destacado la peculiar relación entre desarrollo económico y política social, indicando la dimensión desarrollista del estado de bienestar allí construido<sup>16</sup>:

- política social subordinada a la estrategia estatal de desarrollo;
- “familismo” e independencia de la familia frente al estado;
- previsión social: reducido papel del estado, importancia de la familia, empresas, y la filantropía;
- derechos sociales escasos.

Los avances de los estudios comparativos sobre los países del sur de Europa y los del este asiático son muy positivos. Junto con la perspectiva de análisis histórico e integrado que los informa, tales estudios han desarrollado conceptos especialmente interesantes para investigaciones similares en otros países y regiones, aportes preciosos, especialmente para el estudio del estado de bienestar en América Latina.

La dimensión histórica y temporal no parece agotarse en el enfoque de los regímenes, que parece limitado para captar características de la dinámica del estado de bienestar en sí misma y en su relación con la dinámica social. Enfrentar tal desafío pareciera ser el siguiente paso intelectual de autores que buscan en las renovadas versiones de las teorías de la modernización y del desarrollo económico otros instrumentales analíticos para el tratamiento histórico e integrado de los procesos de transformación económica y desarrollo social de las sociedades modernas.

*Raíces históricas de los tipos y regímenes de estados de bienestar: diferentes rutas hacia la modernización*

Tal como es aquí entendido, el estado de bienestar es un fenómeno histórico moderno, es decir, las instituciones de la política social acompañaron el proceso de desarrollo y modernización capitalistas en un sentido preciso. Al migrar grandes masas campesinas hacia las ciudades, el proceso económico tendió a desequilibrarse, ocasionando incluso destrucción de las comunidades locales y de sus sistemas culturales y familiares. Pero también provocó la necesidad de crear formas institucionales nuevas que, en el largo plazo, evitaron o redujeron la anomia característica de las sociedades que se modernizan. Originadas en la segunda mitad del siglo pasado, las instituciones del moderno sistema de protección social constituyen el principal instrumento de compensación o reequilibrio en países de desarrollo tardío, ya que sus sistemas de seguridad social, educación y otros servicios sociales viabilizan el tránsito y la incorporación social de masas rurales a la vida urbana y a la condición salarial.

¿Cómo comprender tal proceso de emergencia y desarrollo de los estados de bienestar, y más aún, cómo capturar sus diferentes situaciones históricas sin caer en las conocidas desviaciones y generalizaciones mecanicistas de la clásica teoría de la modernización y en su traducción metodológica cuantitativa? Asimilando la crítica de la teoría de la modernización tradicional, el resurgimiento contemporáneo de la problemática de la modernidad pone en otros términos la investigación histórica sobre el estado de bienestar, tratando de

# El Estado Desarrollista de Bienestar Latinoamericano ha sido un componente esencial del proyecto desarrollista que, de hecho, incorporó -aunque no siempre de manera explícita- la política social como un aspecto esencial. Es decir, más allá de dimensiones materiales y técnicas [...], el “progreso social”, el “cambio social”, constituía desde sus inicios el segundo aspecto -y en determinados momentos el principal aspecto- del proyecto desarrollista.



identificar desde sus orígenes las variadas rutas seguidas por grupos de países en su transición hacia la modernidad.

Sugestivo, con referencia a eso, es el trabajo de Göran Therborn<sup>17</sup> respecto a las cuatro rutas hacia la modernidad seguidas por las distintas regiones del mundo en su incorporación al proceso general de modernización capitalista (ver cuadro 1).

Elaboradas bajo criterios propios de la dinámica histórica, las rutas o modelos remiten a las configuraciones histórico-institucionales presentes en el punto de partida del proceso de modernización que definen, aunque no de manera exclusiva, los distintos caminos hacia la modernidad. Se revelan así como instrumentos metodológicos potentes, útiles para caracterizar las condiciones sociales y culturales de las cuales emergen las modernas instituciones del sistema de protección social a lo largo del proceso de cambio social modernizante. De particular utilidad es la sugerencia, contenida en el concepto de ruta, del entrelazamiento de instituciones modernas en construcción con las instituciones sociales preexistentes, entre ellas las de protección social, con los tradicionales sistemas de regulación familiar y demográfica, propias de las poblaciones indígenas locales y de las que llevaron consigo las primeras olas de colonizadores.

## Las dimensiones familiar y de género del estado de bienestar: desarrollos teóricos recientes

Familia y género se asientan en una base conceptual común respecto de los sistemas de políticas sociales: la esfera doméstica de la reproducción social y la división sexual del trabajo en que se basa involucran un conjunto de actividades sociales (cuidados domésticos) que constituyen una parte importante de la previsión social de las sociedades.

Ya las primeras olas de estudios comparados sobre el estado de bienestar, al enfatizar el rol insustituible de la institución familiar en la reproducción, desarrollo y socialización de sus miembros, reconocían que:

- el género y la familia son dimensiones constitutivas del estado de bienestar;
  - los cambios en las estructuras familiares y en la situación social de la mujer acompañan de cerca los cambios en las estructuras y dinámicas del estado de bienestar;
  - las variedades de tipos y regímenes de estado de bienestar tienden a reflejar variaciones en las estructuras familiares y situación social de las mujeres.
- Más tardío ha sido el reconocimiento del rol constitutivo de la rela-

ciones de género en las instituciones del estado de bienestar, avance intelectual que resulta de la crítica feminista a la teoría de los regímenes de Esping-Andersen, apoyada en los siguientes argumentos<sup>18</sup>: i) el patriarcado, o la familia patriarcal, fundada en la superioridad jerárquica del hombre sobre la mujer, constituye la estructura de poder predominante en la familia, y sobre ella se han erigido los sistemas de protección social; ii) en tal estructura, calificada como “modelo hombre-proveedor/mujer cuidadora”, la posición social de la mujer tiende a fijarse bajo dos principios, el de la manutención ejercida por el hombre-proveedor sobre la mujer y la familia y el de los cuidados domésticos asignados a la mujer; iii) en consecuencia, la previsión social en las economías de mercado se apoya, además de los bienes y servicios de la oferta pública universal, en una composición dada de trabajo remunerado y trabajo no remunerado, recayendo este último principalmente en la mujer; iv) tal estructura es histórica, varía entre países y a lo largo del proceso de modernización.

En el trabajo, la literatura reciente ha sido examinada y ordenada con el auxilio de los interrogantes siguientes:

- ¿qué relaciones o qué tipo de relaciones pueden darse entre estado de bienestar, familia y género?;
- ¿cómo se comportan las relaciones entre mercado de trabajo y cuidados domésticos desde el punto de vista de género?;
- ¿con qué estatuto se relacionan las mujeres y el estado de bienestar en la dinámica de desarrollo de este último?;
- ¿cómo se inscriben los derechos de la mujer en el conjunto de los derechos sociales de los contemporáneos estados de bienestar social?;
- políticas conciliatorias de género: ¿es posible conciliar la autonomía de la mujer y sus demandas de igualdad e identidad en el marco del estado de bienestar?

La contribución de los estudios feministas a los estudios comparados sobre los estados de bienestar es definitiva. Con argumentos convincentes han mostrado que:

- las relaciones entre género y familia, por una parte, e instituciones de la política social, por el otro, interactúan. Los efectos son mutuos y así deben ser analizados<sup>19</sup>;
- las mujeres se relacionan con el estado bajo distintos perfiles y una multiplicidad de relaciones: como ciudadanas, como esposas dependientes de su marido, como madres, como viudas, como mujeres solas con jefatura de familia, como trabajadoras asalariadas, clientes y/o consumidores; dinámicamente, participan como actores, agentes y sujetos de la acción social;



**Siguiendo las tendencias generales y, en buena medida, la agenda de las instituciones internacionales, especialmente las de Bretton Woods, uno de los ejes centrales de la reorganización de los Estados Desarrollistas de Bienestar Social Latinoamericanos fue, como se sabe, el reforzamiento y la expansión de programas sociales focalizados en grupos pobres, vis-à-vis los programas sociales universales. En la nueva agenda social latinoamericana ganaron centralidad el tema de la pobreza, las redes sociales de protección mínima y los programas de transferencia condicionada de renta [...].**

- igualdad e identidad polarizan las demandas de las mujeres por su reconocimiento, proyectando una matriz de tensión o contradicción, no siempre objeto de soluciones formales<sup>20</sup>;
- frente al trabajo, las mujeres se encuentran en situación desigual y contradictoria: realizan generalmente el cuidado del hogar sin remuneración; sufren discriminación de ingreso y posiciones en el mercado de trabajo; tienden a padecer la tensión por la distribución del tiempo entre trabajo no remunerado y trabajo remunerado, situación, sin embargo, no necesariamente contradictoria, dependiendo de si el estado tiene políticas compensatorias;
- las políticas sociales hacia la mujer y la familia se bifurcan en las que enfatizan la equidad, favoreciendo la participación de la mujer en el mercado de trabajo en condiciones idealmente iguales a la del hombre, y las que enfatizan la diferencia, favoreciendo la permanencia de la mujer junto a la familia, desempeñando cuidados domésticos. Medidas compensatorias pueden minimizar esta contradicción;
- entre las estrategias compensatorias está el reconocimiento del cuidado del hogar y la familia como trabajo decente, que requiere remuneración y/o apoyo de programas como el de ingreso mínimo universal.

El conocimiento acumulado por los estudios de género y otros ha mostrado, entre otras cosas, que la familia constituye parte inseparable de las estructuras de estado de bienestar. Que los sistemas familiares son complejos, involucrando aspectos económicos, morales, culturales, religiosos, todos ellos con fuerte correspondencia en las reglas, normas e instituciones que presiden la estructuración familiar. Por eso mismo, los cambios en las estructuras familiares tienden a ser lentos, casi seculares. Es de esperar, por lo tanto, que el conocimiento del estado de bienestar y sus variaciones, indague y considere sus lejanas raíces y configuraciones socioculturales, entre ellas las variaciones en las estructuras y dinámicas familiares.

#### *Sistemas de familias y tipos de estado de bienestar*

Será con tal agenda histórica que Therborn<sup>21</sup> agregará a las rutas hacia la modernidad, referidas anteriormente, la identificación de lo que ha denominado “sistemas de familias”<sup>22</sup>, presentes al inicio del proceso de modernización en diferentes partes del mundo.

El autor ha identificado cinco sistemas familiares y dos sistemas intersticiales, a saber: la “familia cristiana europea”, propia de Europa

y los asentamientos europeos de ultramar; la “familia islámica”, de Asia Occidental y África del Norte; la “familia hinduista” de Asia del Sur; la “familia confuciana” de Asia Oriental (Japón, Corea, Vietnam, China); y el “conjunto familiar de África Sub-sahariana”. Clasifica, además, dos sistemas intersticiales que resultan de la interacción de dos o más de los anteriores: la “familia del Sudeste Asiático” (Sri Lanka, Filipinas, Myanmar, Tailandia, Malasia, Indonesia, Vietnam del Sur) y el “modelo familiar criollo” predominante en América.

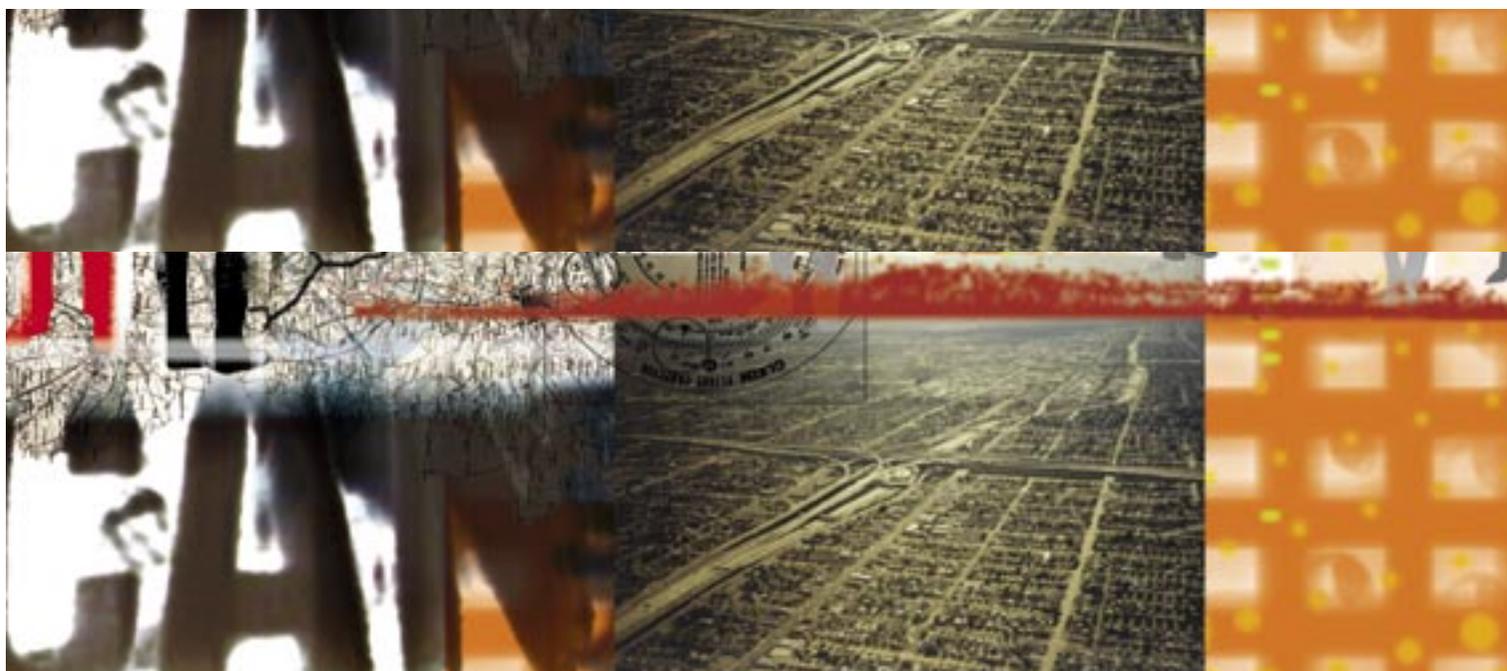
En el cuadro 2 se resumen las principales características de cada uno de estos sistemas según los tres criterios utilizados por el autor para su identificación: poder familiar interno (patriarcado y sus variaciones), regulación del orden sexual (el matrimonio, la cohabitación y los límites entre sexualidad marital y no marital), criterios referidos a la procreación.

Desde luego, los sistemas familiares guardan plena relación con las cuatro rutas de modernización elaboradas por el autor, más aún porque, según él, las relaciones intergeneracionales de las familias suelen ubicarse en el centro del embate entre modernidad y antimodernidad. En realidad, en la dinámica del tránsito hacia la modernidad, los sistemas familiares expresan, a su modo, las “historias compartidas”, resultantes del encuentro (violento y asimétrico) entre culturas y se moldean bajo movimientos de resistencia-incorporación-transformación.

El ambicioso e interesante proyecto de Therborn radica exactamente en investigar en la institucionalidad de cada sistema familiar los tipos y tiempos de cambios por los que han pasado, así como los factores de cambio o resistencia<sup>23</sup>.

#### **América Latina: modelos y rutas hacia la modernidad**

Todo lo anterior constituye un conjunto estimulante de temas y sugerencias metodológicas útiles para el análisis del estado de bienestar en los países de América Latina. Partiendo de las potencialidades del enfoque de regímenes de bienestar social se ha visto el importante avance de elaboración teórica de los estudios regionales comparativos sobre los países europeos mediterráneos y los del este asiático. Por su parte, la elaboración de las distintas rutas de la transición hacia la modernidad contribuye decisivamente a ampliar la historicidad de las categorías de regímenes de bienestar, al identificar las raíces de las modernas estructuras de la política social. Finalmente, el com-



plejo y sofisticado cuerpo conceptual desarrollado por los estudios feministas contribuye a ampliar las capacidades analíticas respecto de dimensiones cruciales de los estados y regímenes de bienestar, las familiares y de género.

De modo bastante exploratorio, nos hemos apropiado de las importantes y estimulantes aproximaciones proporcionadas por la literatura comentada para identificar en el debate de la temática latinoamericana las principales dimensiones y temas de lo que pudiera constituir una agenda de investigación histórica comparada sobre el estado de bienestar en América Latina.

En un trabajo reciente hemos elaborado muy preliminarmente una tipología de modelos o rutas de modernización observadas por distintos grupos de países de América Latina en sus trayectorias hacia la modernidad<sup>24</sup>. Lejos de sugerir cualquier “aplicación” de conceptos inadecuada, el objetivo ha sido explorar las potencialidades analíticas abiertas por la literatura contemporánea, tratando de identificar conceptos y matrices analíticas que puedan sostener una relectura provechosa de los variados sistemas latinoamericanos de bienestar desde una perspectiva que los rescate en su dinámica histórica e integrada con los procesos de desarrollo económico y modernización social.

Pareciera posible distinguir al menos cuatro patrones de desarrollo histórico en América Latina, que guardan entre sí significativas diferencias: el “patrón colonial clásico”, el “patrón de modernidad temprana”, las “sociedades de colonos pobres en los márgenes de los antiguos imperios” y el patrón de las “sociedades esclavistas y de plantaciones”. En el cuadro 3 se resumen sus principales características.

Es importante observar que si bien cada patrón pareciera predominar en países determinados, es cierto que también puede presentarse en distintas regiones de los países, especialmente en el caso de aquellos más grandes. Por otro lado, países que presentan un mismo patrón se encuentran asimismo en la actualidad en muy diferentes estadios en su proceso de transición hacia la modernidad.

Es posible postular que las diferencias en las modernas estructuras de protección social construidas en América Latina a lo largo del siglo XX tienen sus raíces en estos distintos *path* de modernización. Pero corresponden también a los distintos sistemas familiares que predominan en cada una de estas configuraciones.

Volvamos a las sugerencias de Therborn. Los sistemas familia-

res de América Latina han sido generados por el encuentro desigual y la profunda interpenetración entre, por una parte, la clase dominante europea socialmente relevante -es decir, el patriarcado europeo cristiano de los colonizadores europeos- y, por otra, las dos clases no europeas, dominadas, pero igualmente relevantes: los indígenas y los esclavos negros. La resultante sociedad criolla, en los términos del autor, ha sido, por lo tanto, estructurada por sistemas duales o triangulares, el estricto patriarcado blanco y los dos “sistemas de familias criollos”, el “indo criollo” (resultante de la interpenetración con los pueblos indígenas nativos) y el “afro criollo” (resultante de la interpenetración con los sistemas familiares de los esclavos africanos). Mientras el primero se presenta desde México, pasando por toda América Central, hasta el sur a lo largo de los Andes, el segundo se difunde desde el sur de los Estados Unidos, pasando por todo el Caribe, hasta el nordeste de Brasil.

Es decir, “junto con el patriarcado estricto<sup>25</sup>, la cultura superior vigente ha generado un modelo familiar informal machista y matrilineal (*macho-cum-matrifocal family pattern*) negro, blanco, mestizo e indígena (desarraigado)”<sup>26</sup>. La duplicidad de reglas (o regímenes) matrimoniales y, en los polos indo y afro criollo, la gran proporción de nacimientos fuera del matrimonio ha sido la norma en la región, dando lugar a lo que el autor ha denominado “el primer modelo masivo duradero de constitución de parejas informales. Aunque muchas cosas han cambiado desde la configuración original del carácter criollo, aún persiste la dualidad entre códigos y normas familiares fuertemente conservadoras, en un extremo, y prácticas populares generalizadas de informalidad en el otro”<sup>27</sup>. Una caracterización de este tipo permitiría pensar no solamente las distintas configuraciones que ha podido asumir, en la futura emergencia de los estados de bienestar, la dimensión familiar de las demandas y de la previsión social sino también la posibilidad del surgimiento de sistemas duales de provisión social.

Sería interesante agregar al cuadro analítico de Therborn, y como característica también peculiar, la diferenciación introducida en los sistemas familiares por la moderna inmigración del final del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, principalmente desde Europa, pero también desde Asia (árabes, chinos, japoneses)<sup>28</sup>. Además de profundizar la caracterización de estas configuraciones históricas “originales”, una agenda de investigación sobre el tema debería necesariamente considerar la evolución de los distintos sistemas o

**Cuadro 2**  
**Sistemas de familias**

	<b>Área geográfica predominante</b>	<b>Poder familiar interno</b>	<b>Regulación del orden sexual</b>	<b>Criterios referidos a la procreación</b>
<b>Familia cristiana europea</b>	Europa y asentamientos europeos de ultramar	Regulación laica (o semi-laica) de las relaciones de familia  Parentesco bilateral  Ausencia de obligación moral hacia los ancestros	Matrimonio contractual, monogámico, con libre elección del compañero marital	Evaluación moral negativa de la sexualidad como tal
<b>Familia islámica</b>	Asia Occidental y África del Norte	Regulación de las relaciones de familia por ley sagrada  Superioridad masculina (pertenencia patri-lineal de los hijos, divorcio por repudio del marido)  Protección de las mujeres (capacidad legal, derechos de propiedad y herencia de las hijas)	Matrimonio contractual  Poligamia masculina delimitada	Sexualidad regulada por el orden marital (variaciones según corrientes del islamismo)
<b>Familia hinduista</b>	Asia del Sur	Regulación por ley sagrada de las relaciones de familia (hinduismo)  Familia patriarcal, de estructura patri-lineal extensa, incluye a los hijos casados, con propiedad común	Matrimonio por ley sagrada, indisoluble y monógamo, obedeciendo a acuerdos por reglas de endogamia de casta y exogamia de linaje	
<b>Familia confuciana</b>	Asia Oriental (Japón, Corea, Vietnam y China)	Regulación por ley sagrada de las relaciones de familia (confucianismo)  Familia patriarcal, linaje patri-lineal extendido (China) o troncal (Japón).	Matrimonio contractual, disoluble (por acuerdo mutuo o por el esposo)  Fuertes relaciones intergeneracionales, veneración por los ancianos, valor de las obligaciones familiares.	Visión instrumental masculina de la sexualidad
<b>Conjunto familiar de África Sub-sahariana</b>	África Sub-sahariana	Conjuntos de familias regulados por sistemas y normas  Serían variantes el subsistema de la costa occidental, con notable autonomía socioeconómica intramarital de la mujer, y el del sureste y centro oeste musulmán, estrictamente patriarcal. Entre los dos, se ubica el área matri-lineal de África Central  Culto a los ancianos y ancestros	Matrimonio por alianzas con pago de bienes por la novia, poligamia masiva, fecundidad valorada, herencia entre generaciones y miembros del mismo sexo	
<b>Familia del Sudeste Asiático</b>	Sri Lanka, Filipinas, Myanmar, Tailandia, Malasia, Indonesia, Vietnam del Sur	Pluralismo religioso  Estructura familiar patriarcal  Parentesco bilateral	Matrimonio regulado por reglas flexibles de selección de pareja y divorcio	
<b>Modelo familiar criollo</b>	América	Resulta de la interpenetración entre el patriarcado europeo cristiano de los colonizadores y las estructuras familiares de las dos clases dominadas, los indígenas y los esclavos negros (variantes indocriolla y afrocriolla)	Marcado por dualidad de reglas matrimoniales y fuerte proporción de parejas informales	

Es posible postular que las diferencias en las modernas estructuras de protección social construidas en América Latina a lo largo del siglo XX tienen sus raíces en estos distintos *path* de modernización. Pero corresponden también a los distintos sistemas familiares que predominan en cada una de estas configuraciones.

**Cuadro 3**  
Patrones de desarrollo histórico en América Latina

Patrón de desarrollo histórico	Regiones predominantes	Productividad agrícola de explotación pre-moderna	Poblaciones indígenas	Tipología del señorío	Desarrollo social y cultural pre-moderno	Incidencia de la inmigración	Transición a la modernidad
<b>Colonial Clásico</b>	México, Perú, región andina y algunos países de América Central	Altísima	Muy numerosas y significativas en todas las épocas	Grandes señoríos en todas las épocas pre modernas	Alto	Baja incidencia de inmigración tardía (fines del siglo XIX-principios del siglo XX)	Muy distintos niveles entre países y regiones al interior de éstos
<b>Modernidad temprana</b>	Argentina, Uruguay, regiones como San Pablo, la Patagonia chilena	Baja	Poco significativas, exterminadas a fines del siglo XIX	Escaso o inexistente desarrollo señorial pre moderno	Relativamente débil	Predominio de inmigrantes tardíos	
<b>Sociedades de colonos pobres en los márgenes de los antiguos imperios</b>	Costa Rica y Chile	Baja	Medianamente significativas	Señoríos secularmente pequeños con fuerte presencia del campesinado	Relativamente débil	Baja incidencia de inmigración tardía	Desarrollo republicano temprano
<b>Sociedades esclavistas y de plantaciones</b>	Brasil y Cuba	Relativamente baja	Relativamente escasa presencia o exterminio temprano	Desarrollo de grandes señoríos coloniales y post coloniales	Relativamente débil	Importación masiva de esclavos africanos, para la explotación de las riquezas	Grandes industrias de exportación descubiertas por la conquista europea (producción de azúcar, café, tabaco, caucho, minería, etc)

estructuras familiares en América Latina a lo largo del siglo XX, período de modernización más intensa de sus países<sup>29</sup>.

### *El Estado Desarrollista de Bienestar Social Latinoamericano*

Por cierto, el proceso de surgimiento, construcción y desarrollo de las modernas estructuras de protección social -es decir, del estado de bienestar social- no es un fenómeno que discurra por sí sólo, por así decirlo, o en base a la determinación exclusiva de patrones socio-económicos históricos. Ni mucho menos. El rescate de la perspectiva integrada de la economía y de la política social apoya una lectura más amplia y compleja.

Tal como hemos señalado, pese a surgir de procesos generalizados de modernización y desarrollo capitalista, las instituciones del moderno sistema de protección social siguen en cada país un camino singular. Sin perjuicio de ello, sin embargo, así como pueden identificarse ciertos rasgos comunes que pueden conformar determinados patrones históricos, existen también instituciones que parecen haber surgido en los diferentes países en forma más o menos contemporánea. Más precisamente, durante el siglo XX, la región llevado a cabo su proceso de modernización bajo una formación político-institucional bastante original que jugaría un rol protagónico en la transformación socio-económica: el Estado Desarrollista de Bienestar Social Latinoamericano (EDBSL).

La construcción de dicha institución tiene lugar, principalmente, a mediados del siglo XX, desde la crisis de los años treinta hasta los años ochenta, coincidentemente con la implementación de estrategias de desarrollo dirigidas por el estado. Es decir, el EDBSL constituyó la forma institucional básica que la región construyó como respuesta a su industrialización tardía. Siguiendo esta estrategia, los estados latinoamericanos se embarcaron en la construcción de redes básicas de comunicaciones y energía, complejos industriales, bancos y otras instituciones económicas. Al mismo tiempo, las nacientes industrias privadas modernas fueron protegidas y estimuladas mediante lo que se conoció luego como el “modelo de sustitución de importaciones”.

En la mayoría de los países de América Latina, con la notoria y parcial excepción de la región del Río de la Plata, la experiencia del desarrollismo tuvo lugar sobre el trasfondo de relaciones agrarias tradicionales muy difundidas. Sin embargo, a medida que masas de campesinos migraban hacia grandes ciudades que crecían en forma explosiva, las viejas relaciones sociales se fueron descomponiendo muy rápidamente.

¿Cual fue el rol de la política social en la experiencia desarrollista? La región ha producido una amplia literatura sobre el desarrollismo y el estado desarrollista, contribuyendo con originalidad al avance del conocimiento en materia de teorías económicas y sociológicas del desarrollo. Ello se ha expresado de forma ejemplar en la producción de Prebisch y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, así como también de destacados autores como Celso Furtado, Fernando H. Cardoso, Enzo Faletto y otros. El rol económico del estado desarrollista ha sido examinado con suficiente acuciosidad, sin embargo, quizás no pueda decirse lo mismo de sus dimensiones y funciones de bienestar.

El concepto de EDBSL aquí adelantado sostiene que tal institución ha sido un componente esencial del proyecto desarrollista que, de hecho, incorporó -aunque no siempre de manera explícita- la política social como un aspecto esencial. Es decir, más allá de dimensiones materiales y técnicas (consistente en la construcción de obras de infraestructura e industrias, por ejemplo), el “progreso social”, el “cambio social”, constituía desde sus inicios el segundo aspecto -y en determinados momentos el principal aspecto- del proyecto desarrollista. Dicha dimensión estuvo presente de manera más o menos explícita según las diferentes formas que el proyecto asumió en la región. De esta manera, el EDBSL puede ser visto como el protagonista principal de la modernización de América Latina durante el siglo XX.

Con un concepto de este tipo, construido como categoría de nivel

intermedio, como son las de régimen, se puede volver a los modelos para desde allí reconstruir los tipos y las distintas trayectorias de construcción de los diferentes sistemas de protección social en la región.

### **Del Estado Desarrollista de Bienestar Social Latinoamericano al neo-desarrollismo en la región**

Otro tema importante de la agenda de investigación que aquí se propone es el de entender la reciente evolución de los EDBSL, su crisis, su suplantación parcial o no por el nuevo paradigma neoliberal dominante durante las dos últimas décadas del siglo pasado y las tendencias actuales de la región en materia de protección social.

#### *Crisis de los Estados Desarrollistas de Bienestar Social Latinoamericanos: ¿víctimas de su propio éxito?*

Luego de casi cincuenta años de expansión y desarrollo, los EDBSL han enfrentado crisis y transformaciones bajo el paradigma del neoliberalismo.

Muchos y bien conocidos han sido los argumentos utilizados en la literatura dedicada a analizar la crisis del desarrollismo y de los sistemas de protección social erigidos bajo su égida: el estancamiento económico, el proteccionismo, el populismo, el corporativismo, el clientelismo, el patronazgo y la corrupción, entre otros. No se trata aquí de discutir o de negar cada uno de estos argumentos porque algún grado de verdad puede ser encontrado en el vasto material histórico y empírico al que hacen referencia.

Nos interesa más bien sugerir -también con objetivos metodológicos- que la explicación de la crisis de los EDBSL debe ser buscada (¿también?) en su propio éxito. En otras palabras, como argumenta Manuel Riesco<sup>30</sup>, tal vez se pueda pensar que ha sido el éxito del paradigma desarrollista al transformar la estructura social latinoamericana, el que, finalmente, haya provocado su obsolescencia. A fin de cuentas, bajo sus estímulos fueron creadas las bases sociales y económicas que más tarde sustentarían el paradigma neoliberal de crecimiento. La rápida urbanización y la masificación de la educación básica ampliarón la conciencia popular y la opinión pública acerca de las limitaciones del crecimiento, estimulando la crítica y las nuevas demandas por menor pobreza, más desigualdades, etc.

Pero también la industrialización, la expansión de los servicios y la modernización agrícola sentaron las bases para el surgimiento de nuevos actores. Por un lado, un empresariado moderno, cada vez más asertivo y dispuesto a “competir” con el estado, asumiendo áreas de actividades productivas que estaban distantes de sus posibilidades de inversión<sup>31</sup>. Por el otro, las nuevas clases medias asalariadas, opulentas, cada vez más demandantes de productos y servicios diferenciadas y de calidad -muchos más de los que disponían bajo la política de sustitución de importaciones y servicios públicos universales<sup>32</sup>.

No es difícil entender que esas son las bases sociales sobre las que se apoyarían posteriormente las estrategias de desarrollo implementadas bajo el signo del Consenso de Washington desde la mitad de los años ochenta en adelante. Nos interesa aquí identificar a grandes rasgos las nuevas características de los sistemas de protección social de la región bajo aquel nuevo paradigma.

#### *La hegemonía neoliberal: dos olas de reformas de los Estados Desarrollistas de Bienestar Social Latinoamericanos*

Una extensa y difundida literatura ya ha registrado suficientemente los resultados socialmente adversos de la globalización y de la fuerte experiencia neoliberal que, desde los años ochenta, viene alterando la fisonomía socioeconómica e institucional de la región. Apuntando a los significativos cambios de la estructura productiva<sup>33</sup> y a las bajas tasas de crecimiento, los estudios llaman sistemáticamente la atención sobre el creciente “malestar social” instaurado en la región, en especial, sobre el aumento de los niveles de pobreza y el crecimiento de la desigualdad, junto con el crecimiento del desempleo y el creci-

miento de la informalidad laboral<sup>34</sup>.

Pero tales resultados, más allá de que sean controvertidos, no agotan el conjunto de las transformaciones experimentadas por los países latinoamericanos, mucho menos sus significados estructurales e históricos. Para los objetivos que se plantea este trabajo, es conveniente registrar, al menos brevemente, algunos de los principales vectores de cambio y sus posibles significados. De este modo se puede entender que:

- el nuevo paradigma promovió el declive del estado desarrollista, así como también el tipo de desarrollo socio-económico que lideraba, implementó alteraciones sustanciales en las estructuras de las economías y de los estados, pero en buena medida reforzó las tendencias de modernización que ya estaban en curso durante el modelo desarrollista anterior;

- bajo el Consenso de Washington se generó en la región un ambiente fuertemente favorable para las empresas y especialmente para los inversores extranjeros, pero, al mismo tiempo, se introdujo una suerte de inestabilidad intrínseca en las economías, relacionada a los altos índices de endeudamiento, la mayor dependencia de los flujos financieros externos y a los niveles sistemáticamente modestos de crecimiento;

- se introdujeron y expandieron en la región modernos patrones de vida, incluyéndose servicios sociales diferenciados, volcados al consumo casi exclusivo de los sectores altos y medios opulentos;

- en el plano de los valores, los cambios son significativos, marcando la emergencia de nuevos mapas cognitivos y valorativos referentes al estado, la economía, la libertad, la justicia social, a los papeles y las relaciones deseables entre el estado, la economía y los individuos. Son también significativos los cambios de mentalidad de las masas populares latinoamericanas, cada vez más apartadas de los modos de ver y pensar de tipo conservador, propios del comunitarismo de base agraria, acercándose a valores liberales, cosmopolitas, pero, sobre todo, individualistas y competitivos;

- aun en ese plano, se difundieron entre las elites y las clases medias valores anti-estatistas relativamente fuertes, contaminando la legitimidad de las instituciones públicas decisivas para el mantenimiento y la expansión de la cohesión social;

- en el plano de los regímenes políticos, la llamada “tercera onda democratizadora” afectó positivamente la región, promoviendo la estabilización del régimen democrático y posibilitando la expansión de las demandas sociales, de los derechos sociales y del compromiso de la sociedad civil en las políticas públicas;

- bajo la dirección neoliberal la transformación de la estructura social no solo continuó sino que en muchos países se aceleró. Manifestaciones de este movimiento pueden encontrarse en la aceleración de la urbanización y de la transición demográfica, en la consolidación de las elites empresariales modernas y en el desarrollo y transformación masivos de los asalariados urbanos<sup>35</sup>, en la elevación de la tasa de escolaridad de la población y en la mejora de los indicadores de salud.

Los sistemas latinoamericanos de políticas sociales también sufrieron cambios profundos en la mayor parte de los países de la región. Siguiendo las tendencias generales y, en buena medida, la agenda de las instituciones internacionales, especialmente las de Bretton Woods, uno de los ejes centrales de la reorganización de los EDBSL fue, como se sabe, el reforzamiento y la expansión de programas sociales focalizados en grupos pobres, *vis-à-vis* los programas sociales universales. En la nueva agenda social latinoamericana ganaron centralidad el tema de la pobreza, las redes sociales de protección mínima y los programas de transferencia condicionada de renta (como el “Oportunidades” mexicano o el “Bolsa Familia” brasileño, por ejemplo), apoyados en la verificación del nivel de ingreso.

¿Cuál es el sentido de estos cambios? ¿Deberían haberse eliminado completamente los EDBSL y ser sustituidos por otro modelo o régimen de bienestar? Dicho de otro modo ¿el paradigma neoliberal debería haber traído consigo e implementado en América Latina otro tipo de estado de bienestar, más coherente con los principios y los

valores del radicalismo neoliberal?

La respuesta no es sencilla y la literatura es aun poco conclusiva al respecto. No se puede negar la importancia de los cambios ocurridos, las tendencias hacia programas sociales más frágiles y de *retrenchment* del estado de bienestar y, aun, el hecho de que, aparentemente, bajo el neoliberalismo se rompieron las relaciones virtuosas entre el crecimiento económico y la política social<sup>36</sup>. Aun así es difícil afirmar que las estructuras previas de los sistemas latinoamericanos de protección social hayan sido eliminadas o modificadas sustancialmente.

En la perspectiva de la metodología de análisis comparativo adoptada en este trabajo, es importante observar que en América Latina las (interminables) reformas de los programas sociales implementadas bajo el neoliberalismo no obedecieron a un único patrón ni afectaron de manera homogénea a los países de la región. Y no hubieran podido, como ya sugerimos, dadas las características distintas de aquellos sistemas.

Por otro lado, también es conveniente entender que las reformas fueron implementadas en dos “olas” que tuvieron distintos significados: una primera, en los años ochenta (encabezada por la reforma radical de Chile) y una segunda, implementada en los años noventa, luego de las fases más agudas de los ajustes fiscales y con gastos sociales crecientes, bajo regímenes democráticos y la expansión de los derechos políticos y sociales<sup>37</sup>. Entre la primera y la segunda, además de cambios de énfasis y modelos, se establecieron relaciones de *path dependency* que variaron según los países y los sistemas de protección social. El cuadro se muestra más complejo cuando se consideran también, en la segunda ola de reformas, ciertos cambios de orientación por parte de las agencias multilaterales, además del aumento y aclaración de sus estrategias conflictivas en relación a las reformas de los programas sociales en la región.

*Perspectivas: ¿un neo-desarrollismo en formación?*

Si es verdad que el paradigma neoliberal se mantiene en el presente, es cierto también que los cambios recientes en las economías, en la vida política y en los modos de pensar autorizarían a pensar que el fin del ciclo neoliberal latinoamericano estaría próximo. ¿Estaría emergiendo en la región un nuevo círculo virtuoso entre crecimiento económico, estado de bienestar y democracia, una nueva ola de política desarrollista progresista, en fin, un neo-desarrollismo presidido por un estado neo-desarrollista de bienestar?

Desde este punto de vista, América Latina parecería encontrarse nuevamente en una encrucijada frente a los nuevos paradigmas de crecimiento económico y desarrollo social. El creciente rechazo del modelo neoliberal parece enraizarse en movimientos sociales y políticos de gran amplitud, que se reflejan en los resultados electorales recientes y en la ampliación del debate sobre las posibilidades de retomar el crecimiento bajo modelos socialmente más igualitarios.

La cuestión de la integración regional es central en el debate sobre el futuro de la región. En la economía globalizada, las posibilidades de éxito en América Latina reposan fuertemente en su capacidad para aglutinar recursos, ventajas relativas y fuerzas políticas, de modo de garantizarles mayor protagonismo en el juego global. Ese es el espacio del Mercosur, por lejos la experiencia de integración más exitosa y ambiciosa lograda en la región desde su independencia. Es en el marco de la integración que América Latina podrá proyectarse como potencia competitiva del siglo XXI, apoyada en las dimensiones favorables de su población, de sus indicadores sociales, en las emergentes burguesías y sectores asalariados, en las estrategias de desarrollo integrado de infraestructura moderna, de industrias de punta, de ciencia y tecnología, entre otros aspectos.

La argamasa fundamental de un proyecto de esta magnitud será sin dudas un nuevo contrato social, basado en un estado de bienestar moderno, capaz de impulsar la cohesión social regional y establecer las bases de una ciudadanía más allá de las fronteras. Aquí, tal vez, se encuentren las bases de un Estado Neo-desarrollista de Bienestar Social Latinoamericano.

<sup>1</sup> Este texto se apoya en dos trabajos más extensos, elaborados en colaboración con Manuel Riesco: “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea”, Serie Estudios y Perspectivas n. 55, CEPAL, México, agosto de 2006; y el Capítulo 1 del libro M. Riesco (ed.), *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*, London, UNRISD-Palgrave, que se publicará en 2007. De esa manera, los créditos de este artículo se deben por justicia a los dos autores. Por limitaciones de espacio, solo se han incluido en este artículo algunas referencias bibliográficas. Para una lista más extensa, se recomienda consultar los dos trabajos anteriormente mencionados.

<sup>2</sup> James Midgley, “Assets in the Context of Welfare Theory: a Developmentalist Interpretation”, Center for Social Development, University of Saint Louis, Washington, Working Paper n. 3-10; *Id.*, *Social Development: the Developmental Perspective in Social Welfare*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1995; *Id.* y Michael Sherraden, “The Social Development Perspective in Social Policy”, en *Id.*, Martin B. Tracy y Michelle Livermore (eds.), *Handbook of Social Policy*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2000; M. Sherraden, “Assets and the Poor: a New American Welfare Policy”, Armonk, New York, M.E. Sharpe, 1991.

<sup>3</sup> La concepción del bienestar mediante la inserción productiva se presenta bajo las más diferentes versiones, manifestadas en las ideas de bienestar productivo o bienestar con trabajo o el nuevo bienestar social (*productivist welfare*, *workfare* o *welfare to work*, *new welfarism* como en Taylor-Gooby), en el bienestar social positivo (*positive welfare* como en Giddens) o en el bienestar social activo (*active welfare*, como en Vandenbroucke). Frecuentemente se lo asocia a los partidos socialdemócratas europeos de los años noventa, en especial con la “tercera vía” y su propuesta de un “estado de bienestar activo” (*active welfare state*), que pretende promover la reducción de los riesgos sociales mediante la educación y la capacitación, con el objetivo de transformar a los ciudadanos de receptores pasivos de beneficios sociales en personas independientes, activas, coproductoras de su propia seguridad. Ver Peter Taylor-Gooby, “The Silver Age of the Welfare State: Resilience and Contingency”, presentado en *Hellenic Social Policy Association Inaugural Conference*, 10-13 de mayo de 2001, Democritus University of Thrace; *Id.* “Convergence and Divergence in European Welfare States”, en Roger Jowell, John Curtice, Lindsay Brook y Alston Park (eds.), *European Social Attitudes: the 3<sup>rd</sup> ISSP Report*, London, SCPR/Ashgate, 1998.

<sup>4</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom*, New York, Alfred. A. Knopf, 1999.

<sup>5</sup> Gosta Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.

<sup>6</sup> G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 35.

<sup>7</sup> Ian Gough, “Welfare Regimes: on Adapting the Framework to Developing Countries”, Global Social Policy Program, Working Paper 1, University of Bath, 1999 ([www.bath.ac.uk/Faculties/HumSocSci/IFIPA/GSP](http://www.bath.ac.uk/Faculties/HumSocSci/IFIPA/GSP)).

<sup>8</sup> Diane Sainsbury, “Gender and Social-Democratic Welfare State”, en D. Sainsbury (ed.), *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

<sup>9</sup> Ann Schola Orloff, “Gender and the Welfare State”, en *Annual Review of Sociology*, n. 22, pp. 51-70, 1996; G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, *cit.*

<sup>10</sup> G. Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, *cit.*; *Id.*, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, *cit.*; I. Gough, *op. cit.*

<sup>11</sup> Francis Castles (ed.), *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot, Dartmouth, 1993; D. Sainsbury, *op. cit.*; Sylvia Walby, “From Gendered Welfare State to Gender Regimes: National Differences, Convergence or Re-structuring?”, documento presentado en el *Gender and Society Group*, Stockholm University, enero de 2001

([www.sociology.su.se/cgs/Walbypaper.doc](http://www.sociology.su.se/cgs/Walbypaper.doc)).

<sup>12</sup> G. Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, *cit.*; *Id.*, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, *cit.*; Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994; I. Gough, “Welfare State in East Asia and Europe”, ponencia presentada en la sesión Toward the new social policy agenda, Annual World Bank Conference on Development Economics Europe, París, 27 de junio de 2000; Christopher Pierson, “Late Industrialisers and the Development of the Welfare State”, UNRISD, Background paper for the Project “Social Policy in a Development Context”, Genève, 2003; Charles Sabel y Jonathan Zeitlin, “Active Welfare, Experimental Governance, Pragmatic Constitutionalism: the New Transformation of Europe”, borrador presentado en la Conferencia internacional de la presidencia griega de la Unión Europea, *The Modernisation of the European Social Model & EU Policies and Instruments*, Ioannina, Greece, 21-22 de mayo de 2003.

<sup>13</sup> Dos son los argumentos más frecuentemente utilizados por quienes postulan la imposibilidad de “aplicar” o usar los paradigmas de bienestar social en situaciones distintas a las originales: la especificidad y el desarrollo insuficiente. El argumento de la especificidad o del “excepcionalismo” apunta a las irreducibles particularidades de las situaciones históricas a las cuales se objeta la aplicación de los conceptos y a las características de los puntos de partida de las democracias industriales occidentales que no se pueden reproducir. En el caso de los regímenes de bienestar, no es raro invocar categorías descriptivas, casi siempre de escaso poder analítico, entre las cuales se pueden citar las categorías de “dualidad” o “casos mixtos”, destinadas a caracterizar países o grupos de países que, se supone, presentan simultáneamente características de dos o más clases originales.

<sup>14</sup> Para referencias bibliográficas vinculadas a estos estudios ver S. M. Draibe y M. Riesco, “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea”, *cit.*

<sup>15</sup> El “familismo” indica el papel de la familia en la búsqueda de bienestar para sus miembros mediante transferencias intrafamiliares materiales y no materiales, especialmente el cuidado prestado por las mujeres.

<sup>16</sup> Para referencias bibliográficas vinculadas a estos estudios ver S. M. Draibe y M. Riesco, “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea”, *cit.*

<sup>17</sup> Ver Göran Therborn, *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies, 1945-2000*, London, Sage Publications Ltd., 1995.

<sup>18</sup> Referencias bibliográficas vinculadas pueden encontrarse en S. M. Draibe y M. Riesco, *cit.*, p. 34.

<sup>19</sup> Las leyes matrimoniales, la política familiar y las instituciones de la política social tienen efectos en la situación de la mujer y en las relaciones y roles de género, pero los efectos del estado sobre la emancipación femenina son negativos y positivos, no como lo quería la visión simplista y negativa de la primera ola de estudios feministas.

<sup>20</sup> La tensión (el *Wollstonecraft's Dilemma*) se expresaría en que la mujer se igualaría al hombre como ciudadana plena, lo que de hecho no puede lograr en las estructuras patriarcales de la familia y bajo la norma salarial “masculina”, o sigue a cargo del trabajo doméstico, que no cuenta para la ciudadanía y además la mantiene marginada del mercado de trabajo.

<sup>21</sup> Ver G. Therborn, *Between Sex and Power. Family in the World, 1900-2000*, London, Routledge, 2004; *Id.*, “Familias en el mundo historia y futuro en el umbral del Siglo XXI”, paper presentado en la reunión de expertos *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Santiago, CEPAL, octubre de 2004; *Id.*, *Between Sex and Power. The family in the world of the 20<sup>th</sup> Century*, artículo presentado en el *Yale Colloquium on Comparative Social Research*, 24 de octubre de 2002.

<sup>22</sup> Para la identificación de los sistemas y subsistemas, el autor ha considerado tres criterios: el poder familiar interno (el patriarcado

y sus variaciones); la regulación del orden sexual (el matrimonio, la cohabitación y los límites entre sexualidad marital y no marital) y los criterios referidos a la procreación.

<sup>23</sup> El autor identifica cuatro factores principales que han impulsado la modernización de los sistemas familiares en el último siglo: la secularización; la educación, en especial de las mujeres; la disponibilidad de contraceptivos baratos y eventos políticos relevantes (revoluciones, reformas u otros) que alteran la relación estado/familia.

<sup>24</sup> El tratamiento más detallado del tema se encuentra en S. M. Draibe y M. Riesco, *Introduction* y *Chapter 1* en M. Riesco (ed.), *cit.*

<sup>25</sup> En las colonias y, más tarde, frente a los sistemas criollos que contribuyó a crear, el sistema familiar patriarcal del blanco colonizador europeo ha tendido, según el autor, a hacerse más rígido, extendiendo su existencia conservadora más allá de la vigencia, en Europa, de las normas códigos napoleónicos dominación masculina y obediencia de la mujer.

<sup>26</sup> G. Therborn, "Familias en el mundo historia y futuro en el umbral del Siglo XXI", *cit.*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> En los países de modernización temprana, Uruguay y Argentina, por ejemplo, las fuertísimas olas migratorias europeas van a ocupar y poblar territorios vacíos, pasando a definir allí -y de manera casi exclusiva, o sea, sin la competencia de antiguos colonos, menos aún de sociedades indígenas, por otra parte absolutamente diezmadas- las estructuras, las normas y el "modus vivendi" de las familias urbanas de las nuevas grandes ciudades de Buenos Aires y Montevideo. Y obviamente lo hicieron según las "normas" europea o asiática contemporáneas de las cuales han sido portadores.

<sup>29</sup> Recuérdese que la región cuenta con tradición de excelencia en el campo de los estudios demográficos, capitaneados por CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía de la CEPAL), que durante este período estudiaron los cambios de magnitud en los comportamientos reproductivos y en las estructuras familiares y las fuertes diferencias que separan a los países en relación a los niveles e intensidad de las transformaciones.

<sup>30</sup> M. Riesco, *cit.*

<sup>31</sup> Las campañas por la desestatización y privatización de las grandes empresas estatales comenzaron en algunos países (por ejemplo, Brasil) antes de la implementación del paradigma neoliberal.

<sup>32</sup> En muchos países, como en Brasil, por ejemplo, la producción privada de servicios sociales de calidad, especialmente en educación y salud, comenzó bajo los gobiernos militares, aun bajo el período desarrollista, bastante estimulados por su modelo de desarrollo.

<sup>33</sup> Además de los cambios demográficos y la aceleración de la urbanización, la literatura se refiere especialmente a los movimientos de desindustrialización, de crecimiento de los servicios y del sector primario de exportación (sector minero y agroindustria).

<sup>34</sup> Si bien reconocen que, aun en una situación internacional favorable como la actual, las tasas de crecimiento, desempleo, pobreza y desigualdad presentan comportamientos más positivos, los estudios no dejan de señalar la incapacidad de la región para retomar sus patrones históricos de crecimiento (con excepción, tal vez, de Chile), así como sus falencias para terminar con la pobreza y reducir sustancialmente la desigualdad y el desempleo.

<sup>35</sup> A través de procesos tales como la entrada masiva de mujeres al mercado laboral, la reducción de los puestos de trabajo industriales y de las empresas estatales, el crecimiento de los servicios, de la subcontratación y del *outsourcing*, y el aumento de la precarización y creciente informalidad del trabajo.

<sup>36</sup> S. M. Draibe, "America Latina: o sistema de proteção social na década da crise das reformas", en *Cadernos de pesquisa*, n. 30, NEPP/UNICAMP, Campinas, Brasil, 1995.

<sup>37</sup> S. M. Draibe, "A política social do governo FHC e o sistema de proteção social", en B. Sallum (ed), *Revista Tempo Social*, vol. 15, n. 2, noviembre de 2003, Dossiê Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), Universidade de São Paulo.

