

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/288511953>

# Más allá de la pobreza: regímenes de bienestar en Europa, Asia y América

Book · August 2009

CITATIONS

2

READS

274

3 authors:



**Gerardo Ordóñez-Barba**

El Colegio de la Frontera Norte

87 PUBLICATIONS 242 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Carlos Barba**

University of Guadalajara

53 PUBLICATIONS 265 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Enrique Valencia Lomeli**

University of Guadalajara

40 PUBLICATIONS 305 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Los retos de la política social en la frontera norte [View project](#)



Transformación de los regímenes de bienestar en América Latina y México [View project](#)

# Más allá de la pobreza

## Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América

Carlos Barba Solano  
Gerardo Ordóñez Barba  
Enrique Valencia Lomelí  
(coordinadores)



Universidad de Guadalajara  
El Colegio de la Frontera Norte

# Más allá de la pobreza

Regímenes de bienestar  
en Europa, Asia y América

# Más allá de la pobreza

## Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América

Carlos Barba Solano  
Gerardo Ordóñez Barba  
Enrique Valencia Lomelí  
(coordinadores)

Universidad de Guadalajara  
El Colegio de la Frontera Norte  
2009



HN Más allá de la pobreza : regímenes de bienestar en Europa,  
18 Asia y América / Carlos Barba Solano, Gerardo Ordóñez  
M38 Barba, Enrique Valencia Lomelí.—1a ed.—Tijuana, Baja  
2009 California : El Colegio de la Frontera Norte ; Guadalajara,  
Jalisco : Universidad de Guadalajara, 2009.  
p. 530; 17.0 por 23.0 cm.  
ISBN: 978-607-450-078-3

1. Política Social. 2. Pobreza. I. Barba Solano, Carlos.  
II. Ordóñez Barba, Gerardo. III. Valencia Lomelí, Enrique.

Primera edición, 2009

D.R.© 2009, UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Producción:

Centro Universitario de  
Ciencias Sociales y Humanidades  
Editorial CUCSH-UdeG  
Guanajuato 1045  
Col. La Normal  
44260. Guadalajara, Jalisco, México  
Consulte nuestro catálogo en: [www.cucsh.udg.mx](http://www.cucsh.udg.mx)

D.R.© 2009, EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE

Carretera Escénica Tijuana-Ensenada, Km 18.5  
San Antonio del Mar  
Tijuana, B. C., México, C.P. 22560  
Consulte nuestro catálogo en: [www.colef.mx](http://www.colef.mx)

Impreso y hecho en México

*Printed and made in Mexico*

ISBN: 978-607-450-078-3

## Índice

Introducción	
<i>Carlos Barba, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia</i> .....	9

### I

#### REGÍMENES DE BIENESTAR CLÁSICOS DE LA OCDE

Convergencia hacia la media en gasto en protección social, desigualdad de rentas y tasa de pobreza en la Unión Europea <i>José Adelantado y Eduardo Calderón</i> .....	39
Sistemas nacionales de protección social y representación política en la regulación societal: un enfoque morfogénico estructuralista del cambio institucional desde una perspectiva comparada con especial referencia al caso de Japón y de Francia <i>Bruno Théret</i> .....	71
Análisis del proceso de institucionalización de las políticas asistenciales en la Europa continental: un enfoque comparativo, histórico, discursivo e institucional sobre las políticas dirigidas a personas con discapacidad y a los adultos mayores vulnerables en Suiza, Alemania y Francia <i>Olivier Giraud</i> .....	109
España y el bienestar mediterráneo <i>Luis Moreno</i> .....	141
Temas y desafíos cuando se abordan el combate a la pobreza y los derechos legales: un análisis comparativo de los casos de Estados Unidos y Sudáfrica <i>Lucy Williams</i> .....	159

### II

#### REGÍMENES DE BIENESTAR DEL CENTRO Y ESTE DE EUROPA Y DE ASIA ORIENTAL

Transformaciones del Estado de bienestar en Europa central y del este <i>Martin Potůček</i> .....	215
--	-----

El régimen de bienestar en los países poscomunistas.	
El caso de Polonia	
<i>Jerzy Krzyszkowski</i> .....	263
El debate sobre los regímenes de bienestar	
en el este de Asia. El caso de Corea del Sur	
<i>Enrique Valencia</i> .....	291

### III

#### REGÍMENES DE BIENESTAR LATINOAMERICANOS

Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social	
<i>Carlos Barba</i> .....	327
Proceso político de la reforma social en América Latina:	
condiciones y recursos en torno a un “régimen”	
de universalismo básico	
<i>Carlos Sojo</i> .....	371
El régimen de bienestar mexicano:	
entre la exclusión, la segmentación y la universalidad	
<i>Gerardo Ordóñez</i> .....	401
Reforma social y sistema de protección:	
argumentos para la direccionalidad política	
de las intervenciones públicas en Uruguay	
<i>Carmen Midaglia y Marcelo Castillo</i> .....	439
Política social en tiempos neoliberales:	
pasivos sociales, democracia y calidad de vida	
en el Chile del siglo XXI	
<i>Jorge Rojas</i> .....	465
Notas sobre los orígenes del sistema de bienestar en la Argentina.	
El caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales	
<i>Laura Golbert</i> .....	497
Resúmenes curriculares .....	527

# Introducción



Carlos Barba Solano  
Gerardo Ordóñez Barba  
Enrique Valencia Lomelí

A mediados de la década de los setenta del siglo pasado la mayor parte del mundo experimentó una importante sacudida económica fruto de una serie de cambios en diversos escenarios internacionales. Entre los factores que tuvieron mayor impacto durante estos años se encuentran la crisis petrolera, una escalada en los precios de los alimentos y el colapso del sistema de cambios fijos, los cuales provocaron el estancamiento de la producción, el aumento de los índices inflacionarios y del desempleo, así como incrementos sostenidos en el déficit público de muchos países (Artells, 1992:108-109). No fue una simple crisis con acumulación de desequilibrios pasajeros, sino que fue vista como la “ruptura de un sistema económico” (Boyer, 1986). En este desfavorable escenario comenzaron a deteriorarse los acuerdos políticos y gubernamentales que habían dado firmeza al ensanchamiento de la intervención gubernamental, particularmente en las áreas del desarrollo objeto de las políticas sociales.<sup>1</sup> Diversos analistas, políticos y numerosos gobiernos encontraron en estos infortunios, además, las expresiones de una crisis que iba más allá de las simples caracterizaciones economicistas: la crisis del Estado de bienestar (García Cotarelo,

---

<sup>1</sup> En palabras de Molyneux (2000:28) “lo que ha ocurrido es un desplazamiento internacional más generalizado del previo consenso colectivista acerca del papel del Estado, junto con una disminución de las obligaciones en cuanto a provisión de bienestar”.

1986:119-120; Esping-Andersen, 1999).<sup>2</sup> Estas posiciones cobraron aún mayor fuerza cuando quedaron al descubierto deficiencias en la misión redistribuidora de los servicios sociales y la persistencia de problemáticas no resueltas, como la indigencia o la desigual distribución de la renta y la riqueza (Mishra, 1992:52-53).

Desde entonces, las visiones críticas han estado nutridas por representantes de muy disímiles frentes ideológicos. Tanto de la derecha como de la izquierda, y de diversas corrientes teóricas, han surgido nuevas y viejas controversias en torno a la validez de este modelo de Estado, ya sea como garante de las democracias capitalistas o como alternativa de un cambio social más profundo (Picó, 1990).<sup>3</sup> En la praxis pública, el rompimiento de los consensos de mediados de los setenta abrió las puertas para que los gobiernos pusieran en marcha un paquete de iniciativas dirigidas a contrarrestar las manifestaciones de la crisis económica. Entre los primeros objetivos de política adoptados destacó la contención del déficit público mediante ajustes a los presupuestos gubernamentales, principalmente en aquellas partidas relativas al bienestar. Fue en esos años, como lo asegura Joan Artells (1992:109), cuando

la financiación pública del gasto social –sostenida y creciente– deja de verse como un elemento básico en el crecimiento económico y la estabilidad general y, en cambio, se abre paso a una actitud tendente a estabilizarlo

---

<sup>2</sup> García Cotarelo prefiere llamarle “conciencia de crisis de legitimidad... de un Estado que ya no garantiza el pleno empleo y, lo que es más grave, tampoco garantiza que sea capaz de mantener el nivel de prestaciones que alcanzó en sus momentos de auge”. Por su parte, Esping-Andersen señala que si el Estado de bienestar está condenado a una vida de crisis sin final, al menos las enfermedades siempre cambian. En la década de los cincuenta se consideraba que el rápido crecimiento del sector público obstaculizaría el crecimiento económico. Una década después la izquierda denunció que el funcionamiento del Estado de bienestar no reducía las desigualdades sociales. En los años setenta y los primeros de la década de los ochenta se señaló que el desempleo emergía por primera vez como un síntoma inequívoco del fracaso de esta forma estatal, se afirmaba además que la sobrecarga de demandas sociales a la que había sido expuesto podía producir ingobernabilidad. En la actualidad se afirma que el *Welfare State* no encaja en el nuevo contexto económico caracterizado por la globalización, el desempleo, las inequidades, la exclusión social y la inestabilidad familiar.

<sup>3</sup> Un reciente ejemplo de estas controversias desde diferentes interpretaciones se encuentra en Boyer (2002), Stiglitz (2002) y Bhagwati (2005).

—e incluso a reducirlo en términos reales y en términos de su proporción en relación con los ritmos de crecimiento.

En la década de los ochenta, con el ascenso al poder de las administraciones neoconservadoras en países como Inglaterra y Estados Unidos, comienza a perfilarse en las sociedades capitalistas avanzadas una estrategia para reducir y, en última instancia, dismantelar sus respectivos sistemas de bienestar; no obstante, en la práctica estas propuestas se han enfrentado con amplias manifestaciones de rechazo social y político a la renuncia de los derechos y servicios de carácter universal, lo cual, en gran medida, ha impedido a estos gobiernos realizar privatizaciones a gran escala, reducir los gastos sociales, ejercer control sobre el déficit público y acercarse al deseado equilibrio presupuestario (Bonoli y Taylor-Gooby, 2000; Esping-Andersen, 1999; Goodin *et al.*, 1999; Huber y Stephens, 2001; Pierson, 1994; Scharpf y Schmid, 2000). En estas condiciones, sus mayores éxitos (por llamarles de alguna forma) radican en el abandono del pleno empleo como política de Estado, en la flexibilización de los mercados laborales y la consecuente erosión de las prestaciones ligadas al trabajo, en las reformas fiscales regresivas y en sus ataques (o recortes) sistemáticos a los programas dirigidos a las poblaciones económicamente más débiles. Como lo afirma Mishra (1993:41-70), a pesar de sus bajos resultados cuantitativo-presupuestales, los regímenes neoconservadores han logrado establecer una estrategia que tiende a generar una sociedad dual y que, a largo plazo, tendrá efectos negativos sobre el sistema de bienestar social. Por su parte, los gobiernos socialdemócratas, aunque han procurado conservar los compromisos sociales originales (esto es, pleno empleo, servicios sociales universales y mantenimiento de un mínimo de subsistencia básico), se han visto obligados a disminuir gastos sociales y a aceptar altos niveles de desempleo (Ídem:71-92).

Para gran parte del resto de las naciones que están fuera del círculo de países que conforman el llamado “primer mundo”, las medidas correctivas que estos últimos aplicaron como decisiones soberanas se transformaron en directivas impuestas por los organismos financieros internacionales, en particular por el FMI, el BM y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América. A lo largo de las décadas de los ochenta y noventa, América Latina y otras regiones del mundo que buscaban insertarse en los procesos de globalización e integración económica tuvieron que asumir

el despliegue de una agenda gradual de cambios centrados en reducir la participación pública en todos los ámbitos del desarrollo y en propiciar la apertura al comercio e inversión internacionales. La adopción de este programa implicó, además de severos ajustes a las finanzas públicas, la privatización de empresas gubernamentales, la liberalización de precios y del tipo de cambio, la reducción o eliminación de aranceles y de barreras a la inversión extranjera, la desregulación económica y la adecuación del marco normativo e institucional para la protección de los derechos de propiedad.

Williamson (1990) identificó este paquete de medidas con el nombre de Consenso de Washington, y aunque originalmente lo empleó para describir lo sucedido en Latinoamérica, su uso se extendió para catalogar las políticas económicas aplicadas en otras latitudes. Como lo afirma Stiglitz (2004:1-2):

sea cual fuere su contenido e intención originales, alrededor del mundo y en la mente de la mayoría de las personas, el término ha pasado a ser tomado como referencia a las estrategias de desarrollo centradas en las privatizaciones, la liberalización y la macroestabilidad (principalmente la estabilidad de precios); un conjunto de políticas predicadas con base en una gran fe (más fuerte de lo justificable) en los mercados libres de restricciones y encaminadas a reducir, incluso al mínimo, el rol del gobierno. Esa estrategia de desarrollo contrasta marcadamente con las exitosas estrategias implementadas en el este de Asia, en donde el Estado desarrollista asumió un papel activo.

Se puede afirmar, en una aproximación muy general, que la implementación del programa neoconservador en los países en desarrollo no ha demostrado la eficacia prometida como alternativa de crecimiento; desde el punto de vista social, por el contrario, los impactos negativos han sido contundentes, expresándose en mayor pobreza, desigualdad y exclusión (Schierup, 2001). Como respuesta a los estragos causados por las políticas neoliberales, en los últimos años han comenzado a recobrar presencia las posiciones que apoyan el fortalecimiento de la intervención estatal como vía para incentivar la producción y el empleo, reducir la pobreza y garantizar la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (véase CEPAL, 2000 y 2006).

El tema de “la reforma de la contrarreforma” o, como lo propone Stiglitz (2004), el del “consenso post-Consenso de Washington”, implica una revisión de las posturas conservadoras respecto de las supuestas bondades del mercado y la natural ineficacia que le atribuyen al Estado. Para las economías y sociedades en desarrollo, la comparación de la experiencia de los países del este de Asia respecto de otras regiones, ofrece evidencia empírica que contradice tales postulados:

si el éxito del este asiático sugiere que para un desarrollo exitoso es deseable un mayor papel del Estado de lo que se destacaba tradicionalmente en las políticas del Consenso de Washington, los fracasos en el África subsahariana y en América Latina han reforzado las dudas acerca de las estrategias de dicho Consenso (Ídem:5).

Aún más, esta conclusión nuevamente se ratifica si se observa la trayectoria seguida por los gobiernos de las naciones avanzadas. En los reportes de Naciones Unidas sobre el desarrollo humano, así como en los informes de diversas agencias internacionales (del Banco Mundial o la OCDE, por ejemplo), podemos constatar que, a pesar de las medidas contraccionistas, en la mayoría de estos países el Estado sigue manteniendo primacía como agente de desarrollo, lo cual ha permitido mantener y hasta cierto punto mejorar las condiciones generales de bienestar al interior de sus respectivos conjuntos poblacionales (Bonoli y Taylor-Gooby, 2000; Esping-Andersen, 1996, 1999, 2001; Huber y Stephens, 2001; y Ordóñez, 2007).

No obstante lo anterior, debemos reconocer que en los últimos 30 años los persistentes embates de los programas regresivos han logrado vulnerar aspectos centrales de diversos sistemas nacionales de protección social. Aunque este proceso ha tenido diferente grado, velocidad y profundidad según la sociedad de que se trate, ningún régimen, incluidos los viejos Estados de bienestar de Europa occidental, ha podido escapar a la reestructuración de sus contratos sociales originales. Partiendo de esta premisa, cabe preguntarse: ¿Cómo ha enfrentado cada país los cambios que exigen los postulados neoconservadores y, sobre todo, su programa económico? ¿En qué medida y con qué rapidez se han transformado los acuerdos nacionales que sostenían a los sistemas de bienestar tradicionales? ¿Qué modificaciones ha sufrido la provisión y el acceso a los servicios



sociales? ¿Se ha cancelado o limitado el ejercicio de los derechos sociales asociados a la ciudadanía? Si bien ya se cuentan con documentos que nos permiten vislumbrar lo sucedido en varias regiones del mundo,<sup>4</sup> todavía son escasos los trabajos que se plantean conocer la diversidad con la que se presentan estas transformaciones en realidades sociales y económicas relativamente heterogéneas.

A partir de este balance preliminar y con el propósito de contribuir a entender la complejidad y las singularidades del fenómeno, la División de Estudios de Estado y Sociedad del Centro Universitario en Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad de Guadalajara, a través del Departamento de Estudios Socio Urbanos y del Centro de Investigación Observatorio Social, convocamos hacia mediados de septiembre de 2006 en la ciudad de Chapala, México, a la realización del Seminario Internacional de Política Social:

“Regímenes de bienestar en transición. Orígenes, conceptos y estrategias en países con desarrollo humano alto”, que tuvo entre sus objetivos centrales generar una red internacional de investigadores en política social y promover un espacio de socialización de los estudios realizadas en varios países del mundo, seleccionados por su contribución al desarrollo de sociedades consideradas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la escala alta del Índice de Desarrollo Humano (ÍDH).

Enmarcados en este contexto, en el seminario se planteó discutir los orígenes históricos y tradiciones nacionales que posibilitaron la conformación de sus regímenes de bienestar, la diversidad que prevalece en las estructuras de protección y en su capacidad de inclusión social, así como en los recientes procesos de reforma de la política social. Para México, este encuentro permitiría ahondar en los orígenes de la limitada capacidad del Estado para desplegar políticas sociales universales y, sobre

---

<sup>4</sup> Entre los pioneros en este sentido podemos destacar los trabajos de Esping-Andersen (1990 y 1999). Recientemente ha surgido una gran cantidad de estudios sobre los regímenes de bienestar nacionales; entre los estudios más globales podemos mencionar a Goodin *et al.* (1999), Huber y Stephens (2001), Mishra (1992 y 1993), Salama (2008) y Stiglitz (2002 y 2004).

todo, identificar las posibles rectificaciones que admite nuestro proyecto de país en el tránsito hacia una sociedad más igualitaria.

De estas inquietudes iniciales surge justamente el título de este libro: *Más allá de la pobreza: regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, porque con la aplicación de las políticas neoconservadoras se ha tendido a reducir la nueva cuestión social al tema de la pobreza y su superación (Ivo, 2005). En Latinoamérica ésta ha sido una estrategia particularmente recurrente, pero, como lo señala Carlos Sojo,<sup>5</sup> en nuestra región el rasgo más notable de los últimos años no ha sido el empobrecimiento sostenido sino el congelamiento de nuestra pirámide social y la concentración de la riqueza, la producción de lo que podríamos llamar una riqueza extrema, acompañada por la ausencia de una movilidad social ascendente que permita la persistencia y ampliación de las capas medias.

Por lo que hace al seminario que le dio origen, sabíamos que abordar las transformaciones recientes de regímenes de bienestar ubicados en distintas latitudes y contextos históricos demandaba dar cuenta de una gran complejidad, porque múltiples elementos y actores interactúan en la generación del bienestar o el malestar social y cada uno de ellos asume o se enmarca en distintos paradigmas sociales y participa en arreglos institucionales particulares, ubicados en contextos históricos, socioeconómicos y políticos específicos.

Por todo esto, en el seminario optamos metodológicamente por recurrir al concepto de *régimen de bienestar* desarrollado por Esping-Andersen (1990), porque subraya la necesidad de pensar la articulación de la economía, la esfera familiar, el mundo del trabajo y las políticas públicas como elementos centrales para moldear la estructura social y la distribución del bienestar. Se propuso tomar como punto de partida una distinción clara entre tipos de “paradigmas” (ideales) y tipos de “regímenes” (reales), intentando definir dos distintas clases de enlaces: unos que expresan consensos conceptuales entre comunidades científicas, agentes sociales y tomadores de decisiones (los paradigmas); y otros que enuncian formas de articulaciones históricas concretas de los elementos mencionados (los regímenes) (Barba, 2005 y 2007).

Utilizando esa distinción se buscó averiguar si, como se afirma desde el Consenso de Washington, el debilitamiento del Estado-nación, la

---

<sup>5</sup> En el décimo capítulo de este libro.

globalización de la economía y las transformaciones del mercado de trabajo en las economías desarrolladas que forman parte de la OCDE, habían provocado un deterioro irreversible de los regímenes de bienestar donde el *Welfare State* había sido la figura central. También se intentó contrastar la suposición de que, en el contexto actual, para los regímenes de cualquier tipo existía una única opción de reforma: mercantilizar los servicios sociales, basarse en las capacidades distributivas del mercado, reducir la intervención estatal a un papel residual que se focaliza en los más pobres, renuncia a enfoques redistributivos y privilegia la eficiencia sobre la equidad.

Así mismo, intentamos presentar y desmontar el marco discursivo e intelectual en el que se ha generado la tesis de que el paradigma residual es un referente conceptual insuperable y necesario para concebir cualquier proceso de reforma de los sistemas de bienestar contemporáneos.

Otro punto de partida fue considerar que la tesis de la inevitable residualización de todos los regímenes de bienestar es economicista (o reduccionista), porque deja de lado aspectos sociales, políticos e históricos, y no considera las capacidades de los actores sociales, que son cruciales en la integración de los regímenes de bienestar y en los procesos de articulación entre éstos y la economía global. De igual forma juzgamos a la citada tesis como una *reificación* del discurso neoliberal, al que se le concede un carácter universal que no tiene, convirtiéndolo en una especie de teleología que no se puede comprobar empíricamente.

Por lo que respecta a la tesis sobre la muerte inexorable del Estado de bienestar, la postura inicial fue que aunque resulta muy claro que desde hace décadas se ha venido erosionando gravemente la creencia en su legitimidad y eficiencia, los datos disponibles no demuestran que éste enfrenta una crisis terminal.<sup>6</sup>

Pensamos, en cambio, que un tema medular era analizar el impacto de estas tesis en diversos espacios, como el latinoamericano, donde han sido retomadas por elites intelectuales, tecnocráticas y empresariales como ejes para construir políticas y programas sociales, que materializan las reformas económica y social recomendadas por las grandes instituciones financieras internacionales. Sin embargo, reconocimos la necesidad de hacer matices, porque una de las características más acusadas de las

---

<sup>6</sup> Esping-Andersen (1999:2) destaca con ironía que el Estado de bienestar pareciera, desde el inicio, estar condenado a “interminables crisis”.

diversas regiones que conforman el planeta es precisamente su heterogeneidad, expresada en un sinfín de aspectos que demandan evitar considerarla como un todo y reclamaban eludir la costumbre de reducirla a las experiencias de algunas de las principales economías de la OCDE.

Por ello, pensamos que era necesario agrupar distintos conjuntos de países para realizar una cartografía social internacional, lo que en nuestro concepto podía hacerse a través de una utilización crítica de la propuesta conceptual de los regímenes de bienestar, adecuada a distintas realidades nacionales y regionales. Esto, por supuesto, implicó hacer frente a los retos teóricos y metodológicos que se derivan de la utilización de un concepto en contextos históricos diferentes al que sirvió de referencia para su elaboración (Barba, 2005:54-65). Nuestra propuesta evitó sujetar mecánicamente las experiencias regionales a la tipología elaborada por Esping-Andersen para dar cuenta de los llamados “tres mundos del bienestar” en la OCDE.

Por el contrario, la estrategia conceptual recomendada fue realizar comparaciones entre realidades muy disímolas y utilizar tipologías inéditas dentro del contexto tradicional de estos estudios, para dar cuenta por ejemplo de lo que ha ocurrido en Asia o América Latina o en el caso de los regímenes centro-europeos o mediterráneos.

Para facilitar estos procesos comparativos entre conjuntos de países tan diferentes, optamos por usar como un marco integrador inicial la clasificación elaborada por el PNUD y elegimos algunos ejemplos de países considerados por el Índice de Desarrollo Humano como de alto nivel, que además están localizados en tres continentes: Europa, América y Asia.

La idea fue reducir la complejidad y establecer algunos parámetros sociales mínimos que hicieran pertinentes las comparaciones y que permitieran la utilización de un enfoque teórico común, porque sabíamos que en los niveles más bajos de desarrollo algunas de las categorías occidentales simplemente no tienen ningún referente social y la noción de “regímenes estables” no puede aplicarse.

El resultado de esta propuesta fue un espléndido seminario en el que participaron académicos de muy alto nivel provenientes de diversas regiones del mundo: de la zona del Tratado de Libre Comercio de Norte América: Estados Unidos y México; de Centro América: Costa Rica; de América del Sur: Chile, Uruguay y Argentina; de Europa occidental: Francia y España; de Europa central: Polonia y la República Checa; y de

Asia: Corea del Sur. Así mismo, el doctor Alejandro Grinspun, en representación del PNUD en México, nos ofreció una conferencia inaugural. Finalmente, contamos con la colaboración de tres destacados académicos nacionales: Alicia Ziccardi, Rolando Cordera y Mercedes Villarreal, quienes enriquecieron la discusión y actuaron como moderadores y relatores de las mesas de trabajo.

La diversidad de las experiencias regionales presentadas y discutidas durante el seminario fue un factor primordial para determinar los ejes que permitieran una articulación coherente de la discusión planteada en este libro. En términos generales, se subrayaron una serie de aspectos contextuales comunes, se destacaron diferencias específicas que caracterizan a los distintos conjuntos de países abordados y se trataron aspectos problemáticos tanto en términos conceptuales como sustantivos.

Por lo que corresponde a los aspectos contextuales, un tema compartido en prácticamente todos los trabajos fue la necesidad de analizar las transformaciones de los distintos tipos de regímenes de bienestar tanto en el marco de la globalización económica<sup>7</sup> como en el de las trayectorias endógenas. Paralelamente, gran parte de las contribuciones que integran este libro asumieron la necesidad de ponderar los aspectos históricos (*path dependency*) como factores fundamentales para dar cuenta de los cambios que experimentan los distintos tipos de regímenes; esta perspectiva insiste en la importancia de lo específico, de la singularidad, de cada tipo de proceso.

Para comprender la orientación actual de los regímenes de bienestar europeos se asumió como un referente contextual básico el desplazamiento de la vieja estructura de riesgos sociales<sup>8</sup> por el conjunto de nuevos riesgos sociales<sup>9</sup> que caracterizan a las sociedades posindustriales. En

---

<sup>7</sup> Que, como señalan Adelantado y Calderón en el capítulo I de este libro, no es un proceso singular y homogéneo a través del globo.

<sup>8</sup> Como es sabido, en la etapa de construcción de los estados de bienestar, posterior a la Segunda Guerra Mundial, se consideraba que dichos riesgos se concentraban en las personas mayores y en las familias numerosas, de ahí que la política social privilegiara las pensiones, la atención a la salud y las prestaciones familiares (Esping-Andersen 1990).

<sup>9</sup> Mayor participación femenina en el mercado formal de trabajo, incremento del número de personas mayores dependientes, aumento de la exclusión social entre los trabajadores con menores niveles de calificación, expansión de los servicios privados y desregulación de las prestaciones y servicios públicos.

el conjunto de los trabajos que abordan ese tema se enfatiza el impacto de la precarización del empleo, el envejecimiento de la población y las transformaciones de la estructura familiar, tanto en la sustentabilidad de los sistemas tradicionales de bienestar como en su adecuación a la nueva cuestión social.

En el caso de los regímenes de bienestar latinoamericanos se pensó que otros factores adicionales debían considerarse, particularmente la tensión entre los procesos de democratización política de regímenes autoritarios y la remercantilización de la economía. En resonancia con esa tensión, en el caso coreano se recalcó también la necesidad de considerar el impacto de la lucha democrática en un Estado productivista que tiende a enfrentar el problema del bienestar incentivando el trabajo y desestimulando la dependencia de instituciones asistenciales. Finalmente, en el caso de los regímenes de bienestar poscomunistas del centro y el este de Europa se determinó que era necesario añadir otros elementos como: el colapso de los regímenes políticos totalitarios y de las economías de comando, el restablecimiento tanto de la democracia como del capitalismo y la integración de los países de esa zona a la Unión Europea.

Como es obvio, esta diversidad contextual lleva a enfatizar aspectos distintos en cada caso. En el de los regímenes conservadores y mediterráneos las cuestiones centrales son la creciente desafiliación social que se traduce en una deficiente protección social de viejos y nuevos grupos vulnerables y la ruptura entre la vida familiar y laboral. En el de los regímenes latinoamericanos la temática incluye la agudización de la desigualdad, el bloqueo de las posibilidades de ascenso social, la pobreza y la exclusión social. En el del régimen coreano la cuestión más importante ha sido la expansión del compromiso social del Estado; mientras en el de los regímenes del este y el centro de Europa lo ha sido el resurgimiento de la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la pérdida de viviendas, la migración y el tráfico de personas.

Otro eje de análisis retomado en varios trabajos es el del papel de agencias, los discursos y las coaliciones discursivas, que no sólo ofrecen recetas ideológicas para orientar las reformas de los sistemas de bienestar o justificar las acciones tomadas por los estados, sino que en algunos casos son cruciales para modificar las mentalidades o la racionalidad de los actores individuales o sociales.

Por lo que corresponde a los aspectos conceptuales abordados en este libro, un tema cardinal analizado por distintos trabajos es hasta qué punto es suficiente la visión clásica de los tres mundos del bienestar propuesta por Esping-Andersen (1990) para dar cuenta de las transformaciones tanto al interior de los regímenes particulares como en distintos contextos regionales. En este sentido, tres aspectos subrayados en distintas contribuciones son: cómo evitar asumir una perspectiva ontológica<sup>10</sup> cuando se abordan dichas transformaciones; cómo favorecer una perspectiva comparada, y cómo determinar qué tipo de reformas pueden responder efectivamente a las trayectorias particulares.

Una cuestión crucial en la discusión, abordada muchas veces, fue el tema de la ciudadanía y los derechos sociales. En el caso de regímenes residuales, tanto desarrollados como en desarrollo, se intentó dilucidar si los beneficios socioeconómicos ofrecidos por la asistencia social requieren o no de titularidades individuales y judicializables para hacerlas efectivas; mientras en el caso de los regímenes de bienestar latinoamericanos se discutió si existen nuevos horizontes para una reforma con norte alrededor del ideal de una perspectiva universalista en materia de política social, fundada en derechos sociales.

En conjunto, la articulación del debate pone en tela de juicio la perspectiva liberal del fin de los estados de bienestar, así como la tesis de la irremisible residualización de todo tipo de régimen, porque deja de lado aspectos sociales, políticos, discursivos, conceptuales y no considera las capacidades de los actores sociales para redefinir la agenda y las políticas de bienestar en distintos contextos espaciales e históricos.

El debate planteó un conjunto de preguntas, entre las que destacan las siguientes: ¿Qué factores explican las distintas trayectorias de los diferentes tipos de regímenes de bienestar? ¿Hacia dónde se orientan las transformaciones que están ocurriendo en cada conjunto de países? ¿Qué es lo que cambia y qué lo que permanece? ¿Cuál de las siguientes alternativas expresa mejor las tendencias analizadas: la expansión, la supervivencia o la reducción de los regímenes de bienestar? ¿Cuál lógica predomina en las trayectorias de los regímenes de bienestar: la hibridación o el agru-

---

<sup>10</sup> Lo que supondría ubicar todos los casos analizados en alguno de los tres mundos de bienestar o resignarse a asumir que los que no cuadren con esta matriz de análisis simplemente no merecen considerarse como regímenes de bienestar.

pamiento? ¿Son innecesarios los derechos sociales para asistir a los más pobres? ¿Qué tan adecuada es en un mundo global una perspectiva de la reducción de la pobreza que se sitúa solamente en la escala de los estados nacionales y sus subdivisiones? ¿Qué tan importantes son las coaliciones sociales y discursivas para promover cambios y reformas en los sistemas de bienestar? ¿Qué tan viable es la reorientación de distintos tipos de regímenes hacia un enfoque universalista?

Como resultado de los trabajos realizados en la reunión de Chapala presentamos ahora una serie de capítulos donde se aborda teórica y empíricamente la problemática planteada. Las contribuciones de los autores de este libro se agrupan en tres grandes secciones: la primera dedicada a examinar la situación actual de los regímenes de bienestar considerados como “ejemplos clásicos” en el marco de la OCDE; la segunda que aborda procesos de transición de regímenes de bienestar que consideramos “emergentes” en el contexto de las economías de mercado o de las sociedades democráticas, como son los casos de países que pertenecieron al bloque socialista del centro y este de Europa o de naciones capitalistas con antiguos sistemas autoritarios tradicionales en proceso de democratización (Corea del Sur); y la tercera orientada a discutir los regímenes de bienestar latinoamericanos.

Como se podrá comprobar, el abanico de países cubiertos en los estudios va más allá de la nación de origen de los investigadores invitados. Por la perspectiva adoptada, además de los estudios de caso (España, Polonia, Corea del Sur, México, Uruguay, Chile y Argentina), en cuatro documentos los análisis muestran una visión panorámica de diversas regiones, como sería la de la Unión Europea, la de las antiguas repúblicas socialistas del este y centro de Europa y la de América Latina; en otros tres trabajos, los especialistas optaron por un enfoque comparativo de dos o tres naciones, entre las que se encuentran: Estados Unidos y Sudáfrica, Japón y Francia, y Suiza, Alemania y Francia. También hay que subrayar que la disciplina desde la que se aborda cada estudio (sociología, derecho, economía, historia, ciencia política, entre otras) arroja una gran riqueza en la manera de aproximarse a los regímenes de bienestar.

De este manera, en la primera sección (*Regímenes de bienestar clásicos de la OCDE*) se reúnen los siguientes trabajos: “Convergencia hacia la media en gasto en protección social, desigualdad de rentas y tasa de pobreza en la Unión Europea” de José Adelantado y Eduardo Calderón; “Sistemas na-



cionales de protección social y de representación política en la regulación societal: un enfoque morfo-genético estructuralista del cambio institucional desde una perspectiva comparada con especial referencia a Japón y Francia” de Bruno Théret; “Análisis del proceso de institucionalización de las políticas asistenciales en la Europa continental: un enfoque comparativo, histórico, discursivo e institucional sobre las políticas dirigidas a personas con discapacidad y a los adultos mayores vulnerables en Suiza, Alemania y Francia” de Olivier Giraud; “España y el bienestar mediterráneo” de Luis Moreno; y “Temas y desafíos cuando se abordan el combate a la pobreza y los derechos legales: un análisis comparativo de los casos de Estados Unidos y Sudáfrica” de Lucy Williams. Como puede apreciarse, los primeros cuatro textos analizan procesos de cambio en los regímenes de bienestar europeos (el segundo incluye una comparación con Japón); el último se centra en las políticas de atención a la pobreza y a la población vulnerable en Estados Unidos, comparado con Sudáfrica.

El texto de Adelantado y Calderón parte de las premisas de que, en primer lugar, las transformaciones actuales de los Estados de bienestar europeos (EBE) se deben a procesos de interacción recíproca entre factores exógenos (en particular la globalización), factores endógenos ajenos al proceso globalizador (como el envejecimiento de la población y el cambio en las estructuras familiares), y factores más “interactivos” (como el cambio tecnológico y una nueva división internacional del trabajo); el nexo de estos factores permite respuestas múltiples sobre la dinámica de los EBE, de acuerdo con los autores. Y, en segundo lugar, de que los Estados de bienestar cuentan con capacidad de resistencia y de adaptación para hacer frente a los nuevos cambios sociales; para Adelantado y Calderón, los EBE están en proceso de “supervivencia” (no de reducción ni de expansión). En este marco, los investigadores muestran que entre 1992 y 2001 se produjo una reducción relativa del esfuerzo real de los gobiernos europeos dedicado a gasto público y gasto en protección social; y que la evolución de estos gastos tendió a la convergencia hacia la media, es decir, que el ritmo de expansión se redujo en los países que más gastaban y se incrementó en los que menos gastaban. Muestran también que, entre 1995 y 2001, la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza tendió también a la convergencia: ambos indicadores crecieron en los países más igualitarios y con menos incidencia de pobreza, y se redujeron en los menos igualitarios y con mayor incidencia. Sin embargo, precisan que no hay

elementos para pensar que en el futuro se mantendrán estas tendencias porque en diferentes casos nacionales hay fuertes resistencias hacia la baja tanto en la reducción del gasto público y social (en particular de países del régimen de bienestar conservador) como a la reducción de la desigualdad y de la pobreza (en especial entre la población de bajos ingresos).

La propuesta analítica de Théret pretende estimular un debate teórico en torno a las comparaciones internacionales sobre sistemas nacionales de protección social (SNPS), en debate con la propuesta de Esping-Andersen sobre los tres mundos del bienestar que se ha convertido en nueva ortodoxia. De acuerdo con el investigador, el ejercicio comparativo ha permitido un progreso en el conocimiento más extensivo empíricamente (inductivo) que intensivo teóricamente; propone entonces una tipología de SNPS construida a un nivel mayor de abstracción (enfoque deductivo) y que supere las debilidades del esquema de Esping-Andersen (ejemplificadas con los casos híbridos de Japón y Francia). El punto de partida del autor es un enfoque complejo en que asocia la teoría de la regulación francesa a una morfogénesis constructivista y a un estructuralismo metódico, con el objetivo de construir una teoría de la protección social capaz de fundar una tipología general. En primer lugar, el autor especifica tanto al Estado de bienestar como a la protección social y a formas de relación social en las sociedades modernas diferenciadas. En segundo lugar, construye un modelo de la estructura elemental (o molécula) de toda SNPS con cuatro elementos centrales: el orden económico, el orden político y el orden doméstico, además de la protección social como sistema de intermediación; a partir de esta estructura básica, genera cuatro tipos ideales, modelos armónicos, de SNPS: el liberal individualista, centrado en el mercado, representado por Estados Unidos; el corporativo individualista, centrado en la sociedad civil, representado por Alemania; el liberal paternalista, centrado en la empresa, representado por Japón; y el corporativo societal, centrado en el Estado, como el caso de Suecia. En tercer lugar, construye un modelo de la estructura elemental (o molécula) de todo Sistema Nacional de Representación Política (SNRP) con los tres órdenes de la anterior molécula más la representación política como sistema de intermediación; formula diferentes modelos de complementariedad entre los SNPS y los SNRP, que le permiten generar a su vez diversos modos de regulación societal. Y en cuarto lugar, discute acerca de la hibridación de los Estados de bienestar que combinan diversas

características de los diferentes tipos ideales señalados; la incorporación de la hibridación, perspectiva dinámica, permite comprender los cambios institucionales que se han ido dando en los diversos SNPS, como en el caso de Francia, híbrido entre los sistemas beveridgianos y bismarckianos, y discordante en diversas características del caso alemán; la hibridación francesa puede convertirse en una ventaja para enfrentar los retos de la globalización liberal y la europeización, concluye Théret.

El texto de Giraud es un análisis del proceso de institucionalización de las políticas asistenciales en Suiza en relación con los discapacitados y a los adultos mayores vulnerables desde un enfoque centrado en el actor y en comparación con otros dos casos de la Europa continental: Alemania y Francia. De acuerdo con el autor, nuevos riesgos sociales (NRS) se generan en el contexto de transformaciones societales de las sociedades posindustriales; la necesidad creciente de políticas del cuidado para discapacitados y adultos mayores vulnerables son parte de estos NRS; estas políticas se han incrementado en los países de Europa occidental a pesar del proceso de retracción de los Estados de bienestar. El estudio concluye en que una de las mayores diferencias del proceso de institucionalización de estas políticas del cuidado corresponde al proceso de movilización social: mientras en Suiza la situación de los discapacitados y de los adultos mayores en desventaja alcanza un nivel de preocupación pública, en Alemania y Francia prevalecen las discusiones técnicas y financieras, en una especie de debate cerrado y controlado. En el primer caso supone un proceso más lento de decisión, mientras en los otros dos uno más rápido; en el primero los resultados aún están por verse, en Alemania la preferencia por un enfoque de tipo bismarckiano se ha ratificado, mientras que en Francia, sorpresivamente, a diferencia de la tradición también bismarckiana, la opción fue por asignaciones financiadas con el presupuesto público más que por el incremento de los costos laborales.

El artículo de Moreno centra la atención en la trayectoria del régimen de bienestar en Europa del sur (España, Grecia, Italia y Portugal), con especial mirada en el caso de España y en el rol clave de las familias en los recursos institucionales de estos regímenes. Destaca en ellos la fuerte microsolidaridad en las familias, responsable en gran medida del bienestar de sus miembros. Analiza los “nuevos riesgos sociales” (NRS) que han surgido en las transiciones socioeconómicas en las sociedades posindustriales y tanto las estrategias familiares como las reformas en

estos regímenes para enfrentarlos. Concluye que en los regímenes mediterráneos difícilmente podrán seguir contando con la intensa microsolidaridad familiar, especialmente de las “supermujeres”; y que los hogares se encuentran con la necesidad de adoptar sus tradicionales prácticas de apoyo informal a los requerimientos de los NRS y que han surgido en este contexto nuevas demandas de políticas en apoyo a las familias. Por otra parte, el autor destaca la importancia del proceso de descentralización en los regímenes mediterráneos, que implica el desafío de optimizar la asignación de recursos y competencias, y cuestiona los efectos del paradigma de activación, que subroga lo social a lo económico, que puede afectar los principios de solidaridad de los Estados de bienestar europeos y desocializar las causas de la pobreza al enfatizar el aspecto individual en la capacitación de las personas.

El trabajo de Williams discute, desde una perspectiva comparativa, las estrategias de bienestar social en un marco global (más allá de las fronteras nacionales) y desde el enfoque de los derechos socioeconómicos judicialmente exigibles; para ello, se centra específicamente en las estrategias de reducción de la pobreza en los regímenes de Estados Unidos y de África del Sur. Se pregunta por la titularidad individual de los derechos sociales y económicos, legalmente exigibles, como una estrategia necesaria o importante en el proceso de realización de estos derechos, por la pertinencia de priorizar el enfoque de reducción de la pobreza a través del trabajo asalariado y de las contribuciones familiares, y por los problemas de los programas de bienestar social, en un mundo global, generados para el contexto de estados-nación y sus subdivisiones. Concluye en que los argumentos en contra de los programas de reducción de la pobreza y de la redistribución son asumidos generalmente en Estados Unidos con la retórica de las restricciones fiscales, pero que en la *Social Security Act*, en la decisión de la Suprema Corte conocida como *Dandridge*, y en el decreto de la PROWRA se encuentran aspectos racialmente discriminatorios.

La segunda sección (*Regímenes de bienestar del centro y este de Europa y de Asia oriental*) se integra por las siguientes colaboraciones: “Transformaciones de los Estados de bienestar en Europa central y del este” de Martin Potůček; “El régimen de bienestar en los países poscomunistas. El caso de Polonia” de Jerzy Krzyszkowski; y “El debate sobre los regímenes de bienestar en el este de Asia. El caso de Corea del Sur” de Enrique Valencia Lomelí. Estos tres estudios (dos nacionales y uno regional) analizan

regímenes de bienestar en sociedades sometidas recientemente a profundas transformaciones, con el denominador común de un pasado próximo de autoritarismo.

El artículo de Potůček discute sobre el “gigantesco experimento societal” de la transformación de los Estados de bienestar de ocho países (Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Polonia y la República Checa) del centro y el este de Europa, que viven una transformación de las políticas sociales en el marco de procesos de democratización, institucionalización de la economía de mercado, globalización y europeización; en particular, se centra en el caso de la República Checa. A partir del enfoque teórico del triángulo regulatorio mercado-Estado-sociedad civil, el autor considera que estas sociedades poscomunistas están caracterizadas, en el marco de la retórica del Consenso de Washington, por un subdesarrollado y malformado mercado, Estados débiles y con pobre desempeño, y una sociedad civil en recuperación pero aún poco influyente. Señala que, en términos generales, podría pensarse que los Estados de bienestar poscomunistas representan un híbrido de los tipos conservador corporativo y liberal, con un sabor adicional de elementos de los universalistas. Sin embargo, concluye que esta caracterización es limitada porque debe añadirse la propensión de cada sociedad para absorber los choques y para adaptarse a condiciones radicalmente transformadas. Así, algunos Estados de bienestar se asemejan más al modelo tradicional de Europa continental, el conservador (los casos de Eslovenia y la República Checa), mientras otros se acercan al liberal residual (Lituania y Latvia). Por ello, no es posible hablar de una convergencia de estas sociedades hacia regímenes de bienestar con características comunes. Cada sociedad en Europa central y del este ha desarrollado su propio enfoque hacia la reestructuración del bienestar social.

El texto de Krzyszkowski coincide con el trabajo de Potůček acerca de que, a pesar de compartir la misma región geopolítica, los regímenes de bienestar de los países de Europa central y del este difieren histórica y culturalmente e incluso en el presente de su situación económica y política. Por ello, no deben hacerse generalizaciones sobre estos regímenes de bienestar. Para Krzyszkowski, el caso de Polonia, objeto de su investigación, es un híbrido compuesto por las regulaciones estatales y el mercado. A pesar de las reformas hacia la descentralización de la política social y de los servicios sociales después de 1989, que remite a la descentralización

del periodo de entreguerras, el Estado continúa manteniendo un rol dominante, especialmente en lo que se refiere al financiamiento y a la provisión de los servicios. Las organizaciones no gubernamentales tuvieron una participación importante en la política social y en los servicios sociales del periodo de entreguerras; no obstante el dinámico desarrollo de estas organizaciones después de 1989, no han logrado el potencial legal y el estatus que tuvieron en aquella etapa, situación que dificulta el proceso de descentralización. En este marco, el remanente del pre-1989 es el mal estado de la infraestructura de los servicios sociales. Como resultado, la pobreza y el desempleo se han incrementado notablemente.

El trabajo de Valencia Lomelí inicia con el debate acerca de los regímenes de bienestar del este de Asia y desarrolla más a detalle el caso de la trayectoria del régimen de bienestar de Corea del Sur. Concluye que el régimen coreano, híbrido, ha ido abandonando un régimen minimalista o residual, notablemente economicista, y se sitúa en varias de las características de un régimen conservador-corporativo, con algunas tendencias recientes que favorecerían un esquema socialdemócrata limitado fuertemente por la presencia privada (mercantilizadora) en la atención a la salud; que puede hablarse entonces de un proceso o trayectoria hacia la institucionalización del universalismo engarzado con mercados limitados y gobernados por la acción pública, y con un familiarismo declinante (pero aún fuerte socialmente). Destaca que Corea del Sur superó la característica básica del llamado régimen productivista y que en la arena social ha ido adquiriendo un carácter autónomo, no dependiente de factores exclusivamente productivos, y que ha ido cambiando la coalición política soporte del viejo régimen de bienestar residual; que los compromisos institucionales asumidos en este país podrían llevar a incrementar (e incluso duplicar) los gastos sociales en los próximos años; que el grado de universalismo de los seguros de salud, pensiones y desempleo se ha incrementado notablemente; que ha disminuido el grado de estratificación de las instituciones sociales, en especial gracias a la unificación del sistema de salud, y que se ha generado un proceso parcial de desmercantilización (rasgos de solidaridad de los sistemas de pensiones y de salud, generación de una ley de básicos de bienestar, con un enfoque de derecho); que persiste un alto grado de familiarización (las mujeres centrales en el cuidado de los niños y ancianos) y que la fuerza de la inercia (esquema conservador-corporativo) favorece que los trabajadores del sector formal sean los

que cuenten con la universalización de la seguridad social, mientras las dificultades de cobertura se manifiestan en los autoempleados y en los trabajadores con contratos precarios, esquemas de trabajo que se han incrementado recientemente.

En la tercera sección (*Regímenes de bienestar latinoamericanos*) se presentan los siguientes documentos: “Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social” de Carlos Barba; “Proceso político de la reforma social en América Latina: condiciones y recursos en torno a un ‘régimen’ de universalismo básico” de Carlos Sojo; “El régimen de bienestar mexicano: entre la exclusión, la segmentación y la universalidad” de Gerardo Ordóñez; “Reforma social y sistema de protección: argumentos para la direccionalidad política de las intervenciones públicas en Uruguay” de Carmen Midaglia y Marcelo Castillo; “Política social en tiempos neoliberales: pasivos sociales, democracia y calidad de vida en el Chile del siglo XXI” de Jorge Rojas; y “Notas sobre los orígenes del sistema de bienestar en la Argentina. El caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales” de Laura Golbert.

El capítulo a cargo de Carlos Barba aborda el tema de la “matriz de bienestar” en América Latina y cuestiona tanto la tendencia a considerarla como semejante a los regímenes conservadores europeos, como la afirmación de que, tras más de una década de reforma social, esta matriz se ha acercado al modelo residual anglosajón. En opinión del autor, si se observa la región a partir de las experiencias de las economías desarrolladas, saltan a la vista dos aspectos que la caracterizan: enormes niveles de desigualdad y de pobreza. Estos rasgos distintivos conducen frecuentemente a la conclusión de que no tiene sentido concebir los sistemas de prestaciones desarrollados regionalmente como regímenes de bienestar. Barba intenta demostrar un equívoco común en ambas perspectivas: abordar América Latina como una realidad homogénea. Este capítulo subraya la gran utilidad del concepto de regímenes de bienestar social para hacer comparaciones en nuestra región (haciendo los necesarios ajustes teóricos), afirma que es posible demostrar la existencia de tres tipos de regímenes de bienestar latinoamericanos, que no corresponden a ninguno de los “tres mundos del bienestar” de los que habla Esping-Andersen. De igual manera muestra que éstos han sido sometidos, a partir de los años noventa, a un intenso proceso de reforma social que ha buscado residualizarlos,

pero sólo ha agudizado y ampliado la heterogeneidad regional, sin lograr reducir significativamente ni la pobreza ni la desigualdad imperantes.

El texto de Sojo reflexiona, desde un modelo tridimensional que incluye actores, arenas y argumentos, acerca de los arreglos político-institucionales, de las coaliciones sociales y de los imaginarios que puedan hacer factibles reformas sociales dirigidas a consolidar una estrategia o un régimen de universalismo básico en la región. El enfoque metodológico propuesto por el autor diferencia el proceso político de las reformas a las políticas sociales respecto de las reformas económicas (o economía política). Supone que la valoración de las posibilidades de impulsar reformas sociales universalistas debe ser sensitiva a las diferencias de los contextos nacionales. Propone que la mayor o menor posibilidad depende de la calidad democrática del contexto político y la magnitud de las necesidades: así el escenario más favorable identificado es el de los países con alta capacidad de procesamiento político democrático y con altos niveles de satisfacción de las necesidades; el menos favorable, el de los países con baja capacidad de procesamiento político democrático y con bajos niveles de satisfacción de las necesidades. Propone tres tipos de márgenes de maniobra (o umbrales) para la adopción de las reformas universalistas: el umbral social o ponderación de la magnitud de la necesidad; el umbral fiscal o ponderación de la distribución de los recursos públicos y los espacios para modificar las asignaciones existentes; y el umbral macroeconómico o ponderación de la vinculación de las necesidades con el dinamismo económico observado. Sojo construye estos tres umbrales a partir de la relación estadística en los diversos países de América Latina entre necesidades (porcentaje de la población pobre) y recursos disponibles (inversión social per cápita para el umbral social; impuestos sobre el PIB y gasto social como proporción del gasto público total, ambos para el umbral fiscal; e inversión social sobre el PIB para el umbral macroeconómico). Concluye que en varios países de la región los umbrales sociales y fiscales son aún amplios, dado que las inversiones sociales son altamente deficitarias en dos tercios de los países y que la baja carga tributaria sugiere espacios amplios para la expansión de recursos; y que el umbral macroeconómico en algunos países es todavía importante (inversiones sociales por abajo de 10% del PIB) y en otros es menor y lo que se requiere es una expansión de la producción que aumente los recursos disponibles para la inversión social. Por último, el autor analiza las posibilidades de formar



coaliciones amplias y arreglos institucionales favorables a la reforma universalista, entre grupos de diversos actores (partidos políticos y régimen de representación, visiones de economistas, tecnócratas sociales, grupos corporativos, sector privado y usuarios de los modelos preexistentes).

La investigación histórica de Ordóñez Barba propone reconstruir la formación del Estado social mexicano, desde el momento en que se sientan las bases del orden constitucional que formalizó su presencia (1917) hasta la actualidad. A partir de la tipología desarrollada por Titmus, el autor concluye que este Estado se aproxima a aquellos regímenes que privilegian el bienestar ocupacional, es decir, que asocian el acceso a las políticas de bienestar con el mérito personal, la realización del trabajo y la productividad; que debido al deficiente desarrollo de las instituciones sociales y a las importantes exclusiones de sectores sociales, puede caracterizarse como Estado de bienestar rezagado u ocupacional. Señala que la Constitución reconoce los derechos sociales comúnmente aceptados en las sociedades modernas, pero que con excepción de la educación primaria y la salud preventiva, el acceso a los servicios derivados de estos derechos no están garantizados para amplios sectores de la población; que los acuerdos de la posguerra en Europa se fincaron en el principio de la afinidad o coherencia entre los objetivos sociales y económicos, pero en México excluyeron a la sociedad y economía rurales cuando el país era sobre todo efectivamente rural, lo que generó importantes migraciones hacia las zonas urbanas; que en los años setenta se intentó rectificar esta exclusión, pero los esfuerzos para ampliar la base del sistema de bienestar fueron insuficientes, situación agravada en la crisis de 1982 con la erosión de los programas orientados a los pobres rurales, desgaste que mostró la debilidad de los compromisos del Estado con estos sectores sociales; que las iniciativas recientes (a partir de los años noventa) se han centrado en ofrecer alternativas igualmente endebles para la población pobre, en aplicar reformas racionalizadoras y liberalizadoras (eliminación de subsidios, reestructuración del sistema de pensiones y subrogación), que incluso han reducido los beneficios. Desarrolla un balance final del conjunto de beneficios que puede brindar el Estado y concluye que menos de 55% de la población puede disfrutar con cierta garantía de los servicios básicos (educación, seguridad social, salud, vivienda y alimentación), población eminentemente urbana, asociada a una institución de seguridad social y que cuenta con empleos estables y relativamente mejor remunerados. Los siguientes

grupos en la escala de beneficios son un subconjunto que no supera 25% de la población, no asegurada, y que recibe del Estado algún tipo de beneficio (educación básica, atención médica, mejora de la vivienda y subsidios alimenticios); y un último subconjunto de 20% de la población, desprotegidos de la política social o que disponen circunstancialmente de algún tipo de servicios, fundamentalmente a través de los nuevos programas de combate a la pobreza. En conclusión, Ordóñez Barba cuestiona que el sistema de bienestar, constituido fundamentalmente en el siglo XX, generó una sociedad dividida en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas; este sistema ha contribuido a acentuar las desigualdades que se generan en el ámbito económico.

El trabajo de Midaglia y Castillo se dirige a discutir los parámetros de bienestar y protección social en Uruguay, en el marco de las experiencias de reformas sociales europeas y latinoamericanas, con el objetivo de indagar sobre las posibilidades de ajuste de este esquema de protección a la nueva estructura de riesgos sociales de ese país. En primer lugar, concluye que la readecuación del sistema de bienestar en Europa y en América Latina asumió distintos rumbos; que en el viejo continente se definieron un conjunto de intervenciones públicas para responder a los cambios en el mercado del empleo, para complementar los vacíos producidos en esta última esfera y para rediseñar un sistema de bienestar capaz de articular esquemas contributivos y no contributivos; y que en América Latina se disociaron la revisión de los servicios de seguridad social asociados al mundo del trabajo y la creación de mecanismos alternativos de protección dirigidos a las nuevas vulnerabilidades, con la resultante de un esquema de bienestar dualizado. En segundo lugar, que Uruguay moderó el radicalismo de sus reformas y el ensayismo de las respuestas puestas en marcha para abordar los nuevos riesgos sociales, debido a su tradición de bienestar público y a la oposición a la instalación de un modelo socioeconómico estrictamente liberal; que esta pauta moderada uruguaya generó un sistema híbrido: convivencia de prestaciones universales estatales (educación), prestaciones de carácter mixto (seguridad social) e intervenciones dirigidas a grupos con características específicas (infancia, juventud, género) y bajo nuevos formatos de colaboración pública-privada, que, sin embargo, no se generó un proyecto vertebrador del esquema de bienestar, con articulación de los servicios públicos contributivos con los no contributivos. Para terminar, señala que la creación reciente de una

nueva esfera organizativa especializada, el Ministerio de Desarrollo Social, podría establecer las bases de estructuración de un esquema coherente de protección social.

El artículo de Rojas discute acerca de las políticas sociales en Chile, en especial del sistema de pensiones y de las políticas educativas, luego de las transformaciones impuestas por la dictadura militar a partir de 1973. Plantea que después de este suceso histórico, el Estado por una parte se debilita (ausencia de regulaciones), por otra modifica su relación con la sociedad civil por los procesos de individualización (“individuo individualista”, “individuo flexible”) y mercantilización (mercado como “principal mecanismo de regulación e integración social”); que se ha experimentado un radical proceso de desestatización y privatización de las relaciones sociales, económicas y políticas; que, en ese marco, la economía chilena ha crecido ciertamente y que, en los años noventa, la pobreza se ha reducido, pero que las políticas de mercado, sin regulaciones, han concentrado la riqueza (el 1% más rico concentraba 19% de los ingresos totales en 2003) y aumentado las desigualdades sociales. Señala que el sistema de seguridad social público, previo a las reformas de mercado, logró una cobertura importante de la mayoría de la población (76% de la población activa); que a partir de 1980 la dictadura cambió hacia un nuevo sistema provisional de Administradoras de Fondos y Pensiones (AFP), privadas, regidas por el principio de capitalización individual; que de acuerdo con el actual secretario de Hacienda este seguro individual sólo sirve para 20% de los cotizantes y que el Estado tendrá que asumir al restante 80%; que el actual gobierno está planteando estructurar un pilar solidario integrado y una pensión básica universal. Centra la atención en la crisis del sistema educativo, puesta a la luz por las movilizaciones estudiantiles de 2005. De acuerdo con Rojas, paralela a la privatización de los sistemas de salud y de pensiones, la dictadura reformó el sistema educativo mediante la municipalización, lo que significó entregar a los municipios el problema de la educación básica de los niños pobres; se ha generado una segregación educativa, en la que 92% de los estudiantes asiste a escuelas municipales o privadas subvencionadas; la reforma educacional impulsada por los gobiernos de la Concertación ha mejorado la infraestructura, prolongado la obligatoriedad de la educación a 12 años e introducido la jornada completa, pero no ha resuelto el problema de la calidad de la enseñanza, serio problema frente a las necesidades de renovación tecnológica. En breve,

el autor concluye que las reformas sociales de la dictadura (en especial sobre pensiones y educación), privatizadoras, han fracasado y requieren ser enfrentadas con nuevas políticas públicas.

La investigación histórica de Golbert acerca de los orígenes del sistema fragmentado de bienestar en Argentina, desarrolla el caso de la empresa pública Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), que genera su propia red de protección social; el objetivo es rastrear la historia de la matriz que modeló este sistema de bienestar. Plantea los antecedentes de este caso y sus continuidades y rupturas que condujeron a la fragmentación institucional del sistema actual. Así, en primer lugar, el texto de Golbert plantea que desde fines del siglo XIX se comenzaba a diseñar un sistema de protección social por parte del Estado para un sector de trabajadores (militares, altos empleados de la administración pública, maestros), además de que algunos empresarios también procuraron beneficios sociales para sus trabajadores, lo mismo incluso que algunos sindicatos que recogen las tradiciones de ayuda mutua de los migrantes; así las primeras redes de protección social fueron generadas por múltiples actores (Estado, empresas y sindicatos), incluso los grupos vulnerables fueron atendidos inicialmente por diversas organizaciones privadas. En este esquema, algunos trabajadores recibieron trato preferencial mientras otros vivían en la miseria; el particularismo y los privilegios, los fuertes lazos de identidad y de lealtad comunitarios fueron creando un entramado institucional que se mantiene hasta el presente. En segundo lugar, señala que el caso de la empresa pública YPF muestra la búsqueda de particularismo y fragmentación, no sólo en el sector privado; YPF funda escuelas y construye sus propios hospitales. Otras empresas públicas y privadas siguen este modelo para evitar el contagio de las ideas anarquistas y socialistas entre los trabajadores. En tercer lugar, añade que posteriormente al empuje de YPF, el peronismo promovió la consolidación de los sindicatos únicos por industria y la instauración de beneficios particulares para los diversos grupos profesionales a través de contribuciones obligatorias de los propios trabajadores al fondo de asistencia y previsión social de las entidades sindicales, y de direcciones generales de asistencia y previsión social para distintos sectores en particular; que con la caída del peronismo y la llegada de las dictaduras, el poder de las corporaciones sindicales se fortaleció (dirigentes sindicales, únicos interlocutores laborales) y los sindicalistas lograron beneficios importantes para sus organizaciones; que esta situación se consolidó con la

ley 18610 del gobierno militar de 1970, que estableció aportaciones obligatorias de trabajadores y empresarios para las obras sociales de los sindicatos, centradas en la atención de la salud, administradas por los propios sindicatos. Concluye Golbert que, de esta manera, gobiernos, empresarios y sindicatos contribuyeron a tejer una trama asociativa, caracterizada por particularismos, lealtades y privilegios, que terminaron construyendo una ciudadanía segmentada.

Como lo podrá comprobar el lector, el contenido de esta obra constituye un singular esfuerzo por entender la diversidad y complejidad con la que se presentan los grandes procesos de reforma de los regímenes de bienestar en el mundo. Con ello, esperamos contribuir a enriquecer el debate en el ámbito académico, pero también está en nuestro interés aportar evidencia para que en las instancias de decisión de cada país se trasciendan los enfoques normativos y reduccionistas, que en su mayoría están fuertemente influidos por las grandes agencias financieras internacionales. Las experiencias de las naciones y regiones de tres continentes, presentados en este volumen, demuestran que las rutas del cambio institucional y social son *sui generis* y que, aunque se apliquen recetas, los resultados suelen ser heterogéneos y no siempre enfilados hacia el camino del progreso, la integración y la reducción de las desigualdades. En este marco, con este libro se pretende ir *Más allá de la pobreza*, es decir, hacia la construcción de nuevos consensos para superar las ineficaces recomendaciones de política derivadas del Consenso de Washington.

### *Bibliografía*

- ARTELLS I HERRERO, Joan J. (1992) “Financiación de la política social. Análisis de la financiación y la transformación del Estado benefactor; 1960-1989”, en Ministerio de Asuntos Sociales, *La política social y el Estado de bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales (MAS).
- BARBA, Carlos (2005) *Paradigmas y regímenes de bienestar*. Cuadernos de Ciencias Sociales núm. 137. San José de Costa Rica: FLACSO.
- (2007) *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- BHAGWATI, Jagdish (2005) *En defensa de la globalización*. Barcelona: Debate.
- BONOLI, George y P. Taylor-Gooby (2000) *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment*, Cambridge: Polity.
- BOYER, Robert (1986) "Introduction. Les crises ne sont plus ce qu'elles étaient", en R. Boyer, *Capitalismes fin de siècle*. Paris: PUF, pp. 11-30.
- (2002) *La croissance, début de siècle. De l'octet au gène*. Paris: Éditions Albin Michel.
- CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Documento LC/G.2071 (SES.28/3), Santiago de Chile: CEPAL.
- (2006) *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- (1996) "After the Golden Age. Welfare State Dilemmas in Global Economy", en Gosta Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economy*. Londres: Sage Publications, pp. 1-31.
- (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- (2001) "El Estado de bienestar europeo para el siglo XXI", en *La Factoría*, núm. 13, octubre-enero. <http://lafactoriaweb.com/articulos/gosta13.htm>
- GARCÍA COTARELO, Ramón (1986) *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- GOODIN, Robert, Bruce Headey, Ruud Muffels y Henk-Jan Dirven (1999) *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HUBER, Evelyne y John D. Stephens (2001) *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: The University of Chicago Press.
- IVO, Anete (2005) "The Redefinition of the Social Issue and the Rethoric on Poverty During the 90's", en Alberto Cimadamore, Dean Hartley y Jorge Siqueira (eds.) *The Poverty of the State. Reconsidering the Role of the State in the Struggle Against Global Poverty*. Buenos Aires: CLACSO-CROP.
- MISHRA, Ramesh (1992) *El Estado de bienestar en crisis*. Madrid: MTySS.
- (1993) *El Estado de bienestar en la sociedad capitalista*. Madrid: MAS.

- MOLYNEUX, Maxine (2000) “Ciudadanía y política social en perspectiva comparada”, en Sergio Reuben Soto (ed.) *Política social. Vínculo entre Estado y sociedad*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica/FLACSO/UNICEF.
- ORDÓÑEZ, Gerardo (2007) “Surgimiento y devenir del Estado de bienestar en las democracias occidentales”, en José Luis Calva (coord.) *Empleo, ingreso y bienestar*. México: UNAM/Porrúa.
- PICÓ, Josep (1990) *Teorías sobre el Estado de bienestar*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- PIERSON, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SALAMA, Pierre (2008) *El desafío de las desigualdades: América Latina/Asia. Una comparación internacional*. México: Siglo XXI Editores.
- SCHARPF, Fritz y Vivien Schmidt (2000) *Welfare and Work in the Open Economy. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHIERUP, Carl-Ulrik (2001) “Whither the Social Dimension? Citizenship, Racialised Exclusion and Changing EU Social Policy Agendas”, ponencia presentada en la conferencia “Entre estados y mercados”. Lieja, pp. 1-16. [http://www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/Schierp\\_Carl.html](http://www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/Schierp_Carl.html)
- STIGLITZ, Joseph E. (2002) *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.
- (2004) “El consenso post-consenso de Washington”, ponencia presentada en la conferencia “Del Consenso de Washington a una nueva gobernanza global”, auspiciada por la Fundación CIDOB e Initiative for Policy Dialogue, Barcelona.
- WILLIAMSON, J. (1990) “What Washington Means by Policy Reform”, en John Williamson (ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.

# I

## REGÍMENES DE BIENESTAR CLÁSICOS DE LA OCDE





# Convergencia hacia la media en gasto en protección social, desigualdad de rentas y tasa de pobreza en la Unión Europea



José Adelantado  
Eduardo Calderón

## INTRODUCCIÓN

La transformación que está teniendo lugar en los Estados de bienestar (EB) europeos es un hecho que ningún especialista discute; ahora bien, la explicación de esa transformación ha dado lugar a una extensísima literatura. Simplificando mucho se pueden distinguir tres puntos de vista: 1) Los cambios en los EB se deben principalmente a procesos exógenos; 2) Son consecuencia principalmente de cambios endógenos; 3) Las transformaciones en los EB obedecen a la interacción de ambos procesos.

La primera posición considera que la globalización ejerce un impacto significativo sobre los EB y las políticas públicas, limitando severamente las opciones políticas de los gobiernos nacionales en aspectos tales como tasas de interés, déficit públicos, gasto social, regulación del mercado de trabajo y de la negociación colectiva, o financiación de la protección social. Se argumenta que la internacionalización de la economía ha erosionado el pacto keynesiano y que la exposición de las economías nacionales a la competitividad internacional constriñe las políticas públicas. La movilidad del capital se percibe como una amenaza si los gobiernos no practican políticas “amigables” para la inversión, la producción y los impuestos sobre beneficios (Jordan, 1998; Mishra, 1999; Scharpf, 2000). En este contexto los Estados habrían desarrollado respuestas adaptativas de carácter similar en forma de “una carrera hacia abajo” (*race to the bottom*); los gobiernos, ante los imperativos de la competencia internacional, se

habrían visto obligados a modificar los fundamentos sociales de los EB clásicos, como el pleno empleo y las políticas redistributivas, y a adoptar políticas económicas, fiscales y sociales similares: desregulación, privatización y residualización del bienestar (Taylor-Gooby, 1997; Weiss, 1997). Además, la expansión del comercio internacional sería responsable del desempleo y del crecimiento de las desigualdades que, junto al cambio tecnológico, estarían reduciendo la demanda de trabajadores sin especializar, convirtiéndose en una carga para el Estado. Así mismo, para mejorar la competitividad y hacer más atractivo un país a la inversión extranjera, sería necesario reducir los estándares de la protección social (Alber y Standing, 2000).

La segunda posición considera que el cambio en los EB se debe más a un proceso de maduración interna, que a grandes impactos de la globalización. Según Pierson (1998, 2001), el cambio de la manufactura a los servicios, la maduración de los compromisos de los EB en la cobertura de necesidades y el envejecimiento de la población (que reduce las posibilidades financieras de la seguridad social al disminuir el número de activos, y aumentar el gasto social en pensiones y sanidad), no estarían relacionados con el proceso de globalización. Esping-Andersen (2000) señala la emergencia de nuevos riesgos sociales como consecuencia de los cambios en los mercados laborales, en las estructuras familiares y la demografía; así mismo, pone el acento en cómo las estructuras institucionales de distintos regímenes de bienestar han respondido de forma diferente a las presiones de la globalización, teniendo en cuenta sus pautas de desarrollo histórico (*path dependence*). En este sentido, Yeates (2001) señala la importancia contingente de los Estados en el proceso de globalización, pero opina que se resuelve atendiendo a factores internos; porque el camino por el que los Estados promueven, reciben y reaccionan a la globalización depende de su rango en la política económica global; porque el margen de maniobra de los Estados para implementar estrategias globalizadoras está mediatizado por estructuras económicas, institucionales, culturales y demográficas nacionales, y porque el margen de operación de los Estados está determinado por el balance del poder político entre el Estado, el trabajo, el capital y la sociedad civil.

La tercera posición considera que la relación entre globalización y EB es un proceso de interacción recíproca, bidireccional, en el que la globalización no debe ser entendida como un proceso singular y homo-

géneo a través del globo. El carácter de la globalización es construido e interpretado de forma diferente en distintos sistemas y regímenes de bienestar y también actúa en contextos socioeconómicos y políticos diversos. Sykes, Palier y Prior (2001) describen cómo las principales agencias internacionales (FMI, BM, OCDE, Comisión Europea) y otras comunidades epistémicas, como los economistas, han propuesto “soluciones globales” en la percepción de los problemas de bienestar. Estas propuestas de concepción son a menudo neoliberales e ilustrarían el carácter ideológico de la globalización en dos sentidos: primero, suministrando un conjunto de recetas para reformar el bienestar y, segundo, como justificación de los gobiernos para realizar cambios en los EB. En esta perspectiva, dicen que se podría pensar que las reformas aparentemente “causadas” por el nuevo contexto de la globalización serían más bien respuestas de carácter anticipatorio acerca de cómo se perciben los problemas y las soluciones. Pero los EB no sólo reciben pasivamente los impactos de la globalización, sino que contribuyen activamente a la misma mediante las políticas sociales (pensiones, sanidad...). Rieger y Leibfried (1998) han estudiado la transformación interna de los EB en relación con la internacionalización del comercio, la producción y la inversión; según ellos, la política social ha contribuido a la globalización económica integrando a las economías nacionales en el mercado mundial desde la Segunda Guerra Mundial, y lo que distingue el actual período de otros anteriores es que la apertura económica es percibida como un riesgo para los proveedores y beneficiarios que dependen de los EB. Los mercados globales son percibidos como un dictado para restringir el gasto público, el gasto en bienestar y reducir los costos laborales y los impuestos; y esta presión contradictoria entre abrirse a la globalización o resistirse a ella tiene lugar en estructuras nacionales diferenciadas y, en ellas, la política social juega un papel importante en la concreción del ritmo y la extensión de la globalización.

Este trabajo se adscribe a la tercera posición teórica que entiende la relación entre globalización y EB como un proceso de interacción recíproca entre factores exógenos y endógenos. No obstante, hay que tener en cuenta que la caracterización de la globalización como factor “exógeno” es una simplificación, ya que los Estados, con sus decisiones, intervienen en el proceso de globalización como actores creadores, no como meros agentes pasivos (aunque las decisiones que tomen en un momento puedan tener un efecto *boomerang* en otro posterior). Aun así, la globalización

se puede percibir por parte de los gobiernos como una variable externa que han de combinar con su situación interna. Y tanto la existencia de procesos endógenos ajenos al proceso globalizador (el envejecimiento de la población y el cambio en las estructuras familiares serían un ejemplo) como la de otros procesos más “interactivos”, como el cambio tecnológico y una nueva división internacional del trabajo, permiten respuestas múltiples sobre la dinámica de los EB.

Otro aspecto polémico sobre la relación entre globalización y Estado del bienestar, en el que se ubica este trabajo, es acerca de si los EB están en un proceso de expansión, de “supervivencia” o de reducción (*retrenchment*), habida cuenta de que las previsiones de desmantelamiento no se han cumplido. La primera posición argumenta que la expansión del gasto en protección social es debida a factores como el desempleo, el bajo crecimiento económico y el cambio tecnológico que producen transformaciones estructurales en los mercados de trabajo nacionales (Castles, 2001). El crecimiento de la productividad, el cambio en las pautas de consumo y la saturación de la demanda de productos de sectores tradicionales, serían las principales fuerzas del cambio más que las derivadas de la globalización (Iversen, 2001; Iversen y Cusack, 2000). La segunda defiende la capacidad de resistencia y adaptación de los EB para hacer frente a los nuevos cambios sociales (Sykes y Alcock, 1998; Kersbergen, 2000) mediante distintas combinaciones de Estado, mercado, familia y la sociedad civil en la provisión del bienestar (Kuhnle, 2000). La tercera pronostica una situación de austeridad debido a los siguientes factores clave: la globalización como fenómeno que impone una lógica competitiva que constriñe las políticas de impuestos y del mercado de trabajo; el convencimiento de los políticos de que los votantes no aceptan incrementos de impuestos y de contribuciones; el predominio del neoliberalismo en la política económica que prioriza la libertad del mercado sobre la intervención del Estado en el suministro de bienestar, y la “cuadratura del círculo” al producirse presiones contradictorias desde direcciones opuestas, por un lado el crecimiento de las necesidades sociales debidas al cambio estructural, y por otro la lógica del liberalismo y de la globalización que aconsejan la contracción de la provisión (Bonoli, George y Taylor-Gooby, 2000:2). Pero esta reducción que se presenta en un contexto de maduración de los derechos sociales no puede ser radical, ha de aprobarse en distintas estructuras institucionales, con electorados que tienen más seguridad en

las pérdidas que esperanzas en las ganancias, y con trayectorias nacionales que condicionan las posibilidades de cambios. De manera que se produciría una reestructuración con tres estrategias dominantes: remercantilización, contención de costos y recalibración (racionalización) (Pierson, 2001).

En este trabajo pretendemos profundizar en la “supervivencia” de los Estados de bienestar, ya que si bien no se ha producido una reducción, tampoco una expansión. Hemos seleccionado la variación del Gasto Público y del Gasto en Protección Social como presiones tópicamente atribuibles a la globalización (sección 2). Otro de los tópicos que discutimos es el crecimiento de la desigualdad de ingresos y del riesgo de pobreza como consecuencia del debilitamiento de la capacidad redistributiva de los Estados de bienestar (sección 3). Finalmente, se considera el peso de las transferencias sociales como una aproximación indirecta al *output* de la interacción entre las presiones derivadas de la globalización económica y las respuestas adoptadas por los Estados del bienestar europeos (sección 4).

Nuestra hipótesis es que entre 1995 y 2001, una parte de las presiones derivadas de la globalización (aunque sólo sea como fenómeno percibido sobre el que se produce una reacción anticipatoria) se ha traducido en una reducción relativa del esfuerzo dedicado a gasto público y a gasto en protección social respecto al crecimiento del PIB, con impactos negativos sobre la distribución de renta en la población de bajos ingresos y sobre el riesgo de pobreza. El trabajo en ningún momento pretende desarrollar un argumento determinista de causalidad directa entre los tres fenómenos (un freno en la expansión del gasto en protección social llevaría a una mayor desigualdad de rentas y a una mayor tasa de pobreza). El objetivo es poner de manifiesto que esta reducción relativa del tamaño de los Estados de bienestar se ha desarrollado mediante una dinámica general que tiende hacia la convergencia, combinada con casos “desviados”. Los países que destinaban más recursos a gasto público y a gasto en protección social son los que más lo han contraído y en los que más ha aumentado la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza. Por el contrario, los países que menos recursos destinaban son los que más han expandido el gasto y en los que más se ha reducido la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza.

EVOLUCIÓN DEL PIB, DEL GASTO PÚBLICO  
Y DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL

El esfuerzo que una sociedad dedica a gasto público (GP) y a gasto en protección social (GPS) se suele medir como porcentaje del producto interior bruto, pero esa relación dificulta la valoración del “esfuerzo real” de los gastos. El ratio del gasto es resultado de una fracción y por ello su tamaño varía por cambios en el numerador (gestión de las necesidades sociales) o denominador (ciclos económicos). El ratio del gasto social puede aumentar ya sea porque se reduzca el denominador (PIB), o por aumentos del numerador (GPS). En este trabajo, para evitar los problemas metodológicos que plantea el uso de ese tipo de ratios hemos utilizado el concepto de paridades de poder de compra (*purchasing power parities*), que en esencia es una estandarización de precios en términos espaciales que convierte las monedas nacionales en una moneda artificial común, en la que cada unidad puede comprar la misma cantidad de bienes y servicios en cada uno de los Estados en un año específico. Como señalan Stapel, Pasanen y Reinecke (2004), es muy útil para hacer comparaciones sobre el tamaño de las economías (PIB) y otros indicadores (GP, GPS), ya que sus tasas de conversión son deflatores espaciales que remueven los efectos de las diferencias del nivel de precios entre países, y más si se utiliza en unidades por habitante, como es nuestro caso.

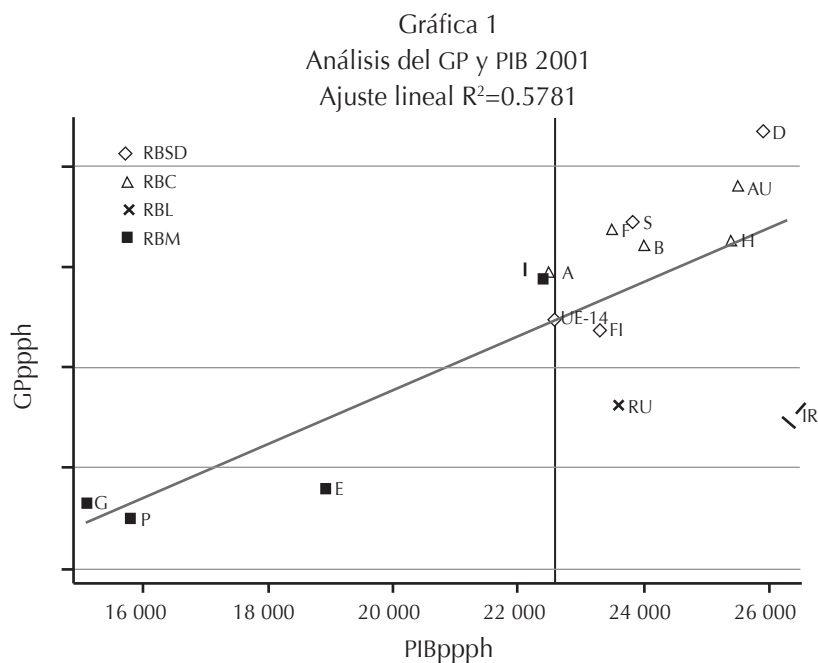
El volumen de recursos que un país destina a gasto público y a gasto en protección social es uno de los elementos que, además de en qué, cómo y mediante qué estructura de derechos sociales se gasta (desmercantilización), ha servido para caracterizar a los distintos regímenes de bienestar (RB) en la Unión Europea.<sup>1</sup> En la gráfica 1 se puede observar cómo quedan configurados los RB de acuerdo con su nivel de gasto público y de su riqueza (PIB por habitante en ppp) en 2001. Al agrupar a los países en cuatro cuadrantes definidos por los valores medios de las variables vemos que el RBL se caracteriza por combinar un alto PIB y bajo GP. El RBM es más heterogéneo, ocupa el cuadrante de bajo PIB y bajo GP, salvo

---

<sup>1</sup> Régimen de Bienestar Socialdemócrata (RBSD): Dinamarca (D), Finlandia (FI) y Suecia (S); RB Conservador (RBC): Alemania (A), Austria (AU), Bélgica (B), Francia (F) y Holanda (H); RB Liberal (RBL): Irlanda (IR) y Reino Unido (RU), RB Mediterráneo (RBM): España (E), Italia (I), Grecia (G) y Portugal (P).

Italia. El cuadrante superior derecho dibuja una mezcla de posiciones entre países del RBSD y RBC; Suecia y Finlandia se sitúan más próximas al RBC, mientras que Austria y Holanda se sitúan cerca de Dinamarca.

Así mismo, en esta gráfica presentamos el ajuste lineal entre el gasto público y el PIB; se observa que el coeficiente de determinación entre ambos es alto e indica que las variaciones en el GP entre los países pueden ser explicadas en 57.8% por las diferencias en el PIB. Aunque este tipo de análisis no implica una relación determinista entre ambas variables es bastante ilustrativo, en el sentido de que podemos identificar las diferencias de los países respecto a su gasto público según lo que se esperaría de su nivel de riqueza. Por lo tanto, aquellos países que se encuentren por encima de la línea de ajuste implicaría que realizan un GP mayor a lo que se esperaría de acuerdo con su PIB y viceversa. Los casos que destacan en la gráfica 1 por encontrarse debajo de esta línea de ajuste son España, Reino Unido e Irlanda, que destinan un GP más bajo de lo que se esperaría, y por el contrario, los países con una importante diferencia por encima de la línea son Suecia y Dinamarca.

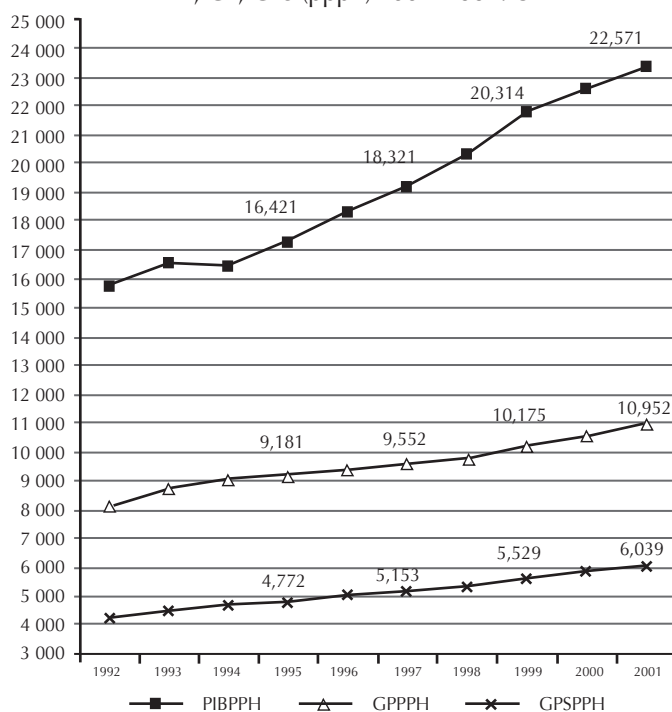


Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat



En la gráfica 2 se puede observar la evolución (1992-2001) del PIB, del GP y del GPS de 14 Estados europeos.<sup>2</sup> Obsérvese que esos indicadores están expresados en unidades de paridad de poder de compra (ppp) por habitante, lo que permite una mejor comparación del esfuerzo real en GP y GPS respecto al crecimiento del PIB; se ha tomado el importe monetario que cada país destina a GP y a GPS convertido a estas unidades. Es cierto que el GP y GPS han aumentado de manera sostenida, y eso desmiente cualquier supuesto de reducción o recorte con los datos que se trabaja,

Gráfica 2  
PIB, GP, GPS (ppph) 1992-2001. UE-14



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

<sup>2</sup> En todo el trabajo no se tiene en cuenta a Luxemburgo, porque al trabajar con medias simples respecto a los indicadores por regímenes de bienestar, este país distorsiona el régimen de bienestar conservador al que se le adscribe. No creemos que la pérdida de información sea muy importante, pues se trata de un país pequeño en extensión y población (en 2001 el Gran Ducado contaba con 442 000 habitantes).

pero no es menos cierto que la tasa de crecimiento del PIB (en las mismas unidades y por persona) ha crecido mucho más, especialmente desde 1994-1995, cuando la pendiente de la curva aumenta considerablemente. Se puede afirmar entonces que, en términos relativos, los gobiernos han destinado año tras año una menor parte del crecimiento económico a GP y a GPS.

En la tabla 1 se detalla el tamaño y la variación por regímenes y por países de los tres indicadores desde 1995 hasta 2001. Como ya se dijo, los tres han aumentado, pero mucho más el PIB (37.5%) (columna 2) que el GP en conjunto (19.3%) (col. 4), aunque dentro de éste el GPS ha crecido proporcionalmente más (26.6%) (col. 6). Por otro lado (en la parte derecha de la tabla, cols. 7-10), si el GP se descompone entre el gasto en protección social y el gasto que no se destina a esa partida (infraestructuras, educación, justicia, funcionarios...) se observa que en conjunto ha aumentado la proporción de GPS sobre GP en la misma medida que se ha reducido lo que se destinaba a gasto que no corresponde a protección social (3.1%) (col. 11).

El crecimiento del PIB ha sido muy diferente por regímenes de bienestar y entre países incluso pertenecientes al mismo régimen. Irlanda, Finlandia, Portugal, Reino Unido, España y Holanda han crecido bastante por encima de la media, mientras que Italia y especialmente Alemania han crecido muy por debajo. Pero las dinámicas de crecimiento del PIB no han repercutido de manera automática en el comportamiento del gasto público. Las columnas 2 y 4 muestran que aunque Finlandia y Suecia han tenido importantes crecimientos del PIB, han reducido el ritmo de crecimiento del GP. También destacan por el incremento en GP Grecia y Portugal, así como el Reino Unido e Irlanda, aunque en estos dos países la expansión del GP ha sido proporcionalmente menor en relación con el crecimiento de su PIB. Alemania apenas ha crecido y ha frenado mucho el GP.

El PIB, en paridad de poder de compra por habitante, ha crecido 37.5%, mientras que el GPS sólo 26.6% (col. 6), es decir, una pérdida de esfuerzo relativo en GPS de 11.1% en seis años. Todos los países del RBSD han aumentado su GPS en menor proporción que la media, especialmente Finlandia; si bien es cierto que eran los que partían de un nivel más alto. Los países del RBM son los que tenían un GPS más bajo, y también son los que lo han elevado en mucha mayor medida que el comportamiento medio, destacando Grecia y Portugal. En el RBL, Irlanda destaca por su limitado incremento en GPS, muy poco por encima de la media, lo que

Tabla 1  
Producto Interno Bruto, Gasto Público y Gasto en Protección Social  
por habitante, en paridades de poder adquisitivo (ppp).  
Proporción del gasto público en protección social y del gasto público en el resto

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	PIBh	Variac.	GPh	Variac.	GPSh	Variac.	GP en	GP en	GP en	GP en	Variac.
	ppp	%	ppp	%	ppp	%	PS	PS	no PS	no PS	%
	1995	95 a	1995	95 a	1995	95 a	1995	2001	1995	2001	95 a
		2001		2001		2001	(%)	(%)	(%)	(%)	2001
<b>UE-14</b>	<b>16 421</b>	<b>37.5</b>	<b>9 181</b>	<b>19.3</b>	<b>4 772</b>	<b>26.6</b>	<b>52.0</b>	<b>55.1</b>	<b>48.0</b>	<b>44.9</b>	<b>3.1</b>
Dinam.	19 000	36.3	12 460	17.7	6 654	17.3	53.4	53.2	46.6	46.8	-0.2
Finlandia	16 100	44.7	9 276	15.9	4 934	13.9	53.2	52.3	46.8	47.7	-0.9
Suecia	18 000	32.2	12 035	7.1	6 153	14.8	51.1	54.8	48.9	45.2	3.7
<b>RBSD</b>	<b>17 700</b>	<b>37.5</b>	<b>11 257</b>	<b>13.4</b>	<b>5 914</b>	<b>15.5</b>	<b>52.6</b>	<b>53.4</b>	<b>47.4</b>	<b>46.6</b>	<b>0.9</b>
Alemania	18 200	23.6	11 127	6.6	5 728	27.9	51.5	61.8	48.5	38.2	10.3
Austria	19 700	29.4	11 304	19.9	5 897	26.6	52.2	55.1	47.8	44.9	2.9
Bélgica	18 300	31.1	10 452	18.5	5 555	24.0	53.1	55.6	46.9	44.4	2.5
Francia	17 600	33.5	10 190	24.9	5 661	28.3	55.6	57.1	44.4	42.9	1.5
Holanda	18 300	38.8	10 900	14.6	5 974	23.7	54.8	59.2	45.2	40.8	4.4
<b>RBC</b>	<b>18 420</b>	<b>31.3</b>	<b>10 794</b>	<b>16.8</b>	<b>5 763</b>	<b>26.1</b>	<b>53.4</b>	<b>57.8</b>	<b>46.6</b>	<b>42.2</b>	<b>4.3</b>
España	13 300	42.1	6 126	24.7	3 005	28.7	49.0	50.6	51.0	49.4	1.6
Grecia	11 000	37.3	5 579	31.5	2 438	62.9	43.7	54.1	56.3	45.9	10.4
Italia	17 600	27.3	9 855	19.4	4 576	35.2	46.4	52.6	53.6	47.4	6.1
Portugal	11 100	42.3	5 261	33.8	2 585	41.0	49.1	51.8	50.9	48.2	2.6
<b>RBM</b>	<b>13 250</b>	<b>36.2</b>	<b>6 705</b>	<b>25.9</b>	<b>3 151</b>	<b>40.2</b>	<b>47.1</b>	<b>52.3</b>	<b>52.9</b>	<b>47.7</b>	<b>5.2</b>
Irlanda	15 100	74.2	6 598	35.6	3 014	28.6	45.7	43.3	54.3	56.7	-2.4
Reino U.	16 600	42.2	7 374	25.8	4 629	33.5	62.8	66.6	37.2	33.4	3.8
<b>RBL</b>	<b>15 850</b>	<b>57.4</b>	<b>6 986</b>	<b>30.5</b>	<b>3 822</b>	<b>31.6</b>	<b>54.2</b>	<b>55.0</b>	<b>45.8</b>	<b>45.0</b>	<b>0.7</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

contrasta con el hecho de ser el país que mayor crecimiento del PIB ha experimentado. En conjunto, los países que componen el RBC han reducido muy ligeramente su GPS, y es importante señalarlo porque en 1995 partían de niveles elevados, lo que se podría interpretar como una considerable resistencia a la baja, a pesar del limitado aumento del PIB en conjunto.

Por otro lado (véase columnas 7 a 11 de la tabla 1), en 1995 el GPS era 52% del total del GP, en 2001 había aumentado a 55.1%, 3.1% más. Este aumento del GP destinado a protección social en detrimento del gasto destinado a otras partidas, puede indicar que mientras que el GPS crece por razones propias (envejecimiento de la población, desempleo...), el GP no destinado a protección social es más susceptible de modificar (moderar su crecimiento) por las decisiones políticas de los gobiernos.

Los países que han reducido por encima de la media el GP no destinado a protección social son: Grecia, Alemania, Italia, Holanda, Reino Unido y Suecia.

Hasta ahora se ha podido observar (gráfica 2 y tabla 1) que no ha habido una reducción por habitante (en paridad de poder de compra) del volumen del GP ni del GPS. Ahora bien, ese aumento ha sido relativamente menor que el crecimiento del PIB. Que con excepciones, y en términos relativos respecto al punto de partida, el ritmo de expansión del gasto público ha tendido a reducirse entre los que más gastaban (RBSD), a acelerarse entre los que menos (RBM y RBL), y a ralentizarse en los países que componen el (RBC). Que con excepciones y en términos relativos también el ritmo de expansión del gasto en protección social se ha reducido notablemente entre los que más recursos destinaban, nuevamente (RBSD), a acelerarse mucho en Grecia, Italia, Portugal y el Reino Unido, y una leve tendencia a gastar menos en RBC. Y que se ha reducido la proporción del GP que se dedicaba a fines diferentes a la protección social.

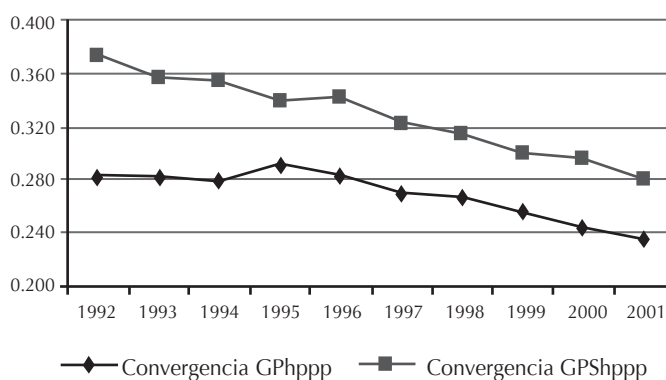
¿Quiere esto decir que lo que está ocurriendo es un proceso de convergencia en la política económica de los países europeos respecto al manejo del gasto público y del gasto en protección social?, y si es así, ¿la convergencia es al alza, a la media, o a la baja?, ¿qué casos divergen? Para analizar esta cuestión nos vamos a servir del concepto de *convergencia sigma*, que se refiere a la reducción progresiva de las disparidades en algún indicador (GP, GPS) entre países a lo largo del tiempo. La convergencia se mide normalmente examinando la evolución de las distintas medias estadísticas de dispersión referidas a alguna variable. Se dará el fenómeno si la dispersión del logaritmo del GP y del GPS medidos en paridades de poder de compra por habitante a través de los 14 países declina con el tiempo. Habrá una “convergencia hacia la media” si los países más rezagados aumentan sobreproporcionadamente la variable considerada, o si los que van en cabeza la reducen de forma también desproporcionada, o ambas cosas. Habrá “convergencia hacia arriba (*upward harmonisation, race to the top*)” si los que van en la cabeza mantienen sus posiciones y los rezagados se les acercan en el curso del tiempo. Habrá “convergencia a la baja” si los rezagados mantienen sus posiciones y los que van a la cabeza las reducen con el tiempo (*race to the bottom*). No se producirá el fenómeno de la convergencia si la dispersión persiste o aumenta a lo largo del tiempo.

La fórmula que se utiliza procede de la literatura económica para el estudio de la convergencia en términos de PIB per cápita, y se ha adaptado a la variable gasto público del siguiente modo:

$$\sigma = \left[ \frac{\sum (\ln GPhppp_{it} - \ln \overline{GPhppp_t})^2}{14} \right]^{1/2}$$

Donde  $\ln GPhppp_{it}$  es el logaritmo del GP por habitante en paridad de poder de compra (ppp) en el país  $i$  en el período  $t$ ,  $\ln \overline{GPhppp_t}$  es el logaritmo de la media del GP por habitante para el año  $t$  y, por último, 14 es el número de los países considerados en el análisis.

Gráfica 3  
Convergencia sigma GPShppp y GPhppp (1992-2001)



La gráfica 3 y la tabla 2 muestran las siguientes tendencias de convergencia en el conjunto de la UE-14 para los valores del GPS y del GP: se ha producido una convergencia sostenida del gasto en protección social desde 1992 hasta 2001 debido a que los valores del indicador sigma se han reducido; así mismo, el gasto público muestra una leve divergencia hasta 1995, pero a partir de ese año mantiene una convergencia sostenida a lo largo del tiempo a un ritmo parecido al de la convergencia en el gasto en protección social, por la similitud en la pendiente de sus curvas.

Tabla 2

Diferencia entre logaritmos por habitante en ppp en el país  $i$  en el período  $t$ ,  
y del logaritmo de la media por habitante en el año  $t$  (GP y GPS)

	$\text{Ln}(\text{GPhpp}_{it}) - \text{Ln}(\text{GPhpp}_t)$			$\text{Ln}(\text{GPShpp}_{it}) - \text{Ln}(\text{GPSpph}_t)$		
<b>UE-14</b>	<b>1992</b>	<b>1995</b>	<b>2001</b>	<b>1992</b>	<b>1995</b>	<b>2001</b>
Dinamarca	0.24	0.31	0.29	0.23	0.33	0.26
Finlandia	0.00	0.01	-0.02	0.03	0.03	-0.07
Suecia	:	0.27	0.16	0.29	0.25	0.16
<b>RBSD</b>	<b>0.12</b>	<b>0.20</b>	<b>0.15</b>	<b>0.18</b>	<b>0.21</b>	<b>0.11</b>
Alemania	0.07	0.19	0.08	0.17	0.18	0.19
Austria	0.19	0.21	0.21	0.17	0.21	0.21
Bélgica	0.18	0.13	0.12	0.16	0.15	0.13
Francia	0.15	0.10	0.15	0.22	0.17	0.18
Holanda	0.15	0.17	0.13	0.25	0.22	0.20
<b>RBC</b>	<b>0.15</b>	<b>0.16</b>	<b>0.14</b>	<b>0.19</b>	<b>0.19</b>	<b>0.18</b>
España	:	-0.40	-0.36	-0.41	-0.46	-0.45
Grecia	-0.55	-0.50	-0.40	-0.73	-0.67	-0.42
Italia	0.19	0.07	0.07	0.07	-0.04	0.02
Portugal	-0.55	-0.56	-0.44	-0.81	-0.61	-0.51
<b>RBM</b>	<b>-0.30</b>	<b>-0.35</b>	<b>-0.28</b>	<b>-0.47</b>	<b>-0.45</b>	<b>-0.34</b>
Irlanda	-0.35	-0.33	-0.20	-0.50	-0.46	-0.44
Reino Unido	-0.14	-0.22	-0.17	0.02	-0.03	0.02
<b>RBL</b>	<b>-0.25</b>	<b>-0.27</b>	<b>-0.18</b>	<b>-0.24</b>	<b>-0.24</b>	<b>-0.21</b>
<b>Sígmás</b>	<b>0.282</b>	<b>0.291</b>	<b>0.236</b>	<b>0.372</b>	<b>0.339</b>	<b>0.280</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

Si las tendencias generales se observan por regímenes de bienestar y se atiende a los casos de los países “desviados” entre 1995 y 2001, tenemos lo siguiente: en relación con el GP por RB, el análisis de convergencia muestra que el RBSD y el RBC han convergido hacia la media desde arriba, pero el RBSD con mayor intensidad debido a que su variación entre los años es más pronunciada. Ocurre lo mismo desde posiciones inversas en RBL y RBM, que convergen hacia la media desde abajo, pero el RBL con mayor intensidad. Los países que destacan por su ritmo de convergencia en GP hacia la media desde arriba son Suecia y Alemania, y hacia la media desde bastante más abajo Irlanda; respecto al GPS por regímenes, el que más ha convergido hacia la media desde arriba ha sido el RBSD, y hacia la media desde abajo el RBM. El RBC como tal ha mantenido sus posiciones un poco por encima de la media, mientras que el RBL también las ha mantenido pero un poco más alejado de la media por debajo. Los países que destacan por su ritmo de convergencia en GPS son Finlandia, Suecia, Grecia y Portugal.

EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS  
Y DEL RIESGO DE POBREZA

Una de las cuestiones que más preocupa entre los estudiosos, porque tiene consecuencias en la vida real de las personas, es el resurgimiento de la desigualdad de ingresos en los países desarrollados. Parece ser que el proceso descrito por Kuznets, allá por los años de la década de 1950, en forma de U invertida, se estaría repitiendo. Según él, la desigualdad de ingresos en las sociedades industriales, a largo plazo, primero aumenta y luego declina; y así fue hasta la década de los setenta, pero después y hasta la actualidad, según algunos autores, parece que está volviendo a producirse la curva de Kuznets en las sociedades posindustriales, es decir, que está empezando a crecer la desigualdad –especialmente en los países anglosajones, y también en algunos de Europa Continental– (Atkinson *et al.*, 1995; Smeeding, 2000).

Algunas de las razones que explicarían la desigualdad de ingresos se han asociado al proceso de globalización; según Alderson y Nielsen (2002), se debe al crecimiento de las importaciones desde las economías no industriales, a la movilidad del capital y a la inmigración. La importación de productos manufacturados hace competir a los trabajadores menos especializados y con bajos salarios de las sociedades industriales, con los del resto; además, la competición reduce los salarios y aumenta el desempleo. La movilidad del capital fortalece el poder de los capitalistas en relación con el gobierno y los sindicatos, su “opción de salida” se traduce en demandas de bajos impuestos y concesiones en política social a unos, y concesiones en salarios a otros. Y una elevada tasa de inmigración de baja cualificación hace aumentar la desigualdad porque desplaza a los trabajadores autóctonos y deprime sus salarios.

Otros estudios hacen hincapié en la importancia de la fuerza de trabajo femenina y en la densidad sindical como factores explicativos de la desigualdad de ingresos según variedades de capitalismo (Rueda y Pontusson, 2000). Las mujeres asalariadas promoverían la desigualdad porque pueden suplir a trabajadores sin especializar con salarios más bajos; y una elevada tasa de afiliación sindical está asociada muy positivamente con una baja desigualdad de ingresos. Así mismo, se ha estudiado la importancia de los factores político-institucionales según sean gestionados por el centro izquierda o centro derecha en relación con la negociación colectiva

y la densidad sindical (Huber y Stephens, 2001), y también respecto a sus opciones sobre la negociación colectiva y sobre sus preferencias según el grado de coordinación/descoordinación de los agentes económicos (Beramendi y Cusack, 2004).

Aquí no se va a entrar en el análisis causal de los factores explicativos de la desigualdad de ingresos, nos vamos a centrar en el estudio de su dinámica y su relación con el gasto en protección social. La tabla 3 muestra mediante coeficientes de Gini (expresados como ingreso disponible equivalente) una estructura de desigualdad de ingresos que, aunque tiende a reducirse en promedio, mantiene rasgos típicos de los RB entre 1995 y 2001. Sin embargo, todos los países del RBSD, aunque siguen siendo los más igualitarios, han aumentado su desigualdad; mientras que los países del RBM y del RBL, que siguen siendo los más desigualitarios, la han reducido. En conjunto, los países del RBC, partiendo de una situación intermedia, han hecho un esfuerzo importante en la reducción de la desigualdad hasta 1997; luego la velocidad se ralentiza.

Tabla 3  
Coeficientes de Gini (ingreso disponible equivalente)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>UE-14</b>			<b>28.2</b>		<b>28.5</b>		<b>28</b>
Dinamarca	20	:	20	20	21	:	22
Finlandia	:	22	22	22	24	24	24
Suecia	:	:	21	:	22	:	24
<b>RBSD</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>21</b>	<b>:</b>	<b>22.3</b>	<b>:</b>	<b>23.3</b>
Alemania	29	27	25	25	25	25	25
Austria	27	26	25	24	26	24	24
Bélgica	29	28	27	27	29	30	28
Francia	29	29	29	28	29	28	27
Holanda	29	29	26	25	26	25	26
<b>RBC</b>	<b>28.6</b>	<b>27.8</b>	<b>26.4</b>	<b>25.8</b>	<b>27</b>	<b>26.4</b>	<b>26</b>
España	34	34	35	34	33	32	33
Grecia	35	34	35	35	34	33	33
Italia	33	32	31	31	30	29	29
Portugal	37	36	36	37	36	36	37
<b>RBM</b>	<b>34.8</b>	<b>34</b>	<b>34.3</b>	<b>34.3</b>	<b>33.3</b>	<b>32.5</b>	<b>33</b>
Irlanda	33	33	33	34	32	30	29
Reino Unido	32	32	30	32	32	32	31
<b>RBL</b>	<b>32.5</b>	<b>32.5</b>	<b>31.5</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>30</b>

Fuente: Eurostat



Como se vio anteriormente (tabla 1), los gobiernos (UE-14) han tendido a reducir el gasto en protección social en relación con el PIB (de 29.1% en 1995 a 26.8% en 2001). Moene y Wallerstein (2003) han estudiado la relación de distintas partidas del gasto en protección social con la desigualdad de ingresos. Así, teniendo en cuenta que lo que más explica el tamaño del GPS es el volumen de gasto del año anterior, para muchas políticas (pensiones, sanidad, ayuda familiar, alivio de la pobreza) el GPS no está correlacionado con la desigualdad de ingresos y salarios; mientras que otras políticas, que absorben alrededor de 30% del GPS (seguro de desempleo, políticas activas del mercado de trabajo, seguro de enfermedad, accidentes laborales, discapacitados), la correlación es significativa.

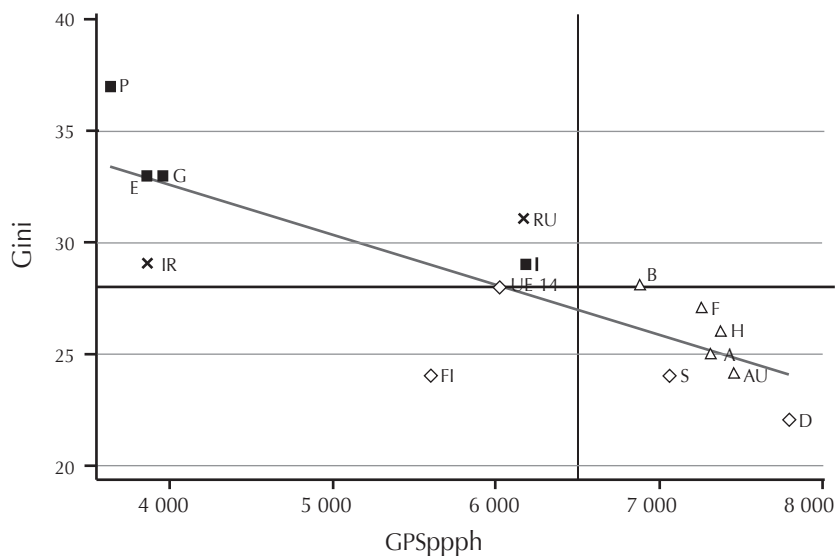
En otros trabajos se examinan los efectos redistributivos de los gobiernos, ya sea directamente mediante los impuestos, o indirectamente a través de las transferencias sociales. Bradley *et al.* (2003) observan que una alta desigualdad de ingresos, antes de impuestos y de transferencias, está asociada a un elevado desempleo, a una alta proporción de mujeres en el mercado de trabajo y a una baja densidad sindical. Sin embargo, la composición política del gobierno es clave, ya que su efecto sobre el volumen de impuestos y transferencias es determinante en la reducción de la desigualdad. Atkinson (2000) realiza un exhaustivo análisis acerca del crecimiento de la desigualdad y los efectos redistributivos del seguro de desempleo y de los impuestos personales sobre la renta. Concluye que todos los países analizados han visto crecer la desigualdad del ingreso procedente del mercado, pero que en relación con el ingreso disponible la experiencia varía entre países y en el tiempo. La desigualdad del ingreso disponible ha podido crecer no por presiones como el cambio demográfico, sino porque los gobernantes han dado menos prioridad a la redistribución.

En la sección siguiente se aborda el análisis de los efectos redistributivos del gasto en protección social, de momento lo que se quiere mostrar es que, en 2001, se sigue confirmando que a mayor gasto en protección social, menor desigualdad de ingresos. El ajuste lineal entre las dos variables que se presenta en la gráfica 4 indica que la desigualdad de ingresos entre los países puede ser explicada en 66.35% por las diferencias de GPS; y muestra la siguiente asociación de países: Portugal, España, Grecia e Irlanda formarían un grupo caracterizado por un bajo GPS y elevada desigualdad. Reino Unido, Italia y Finlandia (uno de cada régimen de bienestar) muestran un GPS y Gini alrededor de las medias. Bélgica, Francia,

Holanda, Alemania, Austria y Suecia formarían otro grupo con alto GPS y baja desigualdad. Dinamarca es el país que más gasta en protección social y el más igualitario de todos en la distribución del ingreso.

La tabla 4 muestra que entre 1995 y 2001 el riesgo de pobreza (tomando por umbral 60% de la mediana del ingreso disponible equivalente) ha tenido un comportamiento similar a la evolución de la desigualdad de ingresos, se ha reducido pero muy levemente. Sin embargo, hay que señalar que el riesgo de pobreza ha aumentado en todos los países del RBSD, menos en Dinamarca, aunque siguen siendo los que presentan riesgos más bajos. El comportamiento del resto de países es difícil caracterizarlo por regímenes de bienestar; mientras que en el Reino Unido la pobreza ha descendido, en Irlanda ha aumentado; en Portugal y Grecia ha disminuido, pero se ha mantenido en España e Italia. Alemania y Bélgica han hecho un esfuerzo importante en la reducción del riesgo de pobreza, mientras que en Francia, Holanda y Austria se ha mantenido.

Gráfica 4  
Análisis de Gini y GPS 2001  
Ajuste lineal  $R^2=0,6635$



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

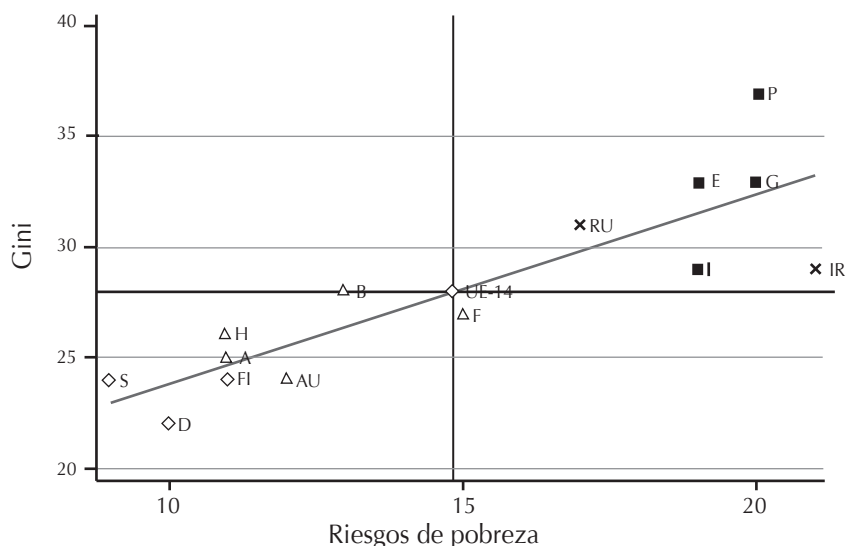
Tabla 4  
Riesgo de pobreza  
(60% de la mediana del ingreso disponible equivalente)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>UE-14</b>	<b>15.7</b>		<b>15.0</b>		<b>15.0</b>		<b>15.0</b>
Dinamarca	10	:	10	:	10	:	10
Finlandia	8	8	8	9	11	11	11
Suecia	8	:	8	:	8	:	9
<b>RBSD</b>	<b>8.7</b>		<b>8.7</b>		<b>9.7</b>		<b>10</b>
Alemania	15	14	12	11	11	10	11
Austria	13	14	13	13	12	12	12
Bélgica	16	15	14	14	13	13	13
Francia	15	15	15	15	15	16	15
Holanda	11	12	10	10	11	10	11
<b>RBC</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>12.8</b>	<b>12.6</b>	<b>12.4</b>	<b>12.2</b>	<b>12.4</b>
España	19	18	20	18	19	18	19
Grecia	22	21	21	21	21	20	20
Italia	20	20	19	18	18	18	19
Portugal	23	21	22	21	21	21	20
<b>RBM</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>20.5</b>	<b>19.5</b>	<b>19.8</b>	<b>19.3</b>	<b>19.5</b>
Irlanda	19	19	19	19	19	20	21
Reino Unido	20	18	18	19	19	19	17
<b>RBL</b>	<b>19.5</b>	<b>18.5</b>	<b>18.5</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>19.5</b>	<b>19</b>

Fuente: Eurostat

Los países más desigualitarios en la distribución del ingreso son los que presentan mayor riesgo de pobreza (Atkinson, 1998). Como muestra la gráfica 5 (coeficiente de determinación de 0,7397), el cuadrante superior derecho está ocupado por los países del RBM y RBL, que combinan elevada desigualdad de ingresos con índices elevados de pobreza. Los países pertenecientes al RBC ocupan posiciones en las que sus coeficientes de Gini y riesgo de pobreza están por debajo de la media, es decir, baja desigualdad de ingresos y bajo riesgo. Finalmente, y a pesar del incremento de la desigualdad de ingresos y del riesgo de pobreza, los países del RBSD siguen siendo los más igualitarios y los que presentan riesgos de pobreza más bajos.

Gráfica 5  
Análisis de Gini y riesgos de pobreza 2001  
Ajuste lineal  $R^2=0.7397$

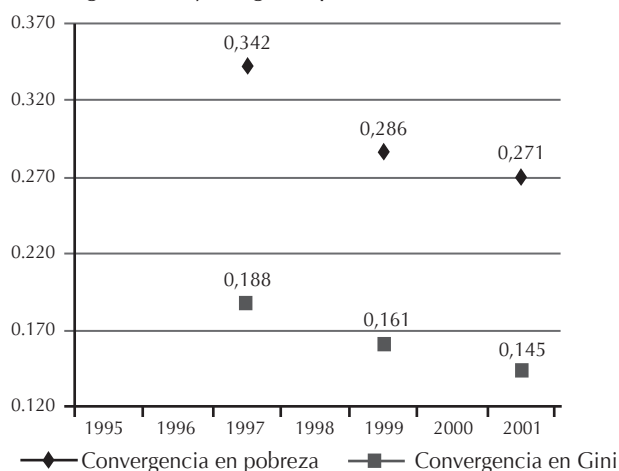


Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

La gráfica 6 muestra la existencia del fenómeno de la convergencia sigma para Gini (y riesgo de pobreza) en 1997, 1999 y 2001, que son los años para los que se dispone de datos para todos los países.<sup>3</sup> La evolución de la desigualdad de ingresos y del riesgo de pobreza ha tendido a converger, y resume los comentarios a las tablas 3 y 4; en términos de regímenes se puede decir que la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza ha aumentado en RBSD, se ha mantenido en RBC y ha disminuido en RBL y RBM pero, de todos modos, se pueden observar comportamientos diferenciales por países que suponen auténticas excepciones. Dinamarca, Alemania, Grecia, Portugal e Irlanda se diferencian del comportamiento del resto de países de su régimen.

<sup>3</sup> Metodológicamente se es consciente que aplicar “la fórmula de la convergencia” a los coeficientes de Gini o al riesgo de pobreza es un poco atrevido, ya que la convergencia de índices o de tasas es muy compleja; se utiliza como una aproximación descriptiva, pues la “fórmula de la convergencia” no deja de ser un instrumento estadístico que, como se ha dicho, permite conocer dispersiones de una serie de datos respecto a sus medias.

Gráfica 6  
Convergencia Sigma Gini y riesgo de pobreza UE-14 (1997-1999-2001)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

#### GASTO EN TRANSFERENCIAS SOCIALES Y EFICACIA REDISTRIBUTIVA

La investigación de la relación entre bajos ingresos y pobreza ha avanzado considerablemente en los últimos años. Son destacables las aportaciones conceptuales sobre *desigualdad de ingreso y pobreza* (Smeeding, 2000), metodológicas sobre la calidad de las bases de datos (Jesuit y Smeeding, 2002); trabajos empíricos como el de Förster (2000) sobre 21 países de la OCDE en los que encuentra que las transferencias públicas cumplen un papel importante en la reducción de la desigualdad entre la población de ingresos bajos, especialmente entre los mayores de 65 años; y también señala la vinculación entre ingresos bajos y tasas de pobreza infantil, que han crecido en bastantes países. Otros estudios han profundizado en la dispersión geográfica entre la desigualdad de ingresos y la tasa de pobreza, no entre países, sino entre regiones a través de los países (Berthoud, 2004).

A continuación, en la línea de Förster, y más específicamente de Marlier y Cohen-Solal (2000), se va a estudiar la importancia redistributiva de las pensiones y del resto de transferencias sociales en la reducción de la desigualdad de bajos ingresos pero, a diferencia de ellos, no respecto

a un momento en el tiempo, sino comparando la evolución desde 1995 a 2001. Para ello se considera que una persona de bajos ingresos es alguien cuyo ingreso equivalente es menos de 60% de la mediana nacional del total del ingreso; en la literatura de la Unión Europea se refieren a ellas normalmente como “pobres”. En la tabla 5 se muestra los datos para 2001 y se puede observar que en UE-14, antes de considerar las transferencias sociales, 37,2% de la población percibe bajos ingresos (col. 1); y los porcentajes son especialmente elevados en Italia (42), Francia y Reino Unido (40), Alemania y Grecia (39) y el resto les sigue. Los países nórdicos tienen bajos porcentajes de personas pobres (lo que indica una elevada capacidad redistributiva de los estados a través de los impuestos, ya que como se verá, no son los países que más redistribuyen por medio de transferencias sociales).

El gasto en transferencias sociales es muy importante para reducir la desigualdad de ingresos, como se puede observar en la tabla 5. En 2001, las transferencias sociales tenían un impacto de 22.4 puntos en la reducción de la pobreza asociada a los bajos ingresos y reducían el riesgo de pobreza al 14.7% de la población (UE-14) (columna 5). Pero no todos los países destinan el mismo esfuerzo, ni lo distribuyen del mismo modo entre pensiones y otras transferencias monetarias (cols. 2 y 3). Los datos muestran importantes características estructurales que aún se mantienen en los viejos regímenes de bienestar. El RBC y RBM comparten la centralidad del modelo bismarckiano de pensiones como soporte de ingresos, pero divergen en la generosidad de las transferencias sociales que no son pensiones (en los países mediterráneos, incluida Italia, son raquílicas). El RBL mantiene sus raíces beveridgeanas en una potente asistencia social (*flat rate*) para reducir la pobreza más que por las pensiones. El RBSD sigue manteniendo una potente asistencia social y un considerable sistema de pensiones para reducir el número de personas que tienen ingresos bajos.

En la tabla 6 se puede observar que en 1995 el riesgo de pobreza antes de transferencias sociales afectaba a 40% de la población de bajos ingresos para UE-11,<sup>4</sup> mientras que en 2001 era de 38.4 lo que puede

---

<sup>4</sup> Sobre los países nórdicos, Eurostat sólo muestra datos para Finlandia sobre el riesgo de pobreza antes y después de transferencias sociales, distinguiendo si son pensiones u otras transferencias, por lo que no es posible incluirlos en la comparación.

Tabla 5  
Riesgo de pobreza antes y después de transferencias sociales (2001)

	1 Riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales 2001	2 Impacto de las pensiones sobre el riesgo de pobreza 2001	3 Impacto de otras transferencias sobre riesgo de pobreza 2001	4 Reducción del riesgo de pobreza por el total de transferencias 2001	5 Riesgo de pobreza después de total de transferencias 2001
<b>UE-11</b>	<b>38.4</b>	<b>-14.5</b>	<b>-7.7</b>	<b>-22.2</b>	<b>16.3</b>
Alemania	39	-18	-10	-28	11
Austria	38	-16	-10	-26	12
Bélgica	38	-15	-10	-25	13
Francia	40	-16	-9	-25	15
Holanda	36	-15	-10	-25	11
<b>RBC</b>	<b>38.2</b>	<b>-16</b>	<b>-9.8</b>	<b>-25.8</b>	<b>12.4</b>
España	37	-14	-4	-18	19
Grecia	39	-16	-3	-19	20
Italia	42	-20	-3	-23	19
Portugal	37	-13	-4	-17	20
<b>RBM</b>	<b>38.8</b>	<b>-15.8</b>	<b>-3.5</b>	<b>-19.3</b>	<b>19.5</b>
Irlanda	36	-6	-9	-15	21
Reino Unido	40	-11	-12	-23	17
<b>RBL</b>	<b>38</b>	<b>-8.5</b>	<b>-10.5</b>	<b>-19</b>	<b>19</b>
<b>UE-14</b>	<b>37.2</b>	<b>-13.9</b>	<b>-8.5</b>	<b>-22.4</b>	<b>14.7</b>
Dinamarca	36	-7	-19	-26	10
Finlandia	30	-11	-8	-19	11
Suecia	34	-17	-8	-25	9
<b>RBSB</b>	<b>33.3</b>	<b>-11.7</b>	<b>-11.7</b>	<b>-23.3</b>	<b>10</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

indicar que la obtención de ingresos monetarios del mercado, o por el sistema fiscal habría aumentado su impacto en la reducción del riesgo de pobreza 1.6 puntos porcentuales (columna 2); a su vez, el impacto de las transferencias por pensiones ha aumentado su peso en la reducción del riesgo de pobreza 0.8% entre las fechas (col. 4). Por el contrario, la reducción del riesgo de pobreza debido a otras transferencias (que suelen depender más de decisiones políticas y ser más discrecionales), ha reducido su peso en la reducción del riesgo de pobreza en 1.1% (col. 6). Lo que quiere decir que el riesgo de pobreza por bajos ingresos después del total de transferencias se ha reducido entre 1995 y 2001 en 1.3% (col. 8) debido a que el mercado y el sistema fiscal han aportado 1.6, el sistema de

pensiones 0.8 mientras que el resto de transferencias monetarias (que suelen depender más de la disponibilidad de recursos que de derechos exigibles) ha aumentado la pobreza entre las personas de bajos ingresos en 1.1% ( $1.6+0.8-1.1=1.3$ ).

Tabla 6  
Impacto de las pensiones y otras transferencias sociales  
en la reducción del riesgo de pobreza (1995-2001)

	1	2	3	4	5	6	7	8
	Riesgo de pobreza antes de las transf. sociales 1995	Variación del riesgo de pobreza antes de la transf. sociales 95-01	Impacto de pensiones sobre el riesgo de pobreza 1995	Variación del impacto de pensiones sobre riesgo de pobreza 95-01	Impacto de otras transf. sobre pobreza 1995	Variación del impacto de otras transf. sobre pobreza 95-01	Riesgo de pobreza después del total de transf. 1995	Variación del riesgo de pobreza después del total de transf. 95-01
<b>UE-11</b>	<b>40</b>	<b>-1.6</b>	<b>-13.7</b>	<b>0.8</b>	<b>-8.7</b>	<b>-1.1</b>	<b>17.5</b>	<b>-1.3</b>
Alemania	38	1	-16	2	-7	3	15	-4
Austria	41	-3	-17	-1	-11	-1	13	-1
Bélgica	42	-4	-15	0	-11	-1	16	-3
Francia	42	-2	-16	0	-11	-2	15	0
Holanda	38	-2	-14	1	-13	-3	11	0
<b>RBC</b>	<b>40.2</b>	<b>-2</b>	<b>-15.6</b>	<b>0.4</b>	<b>-10.6</b>	<b>-0.8</b>	<b>14</b>	<b>-1.6</b>
España	41	-4	-14	0	-8	-4	19	0
Grecia	38	1	-15	1	-1	2	22	-2
Italia	40	2	-17	3	-3	0	20	-1
Portugal	37	0	-10	3	-4	0	23	-3
<b>RBM</b>	<b>39.8</b>	<b>-0.3</b>	<b>-14.0</b>	<b>1.8</b>	<b>-4.0</b>	<b>-0.5</b>	<b>21</b>	<b>-1.5</b>
Irlanda	42	-6	-8	-2	-15	-6	19	2
Reino Unido	41	-1	-9	2	-12	0	20	-3
<b>RBL</b>	<b>41.5</b>	<b>-3.5</b>	<b>-8.5</b>	<b>0</b>	<b>-13.5</b>	<b>-3</b>	<b>19.5</b>	<b>-0.5</b>
<b>UE-14</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>
Dinamarca	:	:	:	:	:	:	:	:
Finlandia	36	-6	-13	-2	-15	-7	8	3
Suecia	:	:	:	:	:	:	:	:
<b>RBSB</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>

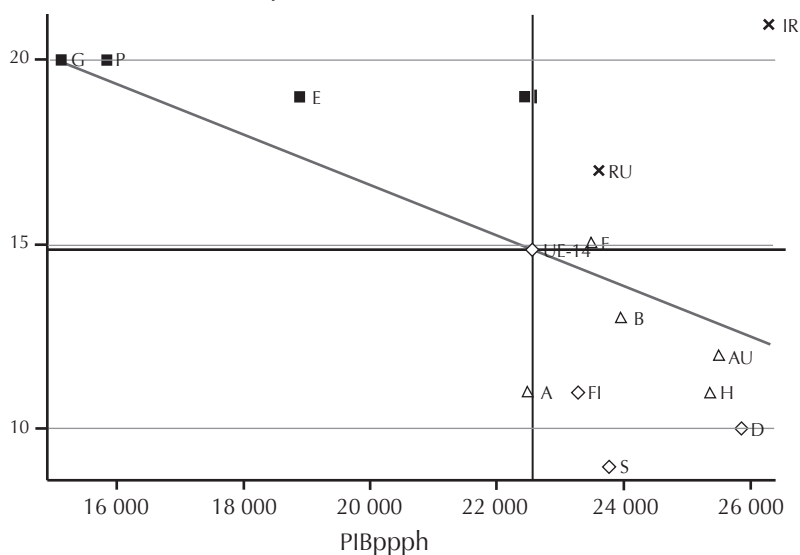
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

Sin embargo, se tiene que relativizar la importancia del crecimiento económico en la reducción del riesgo de pobreza. Como se muestra en la gráfica 7, en 2001 la relación de dependencia entre mayor PIB y menor riesgo de pobreza es positiva pero muy baja ( $R^2=0.3149$ ); lo que lleva a pensar que el crecimiento *per se* tiene un efecto positivo pero limitado en



la reducción del riesgo de pobreza por ingresos. Es posible que un mayor crecimiento del PIB no se traduzca en una reducción del riesgo de pobreza, pues depende de cómo se distribuya entre los grupos sociales y especialmente si afecta a las personas con bajos ingresos y sus oportunidades ocupacionales (Ruiz-Huerta, Martínez y Ayala, 1999a y 1999b; Cantillon, Marx y Van den Bosch, 2002). La gráfica 7 ilustra lo que se acaba de decir; el régimen de bienestar mediterráneo está claramente en el cuadrante de alto riesgo de pobreza y bajo PIB por habitante (con diferencias). El RBL está en el cuadrante de alto riesgo de pobreza y alto PIB por habitante (especialmente Irlanda). El cuadrante opuesto al RBM está ocupado por países que muestran un alto PIB y bajo riesgo de pobreza; el RBC tiene un PIB parecido a los países del RBSD; sin embargo, el riesgo de pobreza es más elevado. Italia y Alemania en 2001 tenían un PIB por habitante (en paridad de poder de compra) similar, pero riesgos de pobreza muy diferentes; lo mismo que Dinamarca e Irlanda. Parece que los diseños institucionales especialmente relativos al mercado de trabajo estarían en la base de estas discrepancias.

Gráfica 7  
Análisis del riesgo de pobreza y de PIB 2001  
Ajuste lineal  $R^2=0.3149$



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

Si bien las transferencias por pensiones han aumentado su peso en reducir la pobreza 0.8% (que puede deberse a factores demográficos y también a derechos adquiridos), interesa señalar ese 1.1% de pérdida de peso en el impacto redistributivo de las transferencias sociales distintas a las pensiones (como el desempleo, las rentas mínimas de inserción, y en general las transferencias asistenciales: familia, inmigración, exclusión social). Este tipo de transferencias monetarias están sustentadas en unos derechos sociales más débiles, y son más dependientes de la negociación política, por ello es más fácil su recorte y según Behrendt (2000) son el talón de Aquiles para superar la pobreza por bajos ingresos, y es el agujero más importante en la última red de seguridad.

En la tabla 7 se muestra un indicador desarrollado por Eurostat para implementar los acuerdos del Consejo de Lisboa (marzo de 2000) de lucha contra la pobreza y la exclusión social, que forma parte de los 18 indicadores comunes a los miembros de la Unión para monitorear el progreso hacia los objetivos de la UE definidos en Laeken en diciembre de 2001 (Dennis y Guio, 2003a y 2003b). Se trata de la “persistencia en el riesgo de pobreza” y se define como “la parte de personas con un ingreso por debajo del umbral del riesgo de pobreza (60% de la mediana de los ingresos equivalentes) en el corriente año y al menos en dos de los tres años precedentes”. Según Mejer y Linden (2000) a partir del Panel de Hogares de la Unión Europea (ECPHP) en 1996, 7% de personas de la UE había vivido al menos tres años consecutivos (1994, 1995 y 1996) con ingresos por debajo del umbral de pobreza (alrededor de 25 millones de personas). Las personas mayores que vivían solas, los hogares monoparentales, las parejas con tres o más hijos, los desempleados y otras personas inactivas, eran los grupos que se encontraban en esa situación. La tabla 7 muestra que en los años sucesivos la situación persiste e incluso ha empeorado, lo que indica, contrariamente a lo deseado por Esping-Andersen, que se podría estar formando una clase de “externos” –perdedores– en los sistemas de bienestar. La analogía surge del autobús de Schumpeter (1964) de la formación de clases: puede que el autobús esté siempre lleno de personas, pero si éstas no son nunca las mismas, entonces no hay “clausura”, no hay clase social. Si la experiencia de unos ingresos bajos o del desempleo es esporádica, resulta improbable que ésta tenga consecuencias negativas duraderas para las oportunidades vitales; si aquellos que en un momento dado han formado parte de los pobres o parados desaparecen pronto de

las estadísticas, no es probable que se estén formando clases de “externos” (Esping-Andersen, 2000:205). Los datos tienden a mostrar que la mayoría de personas viajan en autobús siempre sentadas; que un grupo importante de personas están en una situación de vulnerabilidad, que suben y bajan del autobús (las que viven con unos ingresos alrededor del riesgo de pobreza); pero que también hay un grupo significativo de personas que aunque estén en la cola para subir al autobús les toca viajar muy pocas veces a lo largo de su vida. Para estos grupos sociales, ni el mercado ni las pensiones parecen suficientes para salir de la pobreza y, por otro lado, tampoco parece que el resto de transferencias sociales distintas a las pensiones (en la medida que han tendido a reducirse) sean suficientes.

Tabla 7  
Persistencia riesgo de pobreza

	1997	1998	1999	2000	2001
<b>UE-11</b>	<b>10.2</b>	<b>9.7</b>	<b>9.8</b>	<b>9.9</b>	<b>10.0</b>
Alemania	6	6	6	6	6
Austria	:	7	7	7	7
Bélgica	8	8	7	8	7
Francia	9	8	9	9	9
Holanda	6	5	5	5	5
<b>RBC</b>	<b>7.3</b>	<b>6.8</b>	<b>6.8</b>	<b>7</b>	<b>6.8</b>
España	11	11	11	11	10
Grecia	14	12	13	13	14
Italia	11	11	11	11	13
Portugal	15	14	14	14	15
<b>RBM</b>	<b>12.8</b>	<b>12</b>	<b>12.3</b>	<b>12.3</b>	<b>13</b>
Irlanda	12	12	12	13	13
Reino Unido	10	11	11	11	10
<b>RBL</b>	<b>11</b>	<b>11.5</b>	<b>11.5</b>	<b>12</b>	<b>11.5</b>
<b>UE-14</b>					
Dinamarca	:	:	:	:	6
Finlandia	:	:	5	6	6
Suecia	:	:	:	:	:
<b>RBS</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>

Fuente: Eurostat

## CONCLUSIONES

En este trabajo se ha demostrado que entre 1992 y 2001 se produjo una reducción relativa del esfuerzo real (medido en paridades de poder de compra por habitante) que han dedicado los gobiernos europeos a gasto público y a gasto en protección social en relación con el PIB. No hemos podido indagar las causas, pero suponemos que están relacionadas con el proceso de globalización, aunque sólo sea como una amenaza percibida que se traduce en una contención de costos.

La evolución del gasto público y del gasto en protección social ha tendido a converger; el ritmo de expansión ha solido reducirse entre los países que más gastaban e incrementarse entre los que menos. La convergencia tiende hacia la media, pero no estamos seguros de que en el futuro esa sea la tendencia, pues aunque muchos países del régimen de bienestar conservador muestran fuertes resistencias a la baja, detectamos presiones considerables.

Entre 1995 y 2001 la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza también han tendido a converger; la desigualdad y la pobreza han crecido en los países más igualitarios y con menos tasa de pobreza; y se ha reducido en los menos igualitarios y con más tasa de pobreza. Nuevamente no estamos seguros de que el futuro discurrirá por ese camino, detectamos fuertes resistencias a la reducción de la desigualdad y de la pobreza entre la población de bajos ingresos, y existe la posibilidad de que se produzca una convergencia a la baja, pues la persistencia del riesgo de pobreza muestra valores prácticamente constantes desde 1995.

Los gobiernos han reducido en términos relativos la parte del gasto público que no se dedica a protección social y, así mismo, han reducido las transferencias monetarias distintas a las pensiones. Creemos que moderar la expansión de ese tipo de gastos es más fácil para los gobiernos, ya que no dependen tanto de factores demográficos o de derechos adquiridos como de voluntades y arreglos políticos.

Las consideraciones precedentes hacen referencia al conjunto de los países estudiados, pero la evidencia empírica muestra comportamientos de países que se desvían de las tendencias comunes, aunque no hemos indagado las razones causales.

Bibliografía

- ABRAMOVICI, Gérard (2004) "Social Protection in Europe", en *Eurostat. Statistics in Focus. Population and Social Conditions*: 6/2004.
- ALBER, Jens y Guy Standing (2000) "Social Dumping, Catch-up, or Convergence? Europe in a Comparative Global Context", en *Journal of European Social Policy*. vol. 10 (2):99-119.
- ALDERSON, Arthur S. y François Nielsen (2002) "Globalization and the Great U-Turn: Income Inequality trends in 16 OECD Countries", en *American Journal of Sociology*, vol. 197, núm. 5: 1244-99.
- ATKINSON, A. B., L. Rainwater y T. M. Smeeding (1995) *Income Distribution in OECD Countries: Evidence from Luxembourg Income Study*, vol. 18 of *Social Policy Studies*. Paris: OECD.
- ATKINSON, Anthony B. (1998) *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell.
- (2000) "Increased Income Inequality in OECD Countries and the Redistributive Impact of the Government Budget", en *The United Nations University. World Institute for Development Economics Research. Working Paper*, núm. 202.
- BEHRENDT, Christina (2000) "Holes in the Safety Net? Social Security and the Alleviation of Poverty in a Comparative Perspective", en *Luxembourg Income Study. Working Paper*, núm. 259.
- BERAMENDI, Pablo y Thomas R. Cusack (2004) "Diverse Disparities: The Politics and Economics of Wage, Market and Disposable Income Inequalities", en *WZB, Markets and Political Economy. Working Paper*, núm. SP II 2004-08.
- BERTHOUD, Richard (2004) *Patterns of Poverty Across Europe*. Bristol: Policy.
- BONOLI, Giuliano, Vic George y Peter Taylor-Gooby (2000) *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*. Cambridge: Polity.
- BRADLEY, Davis, Evelyn Huber, Stephanie Moller, François Nielsen y John D. Stephens (2003) "Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies", en *World Politics*, 55, pp. 193-228.
- BURNIAUX, Jean-Marc, Thai-Thanh Dang, Douglas Fore, Michael Förster, Marco Mira d'Ercole y Howard Oxley (1998) "Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries", en *OECD, Economics Department. Working Paper*, núm. 189.
- BUTI, Marco, Daniele Franco y Lucio R. Pench (eds.) (1999) *The Welfare State in Europe. Challenges and Reforms*. Cheltenham: Edward Elgar.

- CANTILLON, Bea, Ive Marx y Karel Van den Bosch (2002) "The Puzzle of Egalitarianism: About the Relationship Between Employment, Wage, Inequality, Social Expenditures and Poverty", en *Luxembourg Income Study. Working Paper Series*, núm. 337.
- CASTLES, Francis G. (2001) "On the Political Economy of Recent Public Sector Development", en *Journal of European Social Policy*, vol. 11 (3) pp. 195-211.
- COCHRANE, Allan; John Clarke y Sharon Gewirtz (2001) "Looking for a European Welfare State", en A. Cochrane, J. Clarke and S. Gewirtz (eds.) *Comparing Welfare States*. London: Sage. pp. 262-290.
- DENNIS, Ian y Anne-Catherine Guio (2003a) "Poverty and Social Exclusion in the EU after Laeken-part 1", en *Eurostat. Statistics in Focus. Population and social conditions*: 8/2003.
- (2003b) "Poverty and Social Exclusion in the EU after Laeken-part 2", en *Eurostat. Statistics in Focus. Population and Social Conditions*: 9/2003.
- (2004) "Poverty and Social Exclusion in the EU", en *Eurostat. Statistics in Focus. Population and Social Conditions*: 16/2004.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (ed.) (1996) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Myles (2002) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- FÖRSTER, Michael F. (2000) "Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area", en *OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs. Occasional Paper*, núm. 42.
- GOODIN, Robert E., Bruce Headey, Muffels y Henk-Jan Dirven (2001) *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge. Cambridge University Press.
- HALL, Peter A. y David Soskice (eds.) (2001) *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- HUBER, Evelyne y John Stephens (2001) "Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment", en P. Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 107-145.

- IVERSEN, Torben (2001) "The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, Deindustrialization, and Partisan Politics" en P. Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 45-79.
- y Thomas R. Cusack (2000) "The Causes of Welfare State Expansion. Deindustrialization or Globalization?" *World Politics* 52, pp. 313-349.
- JESUIT, David y Timothy Smeeding (2002) "Poverty and Income Distribution", en *Luxembourg Income Study*. Working Paper, núm. 293.
- JORDAN, Bill (1998) *The New Politics of Welfare*. London: Sage.
- KERSBERGEN, Kees van (2000) "The Declining Resistance of Welfare States to Change?", en S. Kuhnle (ed.) *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge, pp. 19-36.
- KITSCHOLT, Herbert, Peter Lange, Gary Marks y John D. Stephens (eds.) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KUBITZA, Arne (2004) "Pensions in Europe: Expenditures and Beneficiaries". *Eurostat. Statistics in Focus. Population and Social Conditions*: 8/2004.
- KUCHLER, Birgit y Jan Goebel (2003) "Incidence and Intensity of Smoothed Income Poverty in European Countries", en *Journal of European Social Policy*, vol. 13 (4), pp. 357-369.
- KUHNLE, Stein (ed.) (2000) *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge.
- MARLIER, Eric y Marc Cohen-Solal (2000) "Social Benefits and their Redistributive Effect in the EU", en *Eurostat. Statistics in Focus. Population and Social Conditions*: 9/2000.
- MAYES, David G. (2002) "Social Exclusion and Macro-economic Policy in Europe: a Problem of Dynamic and Spatial Change", en *Journal of European Social Policy*, vol. 12 (3), pp. 195-209.
- MEJER, Lene y Linden, Ger (2000) "Persistent Income Poverty and Social Exclusion in the European Union", en *Eurostat. Statistics in Focus. Population and Social Conditions*: 13/2000.
- MIDGLEY, James (1997) *Social Welfare in Global Context*. London: Sage.
- MISHRA, Ramesh (1999) *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- MOENE, Karl Ove y Michael Wallerstein (2003) "Earnings Inequality and Welfare Spending. A Disaggregated Analysis", en *World Politics*, 55, pp. 485-516.

- PIERSON, Paul (1998) "Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity", en *Journal of European Public Policy*, 5 (4), pp. 539-560.
- (2001) "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies", en P. Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 410-456.
- RAS, Michael, Evert Pommer, Jean Marie Wildeboer Scout (2002) "Income on the Move. Report on Income Distribution, Poverty and Redistribution", en *European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs*.
- RIEGER, E. y S. Leibfried (1998) "Welfare State Limits to Globalization", en *Politics and Society*, 26 (3), pp. 363-390.
- RUEDA, David y Jonas Pontusson (2000) "Wage Inequality and Varieties of Capitalism", en *World Politics*, 52, pp. 350-83.
- RUIZ-HUERTA, Jesús, Rosa Martínez y Luis Ayala (1999a) "Earnings Inequality, Unemployment and Income Distribution in the OECD", en *Luxembourg Income Study*. Working Paper, núm. 214.
- (1999b) "Inequality, Growth and Welfare: An International Comparison", en *Luxembourg Income Study*. Working Paper, núm. 215.
- SCHARPF, Fritz W. (2000) "Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities", en F. W. Scharpf y V. A. Schmidt (eds.) *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, pp. 21-124.
- SMEEDING, Timothy M. (2000) "Changing Income Inequality in OECD Countries: Updated Results from the Luxembourg Income Study (LIS)", en *Luxembourg Income Study*. Working Paper, núm. 252.
- STAPEL, Silke, Jarko Pasanen y Sebastian Reinecke (2004) "Purchasing Power Parities and related economic indicators for EU, Candidate Countries and EFTA", en *Eurostat. Statistics in Focus. Economy and Finance: 53/2004*.
- SYKES, Rob y Pete Alcock (1998) *Developments in European Social Policy. Convergence and Diversity*. Bristol: The Policy Press.
- SYKES, Robert, Bruno Palier y Pauline M. Prior (2001) *Globalization and European Welfare States. Challenges and Change*. New York: Palgrave.
- TAYLOR-GOODY, Peter (1997) "In Defence of Second-best Theory: State, Class and Capital in Social Policy", en *Journal of Social Policy*, 26 (2) pp. 171-192.



- (2001) “Sustaining State Welfare in Hard Times: Who Will Foot the Bill?”, en *Journal of European Social Policy*, vol. 11 (2), pp. 133-147.
- TSAKLOGLOU, Panos y Fotis Papadopoulos (2002) “Aggregate Level and Determining Factors of Social Exclusion in Twelve European Countries”, en *Journal of European Social Policy*, vol. 12 (3), pp. 211-225.
- WEISS, L. (1997) “Globalization and the Mith of the Powerless State”, en *New Left Review*, 225, pp. 3-27.
- WHELAN, Christopher, Richard Layte y Bertrand Maître (2002) “Multiple deprivation and poverty in the European Union”, en *Journal of European Social Policy*, vol. 12 (2), pp. 91-105.
- YEATES, Nicola (2001) *Globalization and Social Policy*. London: Sage.

Sistemas nacionales de protección social  
y representación política en la regulación societal:  
un enfoque morfogenético estructuralista  
del cambio institucional  
desde una perspectiva comparada  
con especial referencia a los casos de Japón y Francia\*



Bruno Théret

INTRODUCCIÓN

Las comparaciones de los sistemas nacionales de protección social (en adelante SNPS) han proliferado a medida que se ha acumulado conocimiento sobre el tema (Ferrera, 1994). No obstante, como ya lo observó 20 años atrás Therborn (1987), este proceso no ha dado resultados teóricos reales. A partir de 1990, a pesar de numerosas críticas, los tipos ideales contruidos por Esping-Andersen (1990) y el consiguiente agrupamiento (*clustering*) en tres mundos –liberal, conservador y socialdemócrata– del capitalismo del bienestar, han desembocado en una nueva ortodoxia, de conformidad con la creciente influencia en el ámbito de las ciencias sociales del sentido común liberal y la renovación de la idea de convergencia de los sistemas sociales. La acumulación de conocimiento en el campo ha sido más amplia, en términos empíricos, que intensa en un sentido teórico, y más países –tanto desde la periferia como del corazón del capitalismo– han pasado a ser integrados en el marco comparativo.<sup>1</sup> El sesgo estatista de las comparaciones, puesto que se limitan al análisis de los estados benefactores, a pesar de los grados variables de estatalidad benefactora de los SNPS (Flora, 1986), es una causa fundamental del fenó-

---

\* Traducción del inglés de Pastora Rodríguez Aviñoá.

<sup>1</sup> Un panorama sumamente estimulante de la literatura reciente desde el punto de vista sudamericano se muestra en Draibe y Riesco, 2006.

meno. Por añadidura, el acento de las comparaciones en el gasto público y en los indicadores cuantitativos, aunado a la escasa atención prestada a las formas institucionales, se han traducido en desajustes notorios.

Un buen ejemplo de este desajuste lo ofrece Japón que, gracias a la debilidad de su gasto público en bienestar social, suele ser clasificado, según Esping-Andersen (1990), en la familia de los Estados benefactores liberales junto con Estados Unidos. De todos modos, Esping-Andersen (1997) reconoce que Japón no es un Estado de bienestar liberal y no encaja en esa división del mundo en tres regímenes del capitalismo del bienestar; arguye que se trata de un híbrido, con características de los regímenes liberales y conservadores. Pero al sostener esto, introduce una contradicción lógica en su marco teórico, contradicción entre su idea original básica de construir agrupamientos (*clusters*) (“mundos” separados) de países, dando por sentado que todos pertenecen a uno u otro agrupamiento, y la idea de hibridación que implica, por el contrario, que algunos países no se ubican bien a bien en ninguno. Una manera de superar esta contradicción sería clasificar a Japón como una excepción real –un caso único (Lipset, 1994)– que confirmaría la regla (tres mundos son suficientes: ningún otro país puede seguir la ruta japonesa al bienestar). Sin embargo, el mismo Esping-Andersen ha puesto en tela de juicio esta salida. Así, como lo sugirió Ragin (1994), cuyos “análisis booleanos arrojaron serias dudas sobre la idea de (únicamente) tres tipos de capitalismo del bienestar”,<sup>2</sup> ¿por qué no considerar que Japón es otro tipo ideal más de capitalismo del bienestar (Therborn, 1987), un cuarto mundo de SNPS que incluye a otros países de Asia oriental? Ahora bien, esta idea plantea una cuestión adicional: ¿pueden formas paternalistas (patronazgo) de protección social y Estado benefactor, aun cuando se moldeen de manera sistemática, ser consideradas como un tipo capitalista ideal, y no sólo como rasgos de carácter transitorio en períodos de bajo desarrollo del nexo salario-trabajo? No hay respuestas fáciles, de ahí que se requiera hacer más investigación empírica y teórica.

Francia tampoco encaja en el molde del agrupamiento bismarckiano “conservador-corporatista” en el que suele quedar clasificada. Y Francia

---

<sup>2</sup> Según Ragin (1994), “es obvio (...) que la diversidad de sistemas de pensiones (y, por implicación, Estados de bienestar) es más amplia de lo permitido en el esquema tripartito de Esping-Andersen”.

no puede ser considerada, a semejanza de Japón, como un país extraño en los tres mundos de los Estados benefactores europeos y sus extensiones norteamericanas. Francia pertenece a estos mundos y tiene que ser considerada como un verdadero híbrido de las tradiciones bismarckiana y beveridgeana, lo que definitivamente pone en entredicho la idea del agrupamiento (*clustering*). Así pues, Francia y Japón, puesto que no encajan con facilidad en estas tipologías muy aceptadas, ilustran los problemas teóricos que plantean los análisis comparativos actuales cuando descansan en una metodología tipológica centrada en el Estado, estrictamente europea y de enfoque de abajo hacia arriba.

Debido a que “el análisis de los agrupamientos ofrece centros arquetípicos nítidos y periferias borrosas” (Hicks, 1991), los agrupamientos de los Estados benefactores son inestables y dependientes de los criterios de clasificación elegidos. Esto no sorprende dada la diversidad de formas institucionales y la multiplicidad de campos de bienestar que necesariamente debilitan cualquier tipología general construida solamente sobre evidencia empírica. El agrupamiento implica una restricción de los niveles y los criterios de comparación, y por ello exige una teoría que justifique la limitación y la elección de los criterios seleccionados. Así, una tipología debe arraigarse en un nivel de abstracción más elevado que el ofrecido por hechos e instituciones estilizados, y un enfoque de abajo a arriba para modelar los tipos ideales requiere estar ligada a una especificación de arriba a abajo de los conceptos teóricos generales.

El enfoque *de la teoría de la regulación* ha servido para numerosos análisis comparativos y ha introducido en la economía reglas metodológicas que son cercanas a las que se debaten en la ciencia política, la sociología y la historia comparadas. Recordemos las más importantes de estas tres reglas promovidas implícitamente por el enfoque *regulacionista*: 1) no comparar elementos aislados sino relaciones sociales entre elementos y sistemas autónomos de estas relaciones (véanse las relaciones básicas –el nexo salario trabajo, la competencia y la moneda– y la noción de “relación de relaciones” usada para comprender el Estado y el sistema internacional); 2) no comparar estas relaciones en la superficie de sus formas fenoménicas institucionales sino en un nivel más abstracto en el que las estructuras comunes de estas formas pueden ser dilucidadas (véase el concepto de régimen de acumulación); 3) no comparar estas estructuras y sus regímenes de reproducción únicamente junto con su desarrollo histórico sino

también como parte de un marco sincrónico total (véanse las nociones de complementariedad institucional y configuración del modo de regulación). Estas reglas seguidas por la escuela *de la regulación* son un legado de las conceptualizaciones marxistas y la metodología estructuralista. Pero, en el campo de la protección social, la teoría de la regulación no podía aducir un legado tan fuerte. Por ello, en sus primeros planteamientos, no ofrece claves especiales para captar similitudes y diferencias entre los diversos SNPS, ni para aquilatar el impacto de estas variaciones en la configuración de los diferentes modos de regulación. Ésta es la razón por la cual, en tanto análisis comparativo en el campo de la ciencia política y de la sociología, el enfoque *regulacionista* continúa usando principalmente una vía empírica de abajo hacia arriba y orientada por casos en aras de detallar la diversidad de los capitalismos.

No obstante, en este trabajo se pretende mostrar que se pueden obtener resultados sustantivos en este campo si se amplía la teoría hasta incluir lo político y si se hacen explícitas las consecuencias analíticas de su relación implícita con el estructuralismo constructivista morfogenético y metódico.<sup>3</sup> Para ponerlo en términos más precisos, para analizar la variedad de SNPS y su impacto en la diversificación de modos de regulación social, el marco teórico regulacionista requiere: 1) incluir en su análisis lo político; y 2) construir una teoría de la protección social capaz de sustentar una tipología general de estos sistemas. Como ya he publicado algunas opiniones sobre el primer tema (Théret, 1992, 1994, 1999, 2006), planteo aquí algunas ideas acerca del segundo. En una primera sección, detallo los dos conceptos de protección social y Estado benefactor en tanto formas del vínculo social en las modernas sociedades diferenciadas. En una segunda sección, con estos conceptos construyo un modelo de la estructura elemental de todo SNPS y recurro a un análisis estructural para contextualizar este modelo en un rango medio de abstracción en el que mi enfoque deductivo puede conectar con los usuales tipos ideales de abajo a arriba; de este modelo se obtiene una tipología estable de cuatro “modelos armónicos” y tipos ideales de SNPS en los que Japón aparece como el estándar de uno de ellos. En la tercera sección, gracias a la misma metodología para definir tipos de sistemas nacionales de representación

---

<sup>3</sup> Sobre el desarrollo de esta relación y sus consecuencias epistemológicas, véase Théret, 2000 y 2003.

política (en adelante SNRP), formulo diferentes modelos de complementariedad institucional entre SNPS y SNRP. En la cuarta y última sección, sobre la base de la distinción planteada en la sección 2 entre configuraciones institucionales del modo de regulación que son “armónicas” (es decir, estables e ideales-típicas gracias a su coherencia institucional) e “inarmónicas”, examino las implicaciones de tal marco teórico para la teoría del cambio institucional, ilustrando el tema mediante referencias empíricas al inarmónico caso francés.

LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES  
DE PROTECCIÓN SOCIAL (SNPS) COMO ESTRUCTURAS DE RELACIONES:  
LOS CONCEPTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y ESTADO BENEFACTOR

Como señaló Polanyi (1984), la protección social en una sociedad capitalista moderna es autoprotección ante los riesgos de una ruptura que este tipo de sociedad ha de enfrentar debido al desencajamiento de su orden económico y al surgimiento de mecanismos de mercado autorregulados. La extensión de las leyes del mercado a la fuerza de trabajo, que sólo puede ser una mercancía ficticia, genera la necesidad de un conjunto de instituciones de bienestar social que buscan reconstruir los lazos sociales cuyas formas previas han sido disueltas por las fuerzas del mercado capitalista. La autonomización del orden económico respecto al orden político y el aislamiento correlativo del orden doméstico (la familia) de los dos han quebrado los viejos lazos sociales. Los SNPS sirven de mecanismos de mediación entre estas tres nuevas esferas autónomas de las prácticas sociales –la empresa capitalista, la familia nuclear y el Estado– que coadyuvan a la refundación de la cohesión social. Las relaciones del bienestar social son simplemente una expresión parcial de los nuevos lazos sociales que de hecho se componen de un conjunto de varios sistemas de mediaciones económicas, políticas e ideológicas (dinero, ley, sistema de representación política, medios masivos de comunicación, etcétera). Los SNPS articulan la lógica de lo económico y lo político en el nivel de las prácticas económicas (de mercado y fiscales). Utilizan los medios monetarios para garantizar las condiciones materiales de reproducción biológica y demográfica del ser humano representado en forma de fuerza de trabajo y fuerza política (Théret, 1994 y 2006).

Para funcionar así, un SNPS ha de definirse fundamentalmente por medio de tres relaciones macroeconómicas diferentes de consustancia-

lidad económica, alianza política y protección doméstica. La sustancia económica mercantil capitalista del bienestar social en el marco del capitalismo de clase asalariada (capitalismo salarial) compele al orden político a arraigar la administración social de la protección doméstica dentro de una alianza con el orden económico a través de las instituciones del bienestar social.

*La consustancialidad de la protección social al orden económico*

Independientemente del punto de vista teórico o histórico, la mejor forma de presentar los nuevos rasgos de las instituciones modernas de protección social es regresar a la situación inaugural de su emergencia desde formas previas en el proceso de diferenciación y creciente autonomía del orden económico capitalista. La incapacidad del mercado laboral de ajustar automáticamente el salario a las necesidades de la reproducción doméstica de los asalariados en el largo plazo, y la necesidad correlativa de considerar la presencia preliminar de normas y formas no mercantiles de distribución del ingreso dentro de la esfera económica misma lleva a la conclusión de que las instituciones sociales en el capitalismo comparten básicamente la misma sustancia económica que las relaciones salariales (Southall, 1994). Aunque no son instituciones mercantiles (patronazgo y filantropía paternalista capitalista, sindicatos, mutualidades, sociedades de amigos, prestaciones, etcétera), sí son instituciones de la relación capital-trabajo, y participan al interior de las organizaciones propiamente capitalistas en la dinámica y la estabilización del régimen de acumulación. La seguridad social y los salarios pertenecen a la misma estructura monetaria de recursos salariales que permiten la administración, en una lógica puramente capitalista, de la distancia entre las esferas doméstica y económica (Friot, 1993). No obstante, se trata sólo de la primera parte de la historia.

*Una alianza entre los órdenes económico y político  
mediante la protección social*

La segunda parte de la historia tiene que ver con el papel de las actuales organizaciones de bienestar social en la institución de una alianza entre el Estado y el capitalismo. Tan pronto como el orden económico no puede

reducirse al mercado e involucra así mismo a instituciones no mercantiles como acabo de señalar, la evidencia empírica de que las organizaciones de protección no han permanecido estructuradas únicamente por relaciones económico-domésticas directas no puede explicarse mediante el argumento tradicional que establece o exige una intervención necesaria del Estado para compensar las limitaciones del mercado. Si se rechaza el sesgo estatista que reduce la socialización a esta exigencia, se requiere de una explicación que implique el lugar específico de la protección social en la lógica del orden político estatal y principalmente como un requisito de reproducción de la soberanía del Estado.

Antes de ser institucionalizado como un sistema social propio en las sociedades contemporáneas, la función protectora de la reproducción de la población fue primero un atributo de los poderes soberanos, debido a una estructura simbólica tan universal como la prohibición del incesto: “la deuda vital” contraída por todo ser humano al nacer. Es decir, al nacer, cualquier ser humano es dotado de un “capital vital” cuya contraparte simbólica es una deuda *vis-à-vis* el antes y el después de la vida, el reino donde se ubica el manantial de la inmortalidad que es representado por Dios, el Padre, los antepasados responsables de la tradición, y en fechas más recientes por el Estado y/o la nación. Así, las instituciones temporales (iglesias, Estados) a las que se atribuyen la representación en la tierra de los banqueros celestiales de la vida, gracias a su durabilidad, están dotadas de poder soberano, poder dual para proteger la vida de los deudores así como disponer de forma arbitraria de su vida (Théret, 1999).

El poderoso desarrollo del capitalismo industrial deshace poco a poco esta liga tradicional de protección inmanente a la soberanía religioso-política, y el capital vital se vuelve cada vez más capaz de encontrar una valorización autónoma en lo económico, bajo nuevas formas monetarias (además de las jurídicas) de capitalización de titularidades sobre la vida como capital monetario, ahorros y seguros. En otras palabras, con la diferenciación de la sociedad y los poderes competitivos emergentes del capitalismo y el Estado, la protección de la sociedad y de la población se libra de su naturaleza primigenia inseparable religiosa-política-económica. Por tanto, para mantener su soberanía y su legitimidad, el Estado ha de reconstruir su relación administrativa original de control de la vida doméstica en una forma que toma en cuenta la nueva capacidad económica autónoma de proporcionar protección social. Además del proceso de



democratización, el Estado ha llevado a cabo la tarea de “maridar” las instituciones sociales de protección social. Esta relación de unión constitutiva del Estado benefactor que, en tanto forma heterogénea y combinada, ya no puede ser reducido a la pura forma del Estado (Kaufmann, 1985; Flora, 1986). El Estado benefactor es la forma institucional de este matrimonio entre organizaciones intermedias de protección social, basado en lo económico y lo político. Por medio de él, se construye una alianza más amplia entre lo económico y lo político que permite la distribución de protección doméstica conforme a un compromiso que favorece la reproducción concomitante de los dos órdenes separados. El ámbito político puede usar las instituciones económicas de protección social para sus propios fines, tan pronto como respete el contrato de la alianza mediante la cual trae a cambio su monopolio de la violencia física y su poder jurídico de control de la población.

*La protección del orden doméstico por el Estado benefactor*

De ahí surge una relación de protección doméstica específica en la forma de una relación combinada entre las unidades domésticas y el Estado benefactor. Ésta es una relación unificada pero contradictoria porque vincula el orden doméstico con un par de organizaciones de redes, el Estado y el sistema de protección social; el rasgo dialéctico de tal relación sobresale claramente por su contenido dual pero inseparable, que combina el seguro social y la asistencia pública. Pues, como se puede mostrar (Blanchet, 1994; Renard, 1995), en los varios componentes sectoriales de la relación de protección social no es posible aislar lo que compete por un lado a la lógica de seguridad social y por otro a la de una política redistributiva de asistencia social.

LAS FORMAS ELEMENTALES DE PROTECCIÓN SOCIAL,  
UN INSTRUMENTO PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO  
Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA TIPOLOGÍA DE SNPS

En este punto voy a abordar los conceptos de SNPS y Estado benefactor para proseguir con el análisis de la diversidad nacional en los modos de regulación. Para ello, uso de una manera específica la metodología de análisis estructural que Lévi-Strauss aplicó para sus fines a los sistemas de paren-

tesco en sociedades indiferenciadas. Conviene hacerlo por varias razones, pero la más importante es que el análisis hecho por Lévi-Strauss de los sistemas de parentesco es un ejemplo, quizá el único en su género, de análisis comparativo que articula los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo a arriba con la clasificación de los sistemas sociales. Otra razón es que se puede asumir una homología estructural entre los SNPS en las sociedades salariales y el sistema de parentesco en sociedades indiferenciadas, gracias a su papel reproductivo y cohesivo equivalentes en estas sociedades. Un tercer argumento para tal transferencia de tecnología es la relación intelectual común de Lévi-Strauss y la teoría de la “regulación” con Marx, que explica el respaldo de uno y otro a las tres reglas metodológicas que se mencionó en páginas anteriores.<sup>4</sup>

En estas circunstancias, primero elaboré la fórmula de una “forma elemental de protección social” para estilizar la estructura morfogenética que liga a las tres relaciones mencionadas gracias a la introducción de una cuarta relación que cierra toda la estructura: la relación salarial trabajo/capital. Segundo, de un análisis estructural que usa los pares de oposiciones que ligan a sus cuatro términos, deduje una serie de tipos formales de esta forma elemental de protección social, y entre ellos, saqué cuatro “modelos armónicos” de SNPS; tres de ellos pueden ser considerados equivalentes a los tipos ideales inductivos hallados en la literatura comparada sobre los Estados benefactores: el liberal estadounidense, el conservador alemán y el socialdemócrata sueco. Japón aparece como ejemplo del cuarto modelo armónico de SNPS.

*Cobertura de mercado de la reproducción doméstica  
y la molécula de la protección social*

El valor añadido por Lévi-Strauss (1949, 1954-1973) a la teoría de los sistemas de parentesco estriba sobre todo en el papel preponderante que le asigna al tío materno, un cuarto término que introduce en la estructura elemental del parentesco anteriormente reducida a tres –el padre, la madre o la esposa del padre y el niño–. Para Lévi-Strauss, tan pronto como se instaure el tabú del incesto, la prohibición de las relaciones sexuales con-

---

<sup>4</sup> Estos puntos, en especial la concepción del estructuralismo como método comparativo, se encuentran más desarrollados en Théret (2000 y 2003).

sanguíneas exige que la reproducción familiar se lleve a cabo mediante las relaciones de matrimonio y alianza entre grupos no consanguíneos. El resultado es el surgimiento en la estructura de parentesco de una relación avuncular –o avunculada– entre el hermano de la madre y el hijo, conforme al papel del primero como representante masculino del grupo que otorga una mujer al grupo del padre y en consecuencia investido de un poder de control sobre los nacidos del matrimonio. El avunculado enlaza la estructura elemental (“átomo”) del parentesco mediante la articulación de las otras tres relaciones de consanguinidad (hermano-hermana), matrimonio (esposo-esposa) y filiación (padres-hijos) en una forma que coadyuva a la reproducción genealógica de los dos grupos aliados.

La homología estructural que se da por sentada entre el parentesco y la protección social en las sociedades respectivas donde rigen en tanto elementos de la reproducción social del “capital vital”, nos permite considerar que la relación mercantil trabajo/capital desempeña en el SNPS un papel equivalente al del avunculado en el sistema de parentesco. Por tanto, enraizar el SNPS dentro del proceso de reproducción genealógica del orden doméstico ilustra el hecho de que la relación mercantil trabajo-capital y las otras formas económicas privadas (derivadas del salario) para cubrir las necesidades de la reproducción doméstica (prestaciones, seguro individual y ahorros personales) –incluido el todo en la expresión limitada de relaciones mercantiles de cobertura de la reproducción doméstica– constituyen un componente de primer orden del SNPS que garantiza tanto el cierre como la reproducción dinámica de su estructura elemental. De este modo, un SNPS será etiquetado correctamente como sistema siempre que involucre no tres sino cuatro relaciones diferentes vinculadas mediante un circuito de flujos monetarios de protección doméstica y cuyas interdependencias pueden ser diseñadas en una estructura elemental o “molécula” de protección social (figura 1).<sup>5</sup>

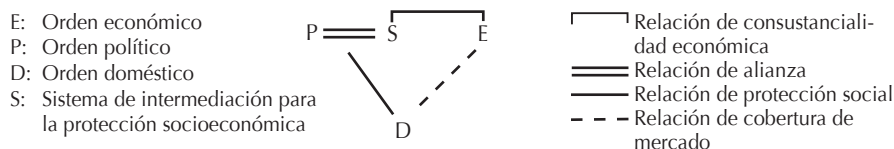
Según el modelo, los flujos monetarios de protección social [de E a (P=S) a D] se vuelven medios colectivos de consumo (Théret, 1982) en el orden doméstico donde reproducen el “capital vital” de los individuos y participan así en la formación de sus valores socialmente aceptados en lo

---

<sup>5</sup> La llamamos molécula y no átomo porque es la representación de un cuerpo complejo cuyos elementos enlazados no son personas solas sino macro-entidades, es decir, conjuntos de organizaciones.

Figura 1

Estructura elemental de los sistemas nacionales de protección social



económico (por medio del mercado de trabajo y el empleo en organizaciones capitalistas). El salario es el punto de salida y de llegada del circuito capitalista de protección social y, según como se fije, asegura (o no, pero entonces hay crisis) la coherencia interna y dinámica del SNPS.

Por consiguiente, no es posible captar un SNPS en la única dimensión sincrónica donde los ingresos mercantiles y los flujos monetarios de protección social se encuentran en oposición como formas alternativas de reproducción económica doméstica. Han de ser captadas asimismo en su complementariedad dinámica por medio de la cual son engendrados de manera recíproca una por la otra y se derivan la una de la otra.

*Modelos armónicos de SNPS: una tipología*

En la molécula de protección social, S (organizaciones de protección social) y D (familias) son elementos intermediarios y combinados, que integran simultáneamente en su funcionamiento lógicas económica y política. Por tanto, no pueden estar al mismo tiempo cerrados (habría ausencia de diferenciación social) o distantes (no habría cohesión social posible) de lo económico y de lo político que son polos contradictorios. Si están más cercanos a un polo (por ejemplo el económico), tienen que estar más distantes del otro (por así decirlo, del político), y viceversa. De hecho, la estabilidad dinámica de tal conjunto de relaciones implica regulación institucional de tres oposiciones sincrónicas binarias. Primera, hay una oposición estructural entre la relación de consustancialidad económica de las organizaciones de protección económica y social (D-S), y la relación del pacto (S=P) entre las últimas y lo político que es constitutivo del Estado benefactor. La naturaleza del compromiso institucionalizado de las dos relaciones determina el “grado de estatismo del bienestar” (Flora) del SNPS.

La relación de protección social por parte del Estado benefactor de la esfera doméstica [(S=P)-D] y la relación de la cobertura del mercado

de la reproducción doméstica se hallan así mismo en oposición sincrónica. El compromiso institucionalizado entre las dos relaciones que fija su respectiva participación en la reproducción económica del “capital vital” determina el “grado de desmercantilización” (Esping-Andersen) de la fuerza de trabajo y la vida doméstica. En la fórmula de la molécula, estas oposiciones para cada par de relaciones pueden ser simbolizadas mediante signos (+) y (–), un signo (+) para una relación cercana entre sus elementos o con una intensidad fuerte en su vínculo y que siempre esté equilibrado por un signo (–) en la relación anexa, lo que indica una liga débil y poco intensa.

Por último, el régimen de reproducción de los SNPS depende del contexto social histórico y cultural en que se encuentra arraigado. En un primer momento asumimos que una forma elemental para captar un contexto de esta naturaleza consiste en referirse a una tercera oposición binaria entre sociedades más holistas *versus* más individualistas. Los países más holistas dan prioridad a la comunidad y a la familia, colocando en primer plano una lógica de necesidades en la distribución del ingreso; la protección social es aquí una variable determinante de la dinámica económica. Por el contrario, las naciones más individualistas parten de la idea de que una sociedad es el resultado contractual o involuntario de necesidades individuales, y prefieren una lógica del valor individual y logro y desempeño ególatras en la distribución del ingreso; la protección social es en este caso una variable de ajuste en la dinámica económica. No obstante, si en los contextos individualistas prevalecen las necesidades económicas por encima de los de la reproducción doméstica en la determinación de la cobertura del mercado, las necesidades económicas pueden ser garantizadas por un mercado de trabajo que está más regulado mediante disposiciones corporativistas (como en Alemania) o menos (como en Estados Unidos). En cuanto a los casos holistas donde prevalecen las necesidades domésticas por encima de la pura lógica de mercado en la relación de cobertura mercantil, las necesidades domésticas pueden tomarse en cuenta ya sea de manera directa por las corporaciones capitalistas (como en el extendido sistema japonés “ie” (Yoichi y Sauter, 1990), o a escala nacional dentro del régimen del mercado laboral (como en la Suecia socialdemócrata donde el capital vital es considerado como un capital social y un recurso económico fundamental para una pequeña comunidad nacional que ha de hacer frente a un mercado mundial competitivo).

En la fórmula de la molécula, este tercer tipo de variable puede volverse endógena indicando una dirección (simbolizada por una flecha en la figura 2) a la relación de cobertura de mercado que indica el camino que el régimen de protección social enlaza de una manera dinámica. Por tanto, el análisis estructural mediante el empleo de la combinación de las tres oposiciones binarias detalladas antes permite deducir ocho ( $2^3$ ) regímenes formales posibles de SNPS. Es posible mostrar que estos regímenes diferentes son congruentes con muchos de los resultados de la literatura comparada sobre los Estados benefactores en lo tocante a los tipos ideales (Estados Unidos, Alemania y Suecia) o a los “casos desviantes” (Australia, Italia, Países Bajos y Reino Unido –como los llamó Ferrera (1994)). No es de llamar la atención porque los criterios empíricos sacados de la evidencia y empleados para clasificar a los Estados benefactores en la literatura se reproducen teóricamente sobre la base de diversas combinaciones de nuestras tres oposiciones binarias que rigen la estructura elemental de los SNPS.

Pero la lógica deductiva del análisis estructural aporta así mismo una distinción entre modelos “armónicos” e “inarmónicos” (Lévi-Strauss) que lleva a reducir a cuatro el número de regímenes estables de protección social nacional. La figura 2 presenta estos cuatro modelos armónicos deductivos de los cuales tres se asemejan a una estilización estructural de los tres tipos ideales “clásicos” de Estado de bienestar ya mencionados, y el cuarto encuentra su máximo exponente en Japón. Estos modelos armónicos se definen como estructuras moleculares que presentan una redundancia vertical de signos en sus oposiciones horizontales, que parece una condición lógica para su coherencia institucional y viabilidad dinámica. En otras palabras, la viabilidad de los modelos armónicos a largo plazo descansa en la coherencia entre su grado de estatalidad del bienestar y su grado de desmercantilización. Pues, a medida que un grado elevado de estatalidad del bienestar reduce el potencial protector del resto del sistema, su combinación con una protección social desmercantilizada débil termina por generar fuerzas desestabilizadoras en el ámbito de la reproducción doméstica, así como en lo tocante a la legitimación del Estado, lo que va a presionar en favor de un Estado de bienestar más débil o a una protección social más fuerte, dependiendo de la fuerza relativa del individualismo o del holismo en el país. Y viceversa, un Estado benefactor débil pero costoso generará tendencias ya sea en favor de su burocratización

o bien en la reducción de sus costos, dependiendo de nuevo del equilibrio individualismo/holismo. Por tanto, las moléculas inarmónicas (no representadas en la figura 2 pero que también pueden ser usadas como estilizaciones de “casos desviantes” concretos, como se vio antes), porque son menos estables que los cuatro modelos armónicos, se ven atraídas en forma dinámica por ellos.

Figura 2

De los tipos ideales de los estados benefactores a los modelos armónicos de SNPS

Contexto societal	Individualista	Holista
Grados de estatalidad del bienestar y desmercantilización	Primacía de la libertad individual para establecer contratos respecto de la igualdad distributiva Lógica meritocrática del logro-desempeño	Primacía de igualdad distributiva y comunidad respecto de la libertad Lógica de necesidades
Débil	Liberal individualista Centrado en el mercado	Liberal paternalista Centrado en la empresa
	<p>EE UU</p>	<p>JAPÓN</p>
Fuerte	Corporativista individualista Centrado en la sociedad civil	Corporativista societal Centrado en el Estado
	<p>ALEMANIA</p>	<p>SUECIA</p>

En la figura 2 se observa que el arquetipo liberal residual estadounidense del Estado benefactor se corresponde con un modelo meritocrático individualista-liberal (centrado en el mercado) de SNPS en el que la sociedad civil, incluida en ese caso la esfera mercantil, enfrenta de una manera pluralista un Estado concebido como Leviatán puro. En cuanto al modelo “conservador-corporativista” o “logro-desempeño industrial” alemán (Titmus, 1974) de Estado benefactor, se corresponde con un modelo corporativista-individualista meritocrático (centrado en la sociedad civil) de SNPS en el que la lógica económica autónoma dominante de capitalismo y el logro individual moldean un fuerte compromiso público con la distribución del ingreso de un modo corporativista; el *Sozialstaat* enfrenta el orden económico conforme a un compromiso institucionalizado conservador generalmente etiquetado “economía social de mercado”. El mismo tipo de equivalencia vale para el caso del tipo ideal socialdemócrata sueco –institucional redistributivo– que se ajusta a un SNPS de índole corporativista societal holístico (centrado en el Estado) donde una comunidad nacional enfrenta un capitalismo dependiente del mercado mundial en los límites de un compromiso social “neo-corporativista” entre los órdenes económico y político.

El cuarto tipo ideal que se deduce del análisis estructural, el tipo japonés, no es calificado como tal en la literatura comparada sobre el Estado benefactor (véase Therborn, 1987), tal vez porque muestra rasgos simultáneamente liberales y conservadores, lo que parece una contradicción *in adjecto*.<sup>6</sup> No obstante, desde el punto de vista estructural, se trata de un modelo liberal-paternalista holístico coherente (centrado en la empresa) caracterizado por un Estado benefactor débil (del tipo residual liberal) y una fuerte protección doméstica (del tipo conservador holístico) cubierto por las corporaciones capitalistas de una manera paternalista (patronazgo) que determina la relación de la cobertura laboral y del mercado; la comunidad económica –incluido el orden doméstico– enfrenta un Estado comprometido prioritariamente con la mejoría de la competitividad económica internacional.

En resumen, la metodología comparativa estructuralista lleva a tres resultados que, en mi opinión, pueden ser considerados como un valor

---

<sup>6</sup> Véase el comentario anterior sobre la descripción de Japón como híbrido hecha por Esping-Andersen.



añadido significativo: 1) confirma en un nivel teórico la pertinencia de los tres tipos ideales –liberal, conservador y socialdemócrata– de los Estados benefactores y extiende su importancia a todos los sistemas de protección social, incluidas las coberturas privadas y corporativas; 2) introduce en el marco comparativo, sobre una base teórica, un cuarto mundo de capitalismo del bienestar ejemplificado por el caso de Japón; 3) implica que la idea de agrupamiento metodológicamente es defectuosa y empíricamente reduccionista dada la presencia abrumadora de casos no estándares y modelos inarmónicos que se pueden entender mejor mediante el concepto de hibridación.

Sin embargo, la forma como usamos esta metodología hasta ahora tiene varias limitaciones y debe ser ampliada para abordar los asuntos de regulación social y cambio institucional que son los temas de las dos secciones siguientes. Así consideramos que la estabilidad y la viabilidad dinámica de un SNPS descansaban únicamente en su coherencia interna, y hemos integrado los efectos sociales en su dinámica de un modo muy simplista: estos efectos se han reducido al impacto de los valores sociales (el régimen discursivo hegemónico) sobre la jerarquía entre lógica económica del mercado y lógica doméstica de “capital vital” que compiten en el meollo de la dinámica de los SNPS. Pero los efectos sociales son mucho más complejos y difíciles de abordar debido a la diversidad de los sistemas de mediación entre los órdenes económico y político, y correlativamente a la multiplicidad de interferencias entre todos estos sistemas. Aquí está en juego el tema de la complementariedad institucional.

Como alianza reguladora entre lo económico y lo político, el régimen de reproducción del SNPS, al igual que otras mediaciones sociales (dinero, ley, representación de los intereses políticos, etcétera), tiene que habérselas con la contradicción estructural que radica en su centro mismo. Por una parte, debe ser flexible para absorber y corregir a corto plazo los efectos debilitantes sobre la cohesión social de las lógicas política y económica dejadas a su arbitrio. Por otra, debe verse cristalizada en instituciones que garanticen a largo plazo la estabilidad de la regulación social. Tal contradicción nunca puede ser resuelta por entero dentro de los límites del SNPS mismo; todo el conjunto de sistemas de mediación que son componentes cruciales del modo de regulación están involucrados según una complementariedad general y una capacidad de sustitución entre las diferentes mediaciones. Por tanto, para abordar la cuestión de la

relación entre los SNPS y los modos sociales de regulación, son necesarios dos desarrollos teóricos.

El primero plantea la relación de los SNPS con el dinero y la ley. Está muy claro que un régimen de protección social depende del régimen monetario, puesto que el primero es un régimen de distribución del dinero producido por el sistema monetario. Y también es claro que los SNPS dependen de regímenes jurídicos que establecen derechos y deberes, y regulan su aplicación (derecho laboral, derecho social, regulaciones de empresas, etcétera). Los regímenes monetarios y jurídicos tienen una influencia sobre un SNPS que ha de volverse endógena como variable en su dinámica, de una manera similar a como se hizo para el papel del régimen ideológico. Pero las investigaciones comparativas en estos dominios son muy escasas y parciales, seguramente debido a la división disciplinaria del conocimiento en las ciencias sociales. Además, en una primera aproximación, se puede asumir que existe una coherencia sustantiva o correlación entre los tres regímenes –ideológico, monetario y jurídico–, cuyo efecto social sobre los SNPS no es, en el nivel de abstracción que aquí se maneja, demasiado mal descrito mediante la distinción binaria que hemos hecho entre una lógica individualista del logro y una lógica holista de las necesidades. Por último, el enfoque endógeno de los efectos sociales se centra principalmente en el impacto de la regulación social de la diversidad de SNPS y no en las influencias de los diversos tipos o formas de SNPS sobre la diversidad de modos de regulación social. Por estas tres razones, no se dará aquí seguimiento a ese tema.

Por otra parte, daré prioridad a una forma externa de abordar el lugar de los SNPS en el modo de regulación social, y me detendré en la relación entre protección social y representación política, un tema del que ya se ha hablado extensamente en la literatura comparada inductiva. Estas relaciones pueden llamarse externas porque un SNPS es sobre todo un sistema económico construido sobre dinero, mientras que un sistema nacional de representación política (SNRP) es un sistema político construido sobre leyes. El estudio de las condiciones de complementariedad institucional entre estas dos mediaciones sociales introduce directamente en el análisis la elaboración misma de la regulación social.

LA DIVERSIDAD DE MODOS DE REGULACIÓN SOCIETALES  
A LA LUZ DE LA COMPLEMENTARIEDAD INSTITUCIONAL  
ENTRE PROTECCIÓN SOCIAL Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Para construir un modelo de complementariedad institucional entre SNPS y SNRP, se aplicará primero a los SNRP el mismo tipo de análisis y estilización que a los SNPS. Enseguida podré mostrar una serie de configuraciones de complementariedad entre los dos sistemas que pueden ser considerados como modos diferentes de regulación social.

*Estilización elemental de los Sistemas Nacionales de Representación Política  
(SNRP) y agregación de intereses económicos y políticos*

El análisis de los SNRP plantea problemas conceptuales similares a los hallados en el caso de los SNPS. Ambos aparecen en nuestras sociedades diferenciadas modernas como mediación entre lo económico y lo político, y los dos están interesados en la evolución de un orden doméstico autónomo que ya no puede ser controlado directamente, pero de todos modos debe ser regulado para permitir los dos procesos de acumulación de riqueza económica (bajo la forma de capital) y poder político (bajo la forma del Estado) (Théret, 1994). Por esta razón puede asumirse una transformación homomórfica de un concepto al otro, y elaborar un modelo y una tipología del primero usando categorías teóricas y una metodología ya empleada en el caso del segundo. La transposición del análisis estructural de los SNPS a los SNRP únicamente requiere dar vuelta, al pasar de lo económico a lo político, de una parte la posición de las relaciones de consustancialidad y unión que vinculan el sistema de mediación con los órdenes económico y político (figura 3), y que sustituya, por otra parte, el medio jurídico de comunicación al monetario.<sup>7</sup>

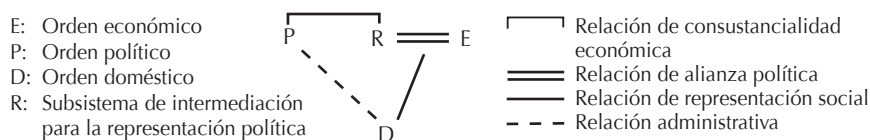
El conjunto de instituciones de representación política (R) –en términos concretos el traslape de un sistema de partidos y otras formas de agregación de intereses privados y un sistema de gobierno representativo– es consustancial al político y sólo en una relación de unión (R=E) con lo económico. Un SNRP puede mediar entre los intereses privados y

---

<sup>7</sup> Para más detalles acerca de esta estilización de la representación política, cfr. Théret (1998).

públicos porque surge de la diferenciación interna de lo político de su base cívica política con su base administrativa burocrática, una diferenciación que es correlativa de la crisis prevista de las formas tradicionales de soberanía arraigadas en la estructura simbólica de la “deuda vital” que ha inducido la emergencia de un capitalismo autónomo *vis-à-vis* un capitalismo estatal. En adelante, las instituciones de representación política son necesarias para legitimar la lógica administrativa de control y administración de la población que todavía continúa asegurando el poder soberano, y son movilizadas por el Estado para reconstruir sus lazos directos con los individuos y las fuerzas económicas. Recíprocamente, estas fuerzas pueden aprovechar estas instituciones para sus propios fines.

Figura 3  
Estructura elemental de los SNRP



De ahí la alianza política entre lo político y lo económico sostenida sobre estas instituciones combinadas que representan y agregan tanto los intereses económicos como los políticos ( $P-R=E$ ). De ahí también una nueva relación jurídico-política entre el orden doméstico y los órdenes económico y político [ $(R=E)-D$ ]. Esta nueva relación de ciudadanía civil es a la vez una relación de representación social de los individuos (derechos subjetivos) y una relación de socialización y protección política (titularidades civiles objetivas transformados vía R en titularidades cívicas ciudadanas). Por añadidura, en cuanto a la protección social y a las relaciones de cobertura mercantil, la relación de ciudadanía civil y el vínculo administrativo se encuentran en una relación dual de sustitución potencial sincrónica y determinación dinámica mutua dentro del circuito de reproducción del sistema. Por último, el juego estructural de oposiciones binarias entre relaciones adyacentes también puede utilizarse para definir modelos armónicos e inarmónicos de SNRP acordes con los tipos ideales que se encuentran en la literatura comparada.

*SNPS, SNRP y configuraciones de regulación societal*

No obstante, en este ensayo no busco ese tipo de tipología *per se*. A priori estoy más interesado en examinar las combinaciones y articulaciones de los SNPS con los SNRP, con el fin de deducir una diversidad de modelos y tipos ideales de los modos de regulación que pueden estilizar el papel de la protección social en el marco de la regulación societal. La articulación de las dos estructuras elementales se bosqueja en la figura 4.

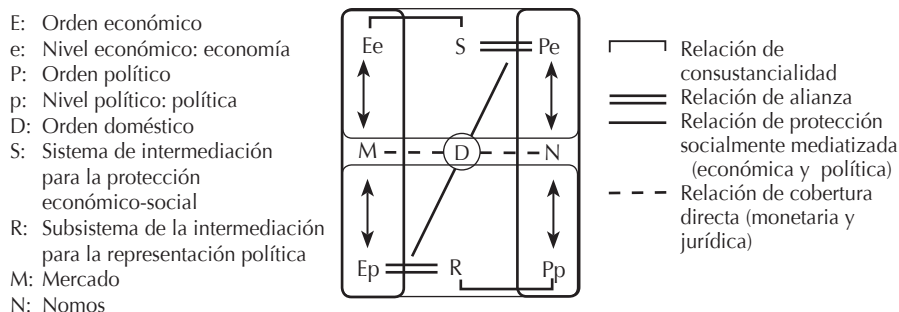
Para entender esta figura, conviene recordar otros dos elementos de la tipología social, las formas institucionales simbólicas del Mercado (M) y del Nomos (N).<sup>8</sup> Se ha visto que los SNPS y los SNRP movilizan respectivamente dos registros diferentes de los órdenes económico y político que son la economía (e) –el nivel de prácticas de administración de los seres humanos–, y la política (p) –el nivel de prácticas de administración de las relaciones interhumanas–. Por tanto, la articulación entre estos dos sistemas plantea el tema de la transformación simbólica de prácticas políticas en prácticas económicas de los ámbitos económico y político, y viceversa, condición de su unidad y viabilidad. Es el mercado (M) (como un sistema de precios) lo que asegura esta función simbólica en el orden económico, transformando recíprocamente –gracias a la mediación del dinero– los derechos y deberes políticos de los individuos en derechos y deberes económicos vía el reconocimiento y fijación de valor monetario a sus haberes (fuerza laboral y las varias formas de capital). En el orden político, el mismo tipo de transformación es garantizado por el Nomos (N), es decir, el sistema de las “autoridades centrales de nominación” (Bourdieu, 1995), que se puede también denominar el “Gran libro de la deuda pública” (Théret, 1994). Estas instituciones de nominación reconocen y sostienen jurídicamente el valor político de los individuos, su fuerza desde el punto de vista del Estado, y de este modo establecen equivalencias entre titularidades sociales sobre los recursos fiscales económicos del Estado y los derechos de ciudadanía dentro de la esfera política del Estado.

A partir de la información mostrada en la figura 4, acerca de una forma elemental de regulación societal (que asume un buen funcionamiento de todo el sistema de relaciones e instituciones correspondientes), se puede identificar la diversidad de modos de regulación societal aquí con-

---

<sup>8</sup> Para mayores detalles sobre la tipología social, véase Théret (1992, 1994 y 2006).

Figura 4  
Estructura elemental de la regulación societal



siderados, por cuestiones de simplicidad, en tanto modos de correlación entre un SNPS y un SNRP. Al duplicar el análisis estructural aplicado a los SNPS, se obtiene de las dos oposiciones binarias que estructuran cada SNRP –oposiciones entre  $(Ep=R)$  y  $(Pp-R)$  de una parte, de otra  $[(Ep=R)-D]$  y  $[(Pp-N)-D]$ – cuatro modelos cuyas combinaciones con los modelos previstos de SNPS dan 32 configuraciones posibles de regulación. Pero en la figura 5 se muestran sólo las ocho construidas sobre la base de modelos armónicos de SNPS y tras la eliminación de la variable contextual binaria endogenizada (individualista *versus* holista) referida al sistema de valores.<sup>9</sup>

Tan pronto como se manifiesta la regulación societal en términos de coherencia social entre los SNPS y los SNRP, se deduce lógicamente modelos armónicos de modos de regulación societal asumiendo oposiciones de símbolos en los dos pares de relaciones que ligan la esfera doméstica con la económica y política respectivamente *vis-à-vis* dos condiciones:

- El manejo político de D mediante los SNRP no debe ser contradictorio con su manejo económico vía los SNPS;
- Ambas deben guardar coherencia con la acumulación de capital y los regímenes estatales fiscales, y las dos relaciones que vinculan el orden doméstico con el económico (o con el político) no deben ser

<sup>9</sup> Asumo ahora que los efectos sociales se describen mejor con la introducción de las diferentes configuraciones de SNRP. En otras palabras, lo que se asumió para construir los modelos de SNPS deberían ser inducidos de una confrontación con los hechos sociales de una tipología deducida sin este supuesto.

simultáneamente fuertes. Por ejemplo, un símbolo (+) en las dos relaciones (Ee-D) y (Ep-D) indica un vínculo demasiado fuerte entre lo económico y lo doméstico y un riesgo elevado de quiebra de la cohesión social como resultado de la debilidad excesivamente grande del orden político. El mismo razonamiento vale para los dos símbolos (-) que indican una debilidad extrema de lo económico.

Estas condiciones sostienen la elección de los cuatro SNPS armónicos ya seleccionados como tipos ideales de modos nacionales coherentes de regulación. Por tanto, se puede plantear los siguientes comentarios acerca de estos cuatro “modelos”:

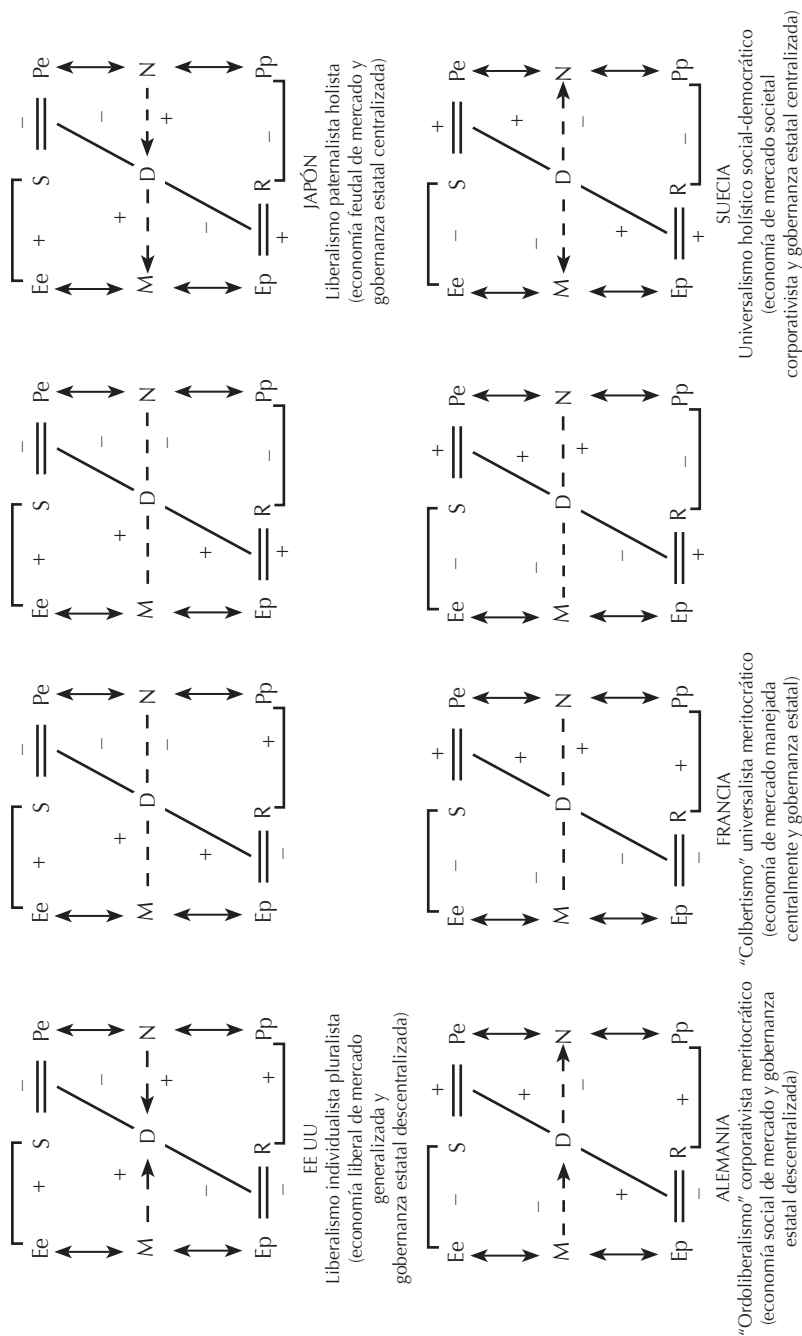
- Los países meritocráticos individualistas como Estados Unidos o Alemania muestran una relación débil ( $Ep=R$ ), que corresponde a un mercado político pluralista y/o un sistema político descentralizado (federalismo) que reduce la influencia política de los intereses económicos organizados como tales. De ahí viene el papel político de los cabildeos económicos. Los países holistas, al contrario, están familiarizados con un relación fuerte ( $Ep=R$ ), es decir, una fuerte presencia de los sindicatos en el Estado, como es el caso de Suecia y su sistema neocorporativo, o una fuerte presencia del empresariado, como en el caso de Japón y su sistema de fundir los grupos capitalistas y la burocracia estatal (Chung, 1990).
- La fortaleza de la relación ciudadanía civil [ $(Ep=R)-D$ ] es elevada en los cuatro países cuando la relación de protección social es fuerte (Alemania y Suecia) y baja en los casos opuestos (Estados Unidos y Japón). Pero esta figura puede ser combinada con ( $Ep=R$ ), ya sea débil (pluralista-descentralizado) o fuerte (neocorporativista-centralizado), conforme al hecho de que no es necesaria la transformación de la representación política de los intereses civiles en la representación cívica pública (Boismenu, 1994).
- La relación [ $D-(N-Pp)$ ] establece un vínculo directo del individuo con el Estado, que es ya sea un lazo burocrático administrativo como en la lógica liberal de ciudadanía “pasiva” o “estatutaria” (Balibar, 1995) (Estados Unidos<sup>10</sup> o Japón), o un vínculo más directo de ciudadanía

---

<sup>10</sup> Que ya no están en la situación de la primera mitad del siglo XIX descrita por Tocqueville.

Figura 5

Coherencia societal entre representación política y sistemas de bienestar social





cívica como en países en los que la ciudadanía “activa” o “igualitaria” (ibídem) es considerada como una condición de la democracia (Alemania o Suecia).<sup>11</sup> Este vínculo directo será tanto más fuerte en cuanto la relación de ciudadanía civil sea débil. Si esa fuerza acompaña a una relación débil ( $E_p=R$ ), significa un aislamiento del sistema político y problemas de legitimación en una configuración liberal. En ese caso típicamente estadounidense, el sistema político mantiene un escaso poder reformador de la sociedad y está obligado a movilizar otros recursos de legitimación, tales como una poderosa ideología individualista posesiva liberal reforzada por una elevada movilidad social, y una hegemonía militar y monetaria en el sistema mundial. Si, por el contrario, la fuerza de  $[(D-(N-Pp))]$  acompaña a una relación fuerte ( $E_p=R$ ), significa que las instituciones de representación de intereses tiende a excluir a los proveedores domésticos y trabajadores (aislamiento de los derechos civiles en la esfera privada) y se encuentran monopolizadas principalmente por el empresariado y los grupos dominantes. Es el caso de Japón donde empresas capitalistas “feudales” se encuentran estrechamente unidas a la burocracia estatal que organiza el control político de la población en estrecha relación con su manejo económico de las grandes corporaciones capitalistas (Shinichi, 1990).<sup>12</sup>

- La representación débil de los intereses domésticos en el sistema político y el estrecho vínculo administrativo correlativo del individuo o la familia con el Estado en Estados Unidos y Japón encajan con un Estado de bienestar débil ( $P_e=S$ ) y un mercado fuerte o cobertura empresarial de las necesidades domésticas ( $E_e=D$ ). No obstante, los dos países difieren estructuralmente conforme a las relaciones entre capitalismo y Estado, y como se ha visto en la sección previa según el

---

<sup>11</sup> En el primer caso, diseñé en la figura 5 una flecha que va de N a D (primacía administrativa), mientras que en el segundo caso dibujé la flecha de D a N (primacía política democrática).

<sup>12</sup> Siguiendo a Chung (1990), la ausencia de representación sindical en el sistema de gobierno es un rasgo específico del neocorporativismo japonés comparado con otros países. El Estado no considera que está obligado a intervenir directamente para controlar los sindicatos, las corporaciones y a los empresarios que están haciendo un buen trabajo. El neocorporativismo japonés está limitado a los empresarios y carece de la dimensión social del sueco. La cuestión es: ¿podemos seguir hablando de neocorporativismo?

lugar de la lógica doméstica de reproducción en el sistema completo de regulación. En Japón, en la política así como en la economía, la lógica holista de las corporaciones empresariales en tanto comunidad prevalece sobre la lógica del mercado, mientras que en Estados Unidos la lógica del logro individual y el mercado ocupan un lugar notablemente poderoso aun en la vida política pública. Por otra parte, en países con Estados benefactores fuertes como Alemania y Suecia, una cobertura más débil de la reproducción doméstica por parte del mercado y las corporaciones acompaña a una fuerte representación civil y una presencia directa más débil del individuo en el Estado, aun si (y pueda que debido a ello) una concepción democrática de esa presencia prevalece sobre la visión administrativa. Pero, de nuevo, los dos países divergen según la fuerza de la relación neocorporativista ( $Ep=R$ ), débil en la “ordoliberal” alemana (Lehmbruch, 1994) y fuerte en el caso socialdemocrático sueco de corporativismo societal.

En suma, el cero grado de Estado benefactor que caracteriza a Estados Unidos responde a una sociedad muy diferenciada que no moviliza muchos y/o complejos sistemas sociales de mediación, como la seguridad social, el sistema de salud y la representación política institucionalizada, puesto que la coherencia social descansa en ese país en relaciones económicas y políticas directas con la esfera doméstica, medios primarios como el dinero y la ley, y un robusto individualismo posesivo liberal respaldado por los medios masivos de comunicación. A la inversa, es notorio el constructivismo institucional de Suecia, pues el modo sueco de regulación se encuentra totalmente integrado en una arquitectura compleja de mediaciones sociales, un poderoso Estado de bienestar en el ámbito económico que se reproduce mediante la puesta al día de un sistema político neocorporativista. Los casos alemán y japonés parecen ser otros dos casos mutuamente opuestos aun si se trata de dos ejemplos de modelos intermediarios de integración social. Alemania da prioridad a la integración social en el ámbito económico y monetario, mediante un poderoso Estado benefactor; aunque no es un país holista; Japón da prioridad a la cohesión social mediante la integración en el ámbito político de grandes corporaciones encargadas de la protección doméstica.

Por tanto, las regulaciones sociales armónicas pueden lograrse por medio de la articulación contradictoria de SNPS y SNRP. Mientras Estados

Unidos y Suecia parecen homogéneos desde esta perspectiva, a pesar de su posición opuesta *vis-à-vis* el constructivismo social –sus formas (negativas y positivas respectivamente) de mediaciones sociales en los ámbitos económico y político resultan redundantes–, Alemania y Japón muestran la heterogeneidad de ambas formas aunque de una manera inversa: mediaciones económicas fuertes y mediaciones políticas débiles a pesar de un poderoso corporativismo laboral en el primer caso; mediaciones económicas débiles y mediaciones políticas fuertes a pesar de un corporativismo laboral débil en el segundo caso. Pero el mundo no se reduce a estos “modelos”. Si se toman como referencias, la mayoría de los países aparecen como desviaciones, modelos híbridos y carentes de armonía, cuya viabilidad a largo plazo se ve constantemente amenazada por una tenue complementariedad institucional. No obstante, la virtud puede volverse vicio cuando está en juego el cambio. Configuraciones armónicas y estrecha conformidad en la dinámica con su tipificación ideal tiende a limitar la capacidad de los países modelo a adaptarse a los cambios en su contexto externo. Están encerrados en sus trayectorias virtuosas, y si no son dominantes, si no marcan la ley y la imponen, su capacidad de adaptación es lógicamente más débil que la de los países híbridos que no están encerrados en una vía única de dependencia y pueden movilizar un repertorio ampliado de recursos institucionales para enfrentar el cambio. Conviene desarrollar este punto e ilustrarlo con el caso del híbrido francés.

#### HIBRIDACIÓN Y CAMBIO INSTITUCIONAL: LA LECCIÓN FRANCESA

Antes de examinar el caso francés es preciso justificar primero su entrada en el escenario regresando a un tema importante en la metodología comparada, lo que denomino el deslizamiento de la tipología al agrupamiento.

#### *Hibridación versus agrupamiento (cluster)*

He mencionado en la introducción que la noción de agrupamiento es contradictoria con la categoría “hibridación” y teóricamente no deja espacio para los casos que se apartan de los criterios de agrupación. Tan pronto como se reconoce la existencia de híbridos institucionales, la idea

de agrupamiento aparece como una suerte de callejón sin salida. *A fortiori*, el análisis de agrupamiento es demasiado estático para dejar espacio a las diferencias entre los miembros del mismo agrupamiento que pueden ser cruciales para sus respectivas dinámicas de cambio. Los Estados benefactores híbridos, más que encajar de manera exacta en uno u otro de los tipos ideales, combinan caracteres de ellos. Las trayectorias dinámicas implican nuevas combinaciones de estos caracteres. Como el agrupamiento reduce de modo dramático la complejidad institucional de cada país, que sostiene los cambios reales, resulta engañoso entonces cuando los cambios y las innovaciones institucionales están en juego, momentos en que “pequeñas diferencias” pueden importar más que las similitudes cegadoras. Dos ejemplos: con un enfoque de agrupamiento, ¿cómo se puede entender que Alemania haya adoptado un nuevo seguro social para los adultos mayores, mientras que Francia ha optado por un plan de asistencia, aunque los dos países se consideran miembros del mismo agrupamiento bismarckiano? ¿Y cómo explicar que los retardados países de la cuenca norte del Mediterráneo, también clasificados como Estados benefactores continentales conservadores, recientemente adoptaran sistemas de salud nacionales universales del tipo beveridgeano en lugar del bismarckiano?

De hecho, el agrupamiento es un obstáculo al entendimiento de cambios en los SNPS dado que interpretan la dependencia histórica (*path dependency*) como única, en lugar de la diversidad de los legados institucionales que caracteriza a los países híbridos. Si se asume que sólo existe una vía de cambio inscrita en la estructura institucional misma de un país por su pertenencia “familiar” –la vía seguida por el tipo ideal–, el análisis de agrupamiento no puede asir el hecho de que varias vías estén abiertas a países que no cuentan con sistemas totalmente coherentes de protección social. De manera paralela, instituciones heredadas del pasado se consideran únicamente obstáculos al cambio, no como recursos políticos para la innovación institucional. El examen del cambio institucional en el nivel de los agrupamientos de los Estados benefactores o los SNPS inevitablemente implica que rasgos importantes de los casos híbridos sean minusvalorados e incluso ignorados por más determinantes que sean.

En sentido estricto, el método comparativo no implica recurrir al agrupamiento. Las series limitadas de tipos ideales que éste proporciona pueden usarse como marco comparativo de referencia dentro del que

cada caso puede ser localizado sin verse reducido a uno u otro de los tipos ideales. El análisis estructural anterior, que confirma que los tipos ideales inductivos de la literatura son modelos estables, conduce a la selección de un número limitado de variables estructurales que no son discretas sino continuas. En adelante permiten seguir procedimientos rigurosos para construir un marco de referencia dotado de normas cuantitativas de medida de distancias entre y hacia los tipos ideales y donde cada caso puede ser localizado, descrito y evaluado por sus coordenadas. Veamos una idea más precisa de tales procedimientos.

Para la construcción de un espacio estandarizado de medición, se puede primero definir tres ejes independientes correspondientes a las tres variables binarias que he usado para diferenciar los SNPS. Luego se puede elaborar normas de medición de cada eje conforme a una escala de valor determinada por las posiciones relativas en estos ejes de los cuatro tipos ideales. Así, un eje podría representar el grado de estatismo benefactor en relación a la intensidad de  $P=S$  *vis-à-vis*  $E-S$ , y cuya norma de medida puede ser fijada en referencia a la posición entre Estados Unidos (el más liberal, grado mínimo igualado a 0) y Suecia (el de mayor control estatal, máximo grado igualado a 1). Un segundo eje podría representar el grado de desmercantilización de la fuerza de trabajo, con una norma de distancia definida de acuerdo con la oposición entre Estados Unidos (el más orientado al mercado y a la igualdad de oportunidades, grado 0) y Alemania (el más orientado al corporativismo y al estatus, grado 1).<sup>13</sup> Por último, el tercer eje podría ser relativo al grado de holismo residual e importancia de la lógica de las necesidades en el mercado de trabajo y el nexo del trabajo asalariado, con un estándar definido de acuerdo con la oposición entre Estados Unidos (el más individualista, grado 0) y Japón (el más holista, grado 1). Es más, como se observa en la figura 6, asumo que el grado cero (0,0,0) del Estado de bienestar es el privilegio del modelo liberal estadounidense, cuando el grado máximo (1,~1,~1) es obtenido por el modelo socialdemócrata sueco, con coordenadas para Alemania (el más desmercantilizado) y Japón (el más holista) que son

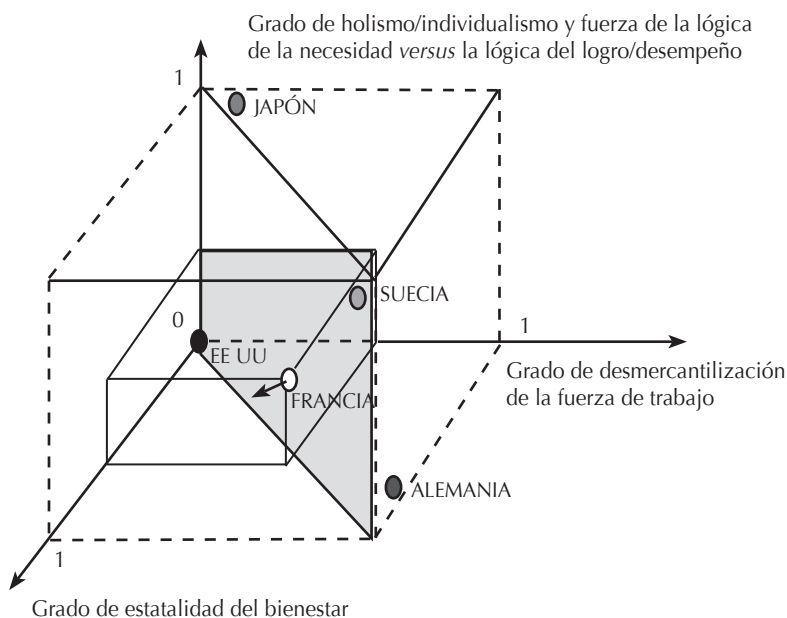
---

<sup>13</sup> Asumo aquí que la fuerza laboral sueca no es la más desmercantilizada como suele considerarse, conforme a la participación más elevada de mujeres en el mercado de trabajo. En otras palabras, los Estados benefactores familiaristas cuentan con una fuerza de trabajo menos mercantilizada que los socialdemócratas conforme a la proporción más elevada de asalariadas en los últimos.

respectivamente  $(\sim 1, 1, \sim 0)$  y  $(\sim 0, \sim 0, 1)$ . Así, si asumo que la clasificación  $x$ ,  $y$  o  $z$  puede ser construida para todos los países y para las tres variables, cada país  $i$  podría estar situado en cualquier momento en este espacio comparativo (un cubo), gracias a la computación de sus coordenadas  $(x_i - x_{us}) / (x_{sw} - x_{us})$ ,  $(y_i - y_{us}) / (y_{ge} - y_{us})$  et  $(z_i - z_{us}) / (z_{ja} - z_{us})$ .<sup>14</sup>

Puesto que los tipos ideales son supuestamente modelos armónicos dotados de estabilidad y viabilidad a largo plazo, este espacio comparado estandarizado es estable, lo que significa que es posible diseñar en tal espacio las trayectorias históricas de evolución y cambio institucional de cada SNPS en relación con los tipos ideales. Este punto se ve ilustrado en la figura 6 por el caso del SNPS francés que aparece a la luz de este análisis estructural como un híbrido institucional y un caso desviado del bismarckismo conservador-corporativo (véase figura 5 para la especificidad del modo social francés de regulación).

Figura 6  
Un espacio comparativo estandarizado tridimensional para los SNPS



<sup>14</sup> Índices  $ge$ ,  $ja$ ,  $sw$  y  $us$  se refieren respectivamente a Alemania, Japón, Suecia y Estados Unidos.

*El caso francés: hibridación y cambio institucional*

En la investigación comparada, el “Estado benefactor” francés ha sido colocado tradicionalmente junto con el alemán en el agrupamiento de régimen de bienestar “conservador-corporativo” que reúne a países influidos principalmente por lo que suele denominarse (aunque incorrectamente) modelo bismarkiano de seguridad social. En mi opinión, como lo señalé, esta asimilación de Francia con Alemania, a pesar de su utilidad en varios niveles de análisis, es global, metodológica y empíricamente cuestionable.

Francia de hecho ha sido ignorada por mucho tiempo por la literatura internacional comparada acerca del Estado benefactor. No es antes de la segunda mitad de los años noventa que se llevaron a cabo una serie de investigaciones informadas y disponibles para comparar el sistema francés de seguridad social (SFSS) con otros regímenes.<sup>15</sup> Estos estudios han puesto de manifiesto algunos rasgos importantes que contrastan con el tipo alemán. En el campo de las políticas familiares, por ejemplo, el sistema francés más bien semeja el régimen Beveridgeano socialdemócrata “nórdico” (Schultheis, 1996; Martin, 1998). El Estado benefactor francés de hecho ha sido descrito adecuadamente como un sistema bismarkiano con objetivos de corte Beveridgeano (Bonoli y Palier, 1995); este último término remite aquí a tres rasgos –universalidad, unidad y uniformidad– común a los modelos liberales y socialdemócratas. Refleja que el *Estado-providencia* francés interioriza una oposición política y simbólica entre el corporativismo y el universalismo republicano que resulta clave para entender el funcionamiento de la sociedad francesa (como recientemente fue manifestado en el movimiento anti-CPE de marzo-abril 2006).

Ahora bien, considerado en el nivel del sistema nacional de protección social y no sólo en el nivel del Estado de bienestar mismo, el caso francés es mucho más discordante del tipo ideal alemán debido a que numerosas instituciones sociales francesas están reñidas con el modelo bismarkiano. Por ejemplo, el “paritarismo” carece de un equivalente funcional en el sistema alemán de relaciones industriales (Tixier, 1998). Los sindicatos franceses están divididos y debilitados; a diferencia de

---

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, Merrien (1997), Palier (1999), Barbier y Thèret (2003, 2004a y 2004b).

sus contrapartes alemanes tienen apenas influencia en las decisiones de las empresas. El derecho laboral francés, como parte del “orden público social”, descansa en los derechos políticos universales más que en un estatus de asalariado, como sucede en el modelo alemán (Mückenberger y Supiot, 1999). Los derechos sociales aparecen así más para compensar un déficit democrático que para complementar los derechos económicos de los trabajadores. Debido a la división al interior del movimiento sindical y los poderes de la burocracia social estatal, paritarismo entre empresa y trabajador ha sido más convencional que sustancial (Catrice-Lorey, 1997). Por añadidura, el sistema educativo francés (rara vez considerado en Francia como parte del sistema de protección social) descansa en principios “republicanos liberales” –semejantes a los *beveridgeanos*, *solidaristas* y/o *igualitarios* (Kott, 1996; Bec, 1999)–. Su limitada capacidad de entrenamiento vocacional ofrece un marcado contraste con el sistema alemán (Maurice, Séller y Silvestre, 1982; Verdier, 2000). En consecuencia, mientras que los rasgos *bisckmarkianos* (es decir, la seguridad social, “estatalidad débil”, fragmentación) mantuvieron el predominio en las etapas constructivas del Estado de bienestar, los principios *beveridgeanos* también siguieron operando, y su creciente influencia en el Estado de bienestar *bisckmarkiano* –predominantemente– ha llevado a una creciente tensión interna. Esto es particularmente obvio en las políticas familiares para financiar prestaciones universales fijas: la transformación de los patrones familiares erosiona la legitimidad de los principios de la seguridad social.

Pero el sistema de protección social francés (SPSF) también ha afrontado retos externos con la internacionalización de la economía y la política que desestabilizó los compromisos entre actores al aglutinar el marco hibridizado *bisckmarkiano/beveridgeano*. Y a medida que emergieron los retos internos y externos, los rasgos *beveridgeanos* de la regulación societal en cierto modo actuaron como recursos que permitieron nuevos compromisos potenciales. El análisis de la coherencia del SPSF y su arraigo en la sociedad francesa reivindica el supuesto que los rasgos *beveridgeanos* “dominados” proporcionan recursos internos para la transformación en favor de un nuevo equilibrio de compromisos entre sus dos dependencias históricas (*path dependencies*) del *bisckmarkismo* y del *beveridgismo*. Un buen ejemplo de esto lo ofrece la “Contribución social generalizada” (CSG), una importante innovación en los principios de financiamiento introducidos en 1991, y que ha sustituido gradual y



crecientemente las contribuciones sobre la nómina.<sup>16</sup> La CSG, al no ser un impuesto o una contribución social propiamente dicha, combina rasgos de ambas y su base impositiva se extiende a todos los ingresos. Desde el punto de vista analítico, la CSG debiera considerarse como un recurso híbrido típico que combina la contribución social y el impuesto. En tanto que se ha generalizado a todos los ingresos (salarios, utilidades e ingresos del capital), sin duda detenta las características de un impuesto proporcional, puesto que es universal y originalmente no era deducible del ingreso susceptible de impuesto. No obstante muchas de sus características lo vuelven único. La CSG es parcialmente deducible y está estrictamente etiquetada al financiamiento de las prestaciones sociales. Además, la CSG se transfiere al fondo de cotizaciones para la seguridad social (URSSAF, por sus siglas en francés) y no constituye un recurso del presupuesto estatal. De ahí que, a pesar de que se considera un impuesto bajo la ley francesa, se ha reconocido como una contribución social en la Corte Europea de Justicia. La CSG aparece así como una innovación institucional endógena que altera el equilibrio interno previo entre los principios bismarckianos y beveridgeanos en favor de la solidaridad nacional en lugar de la “profesional”. Otro testimonio reciente de esta hibridación francesa renovada es el acceso gradualmente universalizado a la atención de la salud y las prestaciones familiares sobre la simple base de residencia por medio de la institución de un régimen suplementario llamado CMU –cobertura médica universal– que es el uso típico de un medio bismarckiano para alcanzar un objetivo beveridgeano.

En resumen, en comparación con Alemania, la estructura híbrida del SFPS posiblemente haya sido una ventaja para hacer frente a los retos de la globalización liberal y la sucesiva ampliación de la Unión Europea. La hibridación de las lógicas fundamentales bismarckianas y beveridgeanas ha sido un factor clave de cambio en el SFPS en los últimos 20 años, conclusión que es consistente con la posibilidad de vías múltiples de dependencia histórica. Al emplear como recursos internos para la innovación sus rasgos beveridgeanos, el SFPS ha podido hasta ahora evadir la elección polar entre el conservadurismo (continuidad) o la revolución (cambio radical). En ello radica la lección francesa para la teoría del cambio institucional.

---

<sup>16</sup> La CSG se fijó originalmente en 1.1 por ciento de todos los ingresos, pero en 1988 su tasa había alcanzado 7.5 por ciento de los salarios y el ingreso sobre el capital y 6.4 por ciento de las utilidades.

## CONCLUSIÓN

La regulación societal exige dos condiciones simultáneas: 1) los sistemas nacionales de protección social y representación política que junto con los sistemas ideológicos, monetarios y jurídicos constituyen la armadura del modo de regulación, tienen que ser coherentes con los regímenes de acumulación y fiscales, para asegurar respectivamente la reproducción de los órdenes económico y político; 2) los SNPS y los SNRP tienen que combinarse en forma coherente o compensarse uno al otro. Varias configuraciones pueden llenar estos requisitos y el método estructural ayuda a descubrirlos y analizarlos de una manera lógica y sistemática. Este método es una herramienta útil para evaluar de manera deductiva la estabilidad potencial y las condiciones diferenciales de la viabilidad de los diferentes modos nacionales de regulación.

Los tipos ideales científicos suelen ser considerados tipos ideales éticos (Commons, 1934). Modelos armónicos se confunden con modelos armoniosos, y una y otra vez uno de ellos se convierte en modelo de referencia y se le considera *El* modelo a seguir, la fórmula milagrosa a adoptar. De este modo, se ha tenido el modelo estadounidense, el modelo alemán, el modelo japonés, el modelo sueco, y de nuevo el modelo estadounidense. Pero en tiempos de cambio y crecimiento de incertidumbre radical acerca del futuro de los órdenes económico y político a nivel mundial y regional, cuando está en juego la innovación institucional, la virtud puede volverse vicio y los milagros desastres si se trasplantan a otros contextos diferentes a aquellos donde se desarrollaron. Pues cuanto más coherentes sean los sistemas sociales, el cambio en una parte del sistema será más peligroso para el todo conforme a la incoherencia que se le incorpore, lo que amenaza así la complementariedad institucional “milagrosa” alcanzada. Cuanto más dependan los sistemas sociales de una vía en una manera única, más tienden a perseverar en seguir en el mismo camino, y menos podrán adaptarse y descubrir nuevas formas de abordar nuevos retos. La generalidad de esta regla lógica adolece de una excepción importante: no aplica para las sociedades dominantes que están en situación de imponer su modelo a los otros, ya sea mediante la persuasión o por la violencia. Y la coherencia institucional y los compromisos institucionales estables internos constituyen recursos de poder para una conquista del exterior.

Además, aparte de esta excepción, en momentos de cambio internacional, la mayoría de los países que no se benefician de una poderosa coherencia institucional y no son sistemas armónicos sino híbridos, pueden transformar sus vicios institucionales en virtudes con el fin de perseverar en sus propias trayectorias y mantener su autonomía híbrida histórica y cultural sin verse obligados a reducir su apertura.

### Bibliografía

- BALIBAR, E. (1995) “Une citoyenneté européenne est-elle possible?”, en B. Théret (sld) *L'Etat, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*. Paris: La Découverte, pp. 534-559.
- BARBIER J. C. y Théret B. (2003) “The French System of Social Protection: Path Dependencies and Societal Coherence”, en N. Gilbert y R. Van Voorhis (eds) *Changing Patterns of Social Protection*. New York: Transaction Books, pp. 119-167.
- (2004a) *Le nouveau système français de protection sociale*. Paris. La Découverte.
- (2004b) “France’s new social protection system”, Theoretical note, *Issues in Regulation Theory*, 49, july. [http://www.upmf-grenoble.fr/irepd/regulation/Lettre\\_regulation/index.html](http://www.upmf-grenoble.fr/irepd/regulation/Lettre_regulation/index.html)
- BEC C. (1999) “Assistance et égalité dans le système français de protection sociale”, en MIRE, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 4: Rencontres de Copenhague. Paris: DREES-MIRE-Imprimerie Nationale, tome I, pp. 135-147.
- BLANCHET, D. (1994) “Le vocabulaire de l’assurance a-t-il sa place dans la réflexion sur la protection sociale?”, note *INSEE*, ronéo.
- BOISMENU, G. (1994) “Systèmes de représentation des intérêts et configurations politiques: les sociétés occidentales en perspective comparée”, en *Canadian Journal of Political Science*, XXVII (2), pp. 309-343.
- BONOLI, G., y Palier, B. (1995) “Entre Bismark et Beveridge. ‘Crises’ de la sécurité sociale et politique(s)”, en *Revue française de science politique*, vol. 45, núm. 4, pp. 668-698.
- BOURDIEU, P. (1995) “L’Etat et la concentration du capital symbolique”, en B. Théret (sld) *L'Etat, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*. Paris: La Découverte, pp. 73-96.

- CATRICE-LOREY, A. (1997) "La sécurité sociale en France, institution anti-paritaire? Un regard historique de long terme", en *La Revue de l'IRES*, núm. 24, número spécial *Le Paritarisme. Institutions et acteurs*, pp. 81-106.
- CHUNG, B. (1990) "Les partis politiques et les syndicats face à l'État", en Yoichi H. y C. Sautter (sld.) *L'État et l'individu au Japon*. Paris: EHESS, pp. 165-180.
- COMMONS, J. R. (1934) *Institutional Economics*. New York: Transaction Books.
- DRAIBE S. y M. Riesco (2006) *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- (1997) "Hybrid or unique? The distinctiveness of the Japanese welfare state", en *Journal of European Social Policy*, 7(3).
- FERRERA, M. (1994) "La comparacion y el Estado de bienestar: ¿un caso de éxito?", en Sartori G. y L. Morlino (eds.) *La comparacion en las ciencias sociales*. Edición española, Madrid: Alianza Editorial, pp. 151-177.
- FLORA, P. (1986) "Introduction", en Flora P. (ed.) *Growth to limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Berlin/New York: De Gruyter, pp. XII-XXXVI.
- FRIOT, B. (1993) *Protection sociale et salarisation de la main d'oeuvre: essai sur le cas français*. Thèse, Université Paris-X Nanterre.
- HICKS, A. (1991) Reseña de la obra de G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, aparecida en *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, 20(3), p. 399.
- KAUFMANN, F. (1985) "Major Problems and Dimensions of the Welfare State", en S. N. Eisenstadt et O. Ahimeir (eds) *The Welfare State and its Aftermath*, New Jersey: Barnes & Noble Books, pp. 44-56.
- KOTT, S. (1996) "Communauté ou solidarité. Des modèles divergents pour les politiques sociales française et allemande à la fin du XIX ème siècle?", en MIRE, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 2: Rencontres de Berlin. Paris: MIRE-Imprimerie Nationale, pp. 41-60.
- LEHMBRUCH, G. (1994) "RFA: le cadre institutionnel et les incertitudes des stratégies néo-libérales", en B. Jobert (ed.) *Le tournant néolibéral en Europe*. Paris: L'Harmattan, pp. 201-232.
- LÉVI-STRAUSS, C. (1949) *Les structures élémentaires de la parenté*. Paris: Mouton.
- (1954-1973) *Anthropologie structurale*. Paris: Plon-Agora.

- LIPSET, S. M. (1994) "Binary Comparisons. American Exceptionalism-Japanese Uniqueness", en Dogan M. y A. Kazancigil (eds.) *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*. Oxford/Cambridge: Blackwell, pp. 153-212.
- MARTIN, C. (1998) "Le domestique dans les modèles d'Etat-providence", en Commaille, J. y B. Jobert (sld.) *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris, LGDJ, pp. 361-380.
- MAURICE, M., F. Sellier y J. J. Sylvestre (1982) *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne*. Paris: PUF.
- MERRIEN, F.-X. (1997) *L'État-Providence*. Paris, PUF.
- MÜCKENBERGER U. y A. Supiot A. (1999) "Ordre public social et communauté. Deux cultures du droit du travail", en B. Zimmermann, C. Didry y P. Wagner (sld.) *Le travail et la nation*. Paris: Éditions de la MSH, pp. 81-105.
- PALIER, B. (1999) *Réformer la sécurité sociale. Les interventions gouvernementales en matière de protection sociale depuis 1945, la France en perspective comparative*. Thèse de doctorat, Institut d'Études politiques de Paris.
- POLANYI, K. (1984) *La grande transformation*. Paris: Gallimard.
- RAGIN, C. (1994) "A Qualitative Comparative Analysis of Pension Systems", en Janoski, T. y A. M. Hicks (eds.) *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 320-345.
- RENARD, D. (1995) "Les rapports entre assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français", en MIRE, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 1: Rencontres d'Oxford. Paris: Imprimerie Nationale, pp. 105-125.
- SHINICHI, Y. (1990) "Le concept de public-privé", en Yoichi H. y C. Sautter (sld.) *L'État et l'individu au Japon*. Paris: EHESS, pp. 23-43.
- SCHULTHEIS, F. (1996) "La famille, une catégorie du droit social ? Une comparaison franco-allemande", en MIRE, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 2: Rencontres de Berlin, Paris: MIRE-Imprimerie Nationale, pp. 203-234.
- SOUTHALL, H. (1994) "Neither State nor Market: Early Welfare Benefits in Britain", en MIRE, *Comparer les Systèmes de Protection Sociale en Europe*, vol. 1: Rencontres d'Oxford. Paris: Imprimerie Nationale.
- THERBORN, G. (1987) "Welfare States and Capitalist Markets", en *Acta Sociologica* 30 (3-4), pp. 237-254.

- THÉRET, B. (1982) "Collective Means of Consumption, Capital Accumulation and the Urban Question: Conceptual Problems Raised by Lojkin's work", en *International Journal of Urban and Regional Research*, 6(3) pp. 345-371.
- (1992) *Régimes économiques de l'ordre politique. Esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'Etat*. Paris: PUF.
- (1994) "To Have or to Be. On the Problem of the Interaction Between State and Economy and its Solidarist Mode of Regulation", en *Economy and Society* 23 (1), pp. 1-45.
- (1998) "La régulation politique: le point de vue d'un économiste", en J. Commaille y B. Jobert (sld.) *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris: L.G.D.J., collection Droit et société, pp. 83-118.
- (1999) "The Socio-political Dimensions of the Currency: Implications for the Transition to the Euro", en *Journal of Consumer Policy*, 22(1-2), Special issue on the Euro, pp. 51-79.
- (2000) "Theoretical Problems in International Comparisons: Toward a Reciprocal Improvement of Societal Approach and 'Régulation' Theory by Methodic Structuralism", en Marc Maurice y Arndt Sorge (eds.) *Embedding Organizations. Societal Analysis of Actors, Organizations and Socio-economic Context*. Amsterdam-Philadelphia: John Benjamins, pp. 101-115.
- (2002) "On the Endogenous Capacity of National Systems of Social Protection to Address the Globalization Challenge: the French Case", paper (with J.-C. Barbier) delivered at the E.U. COST A15 Conference *Reforming Social Protection Systems in Europe: Comparing Dynamics of Transformation of Social Protection Systems in the Context of Globalisation and European Construction*, Oslo, 5-6 abril.
- (2003) "Structuralismes et institutionnalismes: oppositions, substitutions ou affinités électives?", en *Cahiers d'économie politique*, núm. spécial Qu'a-t-on appris sur les institutions?, 44, pp. 51-78.
- (2006) "To Have or to Be: a Topological Approach of the Interaction Between State and Economy", en P. Petit (ed.) *The Hardship of Nations*. Routledge, pp. 139-160.
- TITMUS, R. (1974) *Social Policy*. London: Allen and Unwin.

- TIXIER, P.-Y. (1998) “La régulation au confluent des coalitions sociales et politiques: l’exemple de la structuration de “l’Etat social” français (1850-1950)”, en J. Commaille y B. Jobert (sld.) *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris: LGDJ, pp. 277-296.
- VERDIER, E. (2000) “Analyse sociétale et changement institutionnel: le cas de l’éducation et de la formation professionnelle initiale”, en M. Tallard, B. Théret y D. Uri (sld.) *Changement institutionnel et territoires*. Paris: L’Harmattan, pp. 101-128.
- YOICHI, H. y C. Sautter (eds.) (1990) *L’État et l’individu au Japon*. Paris: Éditions de l’EHESS.

Análisis del proceso de institucionalización  
de las políticas asistenciales en la Europa continental:  
un enfoque comparativo, histórico, discursivo  
e institucional sobre las políticas dirigidas a personas  
con discapacidad y a los adultos mayores vulnerables  
en Suiza, Alemania y Francia\*



Olivier Giraud<sup>1</sup>

Este trabajo se centra en el análisis comparativo del proceso de institucionalización de las políticas asistenciales en Suiza respecto de dos grupos: las personas con discapacidades y los adultos mayores vulnerables. El análisis se basa principalmente en un marco de referencia institucional y discursivo centrado en el actor. Se ofrece también una perspectiva comparada con otros países del continente: Alemania y Francia.

Más allá de los riesgos sociales tradicionales (salud, pensiones, desempleo, discapacidad), las sociedades occidentales encaran nuevos riesgos (Taylor-Gooby, 2004;<sup>2</sup> Bonoli, 2006). Éstos surgen en el contexto de la evolución hacia una sociedad posindustrial del riesgo, caracterizada por inmensos cambios en las estructuras sociales. El deterioro de los contratos de trabajo (contratos de corto plazo, frecuentes períodos de desempleo, surgimiento de “pobres con empleo”, etcétera), el envejecimiento de la población y, por último, aunque no menos importante, la transformación

---

\* Traducción de María Palomar Vereá.

<sup>1</sup> Los resultados más recientes de la investigación sobre el tema han sido publicados en una versión más detallada (Giraud y Lucas, 2006).

<sup>2</sup> Peter Taylor-Gooby define cuatro fuentes para los nuevos riesgos sociales: la marginación de la población con bajo nivel de capacitación en los países industriales avanzados; el crecimiento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, aparejado y vinculado con el descenso de la de los hombres; el envejecimiento de la población, y el desarrollo de los servicios privados en el ámbito de la asistencia social.



de la estructura familiar (aumento de la tasa de divorcio y de las familias monoparentales) son factores que desafían a los estados de bienestar. Sin embargo, tales cambios no sólo ponen en riesgo los sistemas tradicionales de bienestar y su sustentabilidad financiera, sino que también aceleran el desarrollo de nuevos problemas sociales. Entre ellos, los más importantes son aquellos que tienen serias implicaciones tanto para el mercado de trabajo como para la vida familiar.

La necesidad creciente de políticas asistenciales, particularmente para los adultos mayores vulnerables y las personas con discapacidades, claramente se inscribe en la categoría de los nuevos riesgos sociales.<sup>3</sup> El deterioro de la situación de muchos grupos de asalariados, el crecimiento de la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo, el envejecimiento de la población y el deterioro general del financiamiento de la mayoría de los programas sociales son factores que influyen de manera significativa en la necesidad de desarrollar políticas asistenciales más avanzadas y diferenciadas.

Pese a los recientes procesos de reducción del Estado de bienestar (o su estabilización), las políticas de asistencia social en los países de Europa Occidental están creciendo. Este capítulo intenta arrojar nueva luz sobre este desarrollo analizando la dinámica de los discursos y de la institucionalización de dichas políticas en Suiza respecto de dos segmentos de la población: los adultos con discapacidades y los adultos mayores vulnerables. Los casos de Alemania y Francia serán comparados con el caso suizo en cuanto a los programas de asistencia a los adultos mayores.

Se elaborará el análisis comparativo de las políticas asistenciales sobre la base de un marco analítico enfocado en los tres elementos siguientes: la dinámica de los discursos y de las coaliciones discursivas, las acciones concretas emprendidas por los actores y, por último, la dinámica de institucionalización de las políticas públicas y de las relaciones de poder de los actores.

La cuestión principal que se aborda en este ensayo es examinar si el contexto de nuevos riesgos sociales implica una fuerte rearticulación de

---

<sup>3</sup> Según Peter Taylor-Gooby, algunos de los riesgos sociales más importantes se relacionan con la provisión de cuidados: “equilibrar el trabajo pagado con las responsabilidades familiares, en especial el cuidado de los niños”, “ser llamado a cuidar a un pariente adulto mayor vulnerable, o llegar a serlo sin tener apoyo de la familia” (ibíd.).

los discursos más relevantes en materia de políticas públicas que pudiera dar pie a decisiones sobre esquemas innovadores de tales políticas.

La primera parte está dedicada a la presentación del marco analítico que combina los factores que serán utilizados: los discursos, las acciones y los procesos de institucionalización. Esa plantilla se aplicará luego al caso suizo, tomando en cuenta las condiciones impuestas por rasgos institucionales específicos de ese sistema político, particularmente el federalismo suizo. La segunda parte del trabajo se ocupa de la dinámica de institucionalización de la asistencia a las personas con discapacidades en Suiza. La tercera y última parte compara el proceso de institucionalización de esquemas específicos que cubren la asistencia a largo plazo de los adultos mayores dependientes en Suiza, Alemania y Francia.

#### EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN

Al igual que en el caso de otras políticas, es útil entender las políticas sociales como resultado del proceso de institucionalización de relaciones de poder. El enfoque se centra entonces en los actores (más precisamente, en sus recursos de poder) y en las reglas que tienen que considerar y que ellos mismos contribuyen a definir. Si se usa el marco analítico de Mayntz y Scharpf (1995, 1997) en términos del institucionalismo centrado en el actor (ICA) es posible enfocar el análisis de un campo de políticas sobre una gama limitada de preguntas sencillas. De hecho, Mayntz y Scharpf sugieren en primer lugar echar un vistazo a la capacidad de solucionar problemas de los diversos actores que intervienen en un campo de políticas (estructura de provisión). Gracias a este primer análisis es posible responder a la pregunta básica siguiente: “¿Quién en concreto se ocupa del tema en cuestión?”. En segundo lugar, el marco ICA recomienda enfocarse en las atribuciones formales de poder en el terreno de las políticas (estructura de regulación). Este segundo análisis ofrece la respuesta a la interrogante que se formula así: “¿Cómo se distribuye el poder en el campo de las políticas?”. La investigación de la relación entre la estructura de las capacidades de solución de problemas disponibles en un terreno de políticas y la distribución dentro del poder institucional es una primera herramienta analítica para comprender la dinámica de las políticas. Sin embargo, considero que hace falta añadir una tercera dimensión al análisis: la capacidad de los diversos actores para formular problemas

de políticas; es decir, para encuadrar se debe tener en cuenta la definición generalmente aceptada de los problemas. Esta tercera dimensión del análisis responde a la pregunta siguiente: “¿Quién nos aporta la manera de comprender un problema público?”.

Estas tres dimensiones (acción, relaciones institucionales de poder y capacidad de expresar el problema) se completan *de facto* a través del proceso de las políticas mediante las actividades correspondientes:<sup>4</sup> la actividad de definición del problema, la actividad de solución del problema y finalmente la actividad de institucionalización.

La actividad de definición del problema es realizada por actores sociales que luchan por la hegemonía discursiva o por lo menos tratan de contribuir activamente a estructurar la comprensión pública de un problema público. Las organizaciones, las asociaciones, los grupos de interés y las profesiones intentan “apropiarse” (Gusfield, 1981) de los problemas públicos para imponer sus opiniones sobre ellos y, en la mayor parte de los casos, las soluciones que son capaces de ofrecer en ese terreno. Un grupo social que propone cierta manera de entender un problema público por lo general aporta o utiliza para cimentar sus argumentos un conjunto de conocimientos elaborados por expertos. Para reforzar o incluso para establecerse a sí mismo como tal, un grupo social desarrolla acciones y prácticas sociales, coherentes con su conceptualización del problema público (Trom, Zimmermann, 2004). Por ejemplo, la mayoría de los grupos o asociaciones que defienden la legalización de los inmigrantes indocumentados aportan sus conocimientos expertos sobre las ventajas de la inmigración para la sociedad y proveen a los inmigrantes de servicios como asistencia jurídica, cursos de idiomas o atención médica.

Las actividades de formulación del discurso, de aportación de conocimientos expertos, de oferta de servicios y actividades permiten a los

---

<sup>4</sup> Digo “actividades” y no “etapas”, no particularmente para oponerme a la idea de “ciclo de políticas” (Howlett y Ramesh, 2000), sino más bien para recordar que tales actividades están imbricadas y que no hay en mi opinión ninguna “fase” que preceda otra “fase” de formulación de un problema público. Si el SIDA planteó una serie de nuevos problemas de políticas públicas en la década de 1980, las cuestiones en términos de epidemiología, de conductas sexuales riesgosas, de coordinación internacional de la investigación, etcétera, no eran en absoluto nuevas, pero estaban todas claramente vinculadas con la nueva enfermedad y los problemas que ésta suscita.

grupos sociales generar movilizaciones y promover el apoyo social. Consecuentemente estas actividades crean distancias y oposiciones en ese campo. La teoría del análisis del discurso muestra de manera bastante convincente cómo la hegemonía en un campo de políticas puede lograrse “articulando” (lo cual significa reinterpretando, transformando, incorporando) varios discursos en una perspectiva discursiva principal (Phillips y Jorgensen, 2005:26-30). En la mayoría de los casos, el discurso hegemónico es el que logra en cierta medida eliminar diferencias y permite a la mayoría de los actores conseguir una posición en el terreno, ya sea dentro o fuera del espacio que el discurso delimita.

La segunda actividad se dirige a la solución de problemas. Cualquier problema público es tratado por un gran número de actores sociales. En el terreno de las políticas sociales, Evers (1993, 2000) ha mostrado que el alto grado de diversidad y pluralismo en las acciones realizadas por actores del Estado, privados, sindicales, de la iniciativa privada, etcétera, tiene como resultado una *mezcla asistencial* bastante compleja. Esto significa que los problemas públicos en las sociedades complejas nunca son abordados siguiendo una sola línea de conceptualización, sino que se intenta tratarlos mediante una gama más amplia de acciones pluralistas y diversificadas. Tal diversificación de las aportaciones suscita la cuestión de la coordinación de estas acciones múltiples que surgen de la sociedad. El tema del desempleo ilustra este alto grado de complejidad. Sólo una parte muy pequeña de todas las acciones relevantes para los asuntos laborales en el funcionamiento cotidiano de la economía (contrataciones y despidos, decisiones individuales sobre capacitación o sobre el cambio de empleo o la jubilación, etcétera) están realmente vinculadas con los programas de políticas laborales. Además, se dan interacciones muy importantes entre las más diversas políticas públicas (fiscales, industriales, educativas, laborales, etcétera) y toda la gama de acciones privadas emprendidas en el campo del empleo.

Esas interacciones entre políticas públicas y acciones privadas están, en mi opinión, mediadas por discursos sociales que enmarcan el comportamiento de los actores sociales. Los actores individuales o colectivos utilizan discursos sociales acuñados por quienes luchan por la hegemonía discursiva para cimentar su comportamiento cotidiano (Hajer, 1995:65). Tales interacciones también son llevadas a la práctica a través de instituciones con la capacidad legal de imponer reglas, categorías, instrumentos

de política, criterios, etcétera, derivados en forma directa del proceso de institucionalización de los discursos.

El marco de referencia del ICA (el institucionalismo centrado en el actor) se enfoca en la tensión entre las posiciones de los actores dentro de un sistema de poder y sus capacidades para actuar y abordar concretamente un problema de políticas públicas. Habrá que agregar a este marco la capacidad de los actores para producir, articular o difundir un discurso sobre ellas. Las relaciones formales de poder están institucionalizadas. Las acciones y los discursos pertenecen a una esfera donde la institución no siempre desempeña un papel importante. Sin embargo, algunas acciones y algunos discursos experimentan un proceso de institucionalización cuando las políticas se realizan. Los discursos y acciones que se institucionalizan asumen un sitio importante en la estructura de poder. Estos discursos y acciones oficializados influyen luego claramente sobre las leyes, las reglas, los instrumentos de políticas, las estadísticas, los procedimientos administrativos, etcétera.

La institucionalización hace del discurso un *referencial* (Jobert y Muller, 1987), es decir, una declaración organizada sobre una política pública que expresa el significado y muestra la racionalidad de un programa específico, en el contexto de toda la gama de programas de políticas de un gobierno. En la mayoría de los casos, los actores estatales construyen marcos discursivos que paulatinamente van descartando alternativas de políticas a lo largo de un debate público organizado y estructurado (Rein y Schön, 1991; Vowe, 1993; Hajer, 1995). Otros modelos analíticos (Jobert, 1998) muestran que se dan de manera simultánea diversas formas de debate. Al principio, por lo general, la discusión se organiza en un foro público muy abierto, al cual puede tener acceso cualquier organización. El propósito de tal debate es ganar el respaldo público para construir un espacio de soluciones aceptables en materia de políticas públicas. Luego se da un segundo debate, generalmente en un ámbito más restringido, donde se reúnen los directamente interesados y las organizaciones involucradas en un determinado terreno de políticas públicas. El propósito de este segundo tipo de debate es la negociación entre organizaciones más o menos poderosas (instancias oficiales, asociaciones, etcétera) de una solución aceptable para la mayoría de los actores participantes en el terreno de las políticas consideradas.

La institucionalización también tiene que ver con las formas de acción. Algunas maneras de enfrentar un problema (por ejemplo financiando un programa de desarrollo local) pueden estar inspiradas por acciones privadas ya existentes. Cosas sencillas como los cuestionarios, o más complicadas, como los procedimientos de planeación de políticas, pueden, por ejemplo, ser copiadas de experimentos asociativos y convertirse en procedimientos administrativos. Las organizaciones que han desarrollado conceptos y procedimientos que luego son adoptados por un programa de política pública por lo general gozan de una posición altamente institucionalizada.

Este marco analítico ofrece un escenario amplio y privilegia tres factores principales: la competencia entre los discursos, la oferta de solución de problemas y la institucionalización. La plantilla puede producir dos clases principales de resultados:

- Puede aportar otro marco analítico para hacer comparaciones (entre países, entre épocas distintas o entre sectores).
- Puede mostrar la dinámica interna de un caso que lleva a un proceso de institucionalización (configuración de factores que explican, por ejemplo, una institucionalización exitosa).

Hay otro paso intermedio que dar antes de emprender la etapa analítica del artículo. Resulta necesario tratar de aplicar el marco analítico al caso específico del federalismo suizo.

*Análisis del proceso de institucionalización  
en el caso del federalismo suizo*

El sistema político suizo es probablemente uno de los más descentralizados del mundo. Los cantones desempeñan un papel importantísimo en casi todos los campos de las políticas públicas. La mayoría de las organizaciones de intereses y de los partidos políticos son débiles en el ámbito federal, pero están bien estructurados en el cantonal. Esta tenue integración nacional de los actores políticos más importantes se ve acentuada por el multilingüismo y por la descentralización de la organización política. Los debates sobre políticas públicas con frecuencia se construyen

en el nivel cantonal o regional.<sup>5</sup> Los debates federales sólo se dan acerca de temas exclusivos de la confederación (relaciones exteriores, defensa, etcétera) o acerca de asuntos abordados por referéndum en el ámbito federal (política de inmigración, intervención federal en algún campo de las políticas públicas, etcétera).

La subsidiaridad es el segundo elemento clave del sistema político suizo. Según este principio, los problemas deben abordarse en primer lugar en el ámbito privado (la familia, la comunidad, actores privados, etcétera). Si tienen que intervenir actores gubernamentales o públicos, tal intervención deberá ser tan leve cuanto sea posible, y de preferencia deberá darse en el nivel más bajo de intervención: en primer lugar, en el gobierno local, luego en el cantonal y por último en el Estado federal. Este principio de subsidiaridad tiene enormes consecuencias sobre el desarrollo de las políticas públicas. Como ha ocurrido también en otras partes de Europa (De Swan, 1990), las políticas sociales se desarrollaron en Suiza en el ámbito local. Sin embargo, en la mayoría de los países el gran paso modernizador de las políticas sociales (el desarrollo del modelo de bienestar bismarckiano de ampliación gradual de la cobertura y del *beveridgeano* de cobertura universal) significó la construcción de sistemas organizados a escala nacional.<sup>6</sup> En el caso suizo, ha habido un largo retraso en la construcción de un sistema federal de bienestar social moderno e integral. Apenas a finales de la década de 1980 se implantó el seguro de desempleo en el ámbito federal, y el permiso de maternidad alrededor del año 2000. Tal demora fue compensada en parte por anteriores disposiciones, legislación o reglamentación derivadas de contratos colectivos en el terreno de las relaciones industriales o de políticas específicas en los niveles municipal o cantonal. El Estado federal, al decidir adoptar algunas responsabilidades en un terreno de políticas públicas, se ve por tanto confrontado con programas preexistentes.

Por último, el acceso relativamente fácil a la democracia directa obliga a los actores de la democracia representativa (partidos políticos e ins-

---

<sup>5</sup> La mayoría de los cantones son muy pequeños y los debates políticos a menudo se construyen en el ámbito regional que abarca varios de ellos (de dos a media docena).

<sup>6</sup> Salvo por los esquemas de asistencia social, que en distintos países todavía se organizan a nivel municipal.

tancias de gobierno) a construir consensos muy amplios en la sociedad. Como los grupos de interés pueden sin demasiado esfuerzo promover un referéndum alrededor de cualquier ley o decisión gubernamental, los poderes legislativo y ejecutivo deben integrar y neutralizar a la mayor cantidad posible de potenciales opositores organizados. La democracia directa suiza es la razón de la perpetua búsqueda de consenso que caracteriza el régimen político suizo.

El caso suizo tiene un interés particular dentro de nuestro marco analítico. La escasa integración nacional, el principio de subsidiaridad y la accesibilidad de la democracia directa hacen que cualquier intervención del Estado federal no tenga más que un sustento débil. El Estado no puede simplemente decidir solo acerca de una política, tiene que negociar con actores poderosos y muy autónomos, tanto en el campo de las relaciones intergubernamentales (con los cantones) como en el debate público con poderosos grupos de interés.

#### ANÁLISIS DE LA DINÁMICA DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES EN SUIZA

##### *Los orígenes históricos de las políticas asistenciales para las personas con discapacidades en Suiza: el predominio de una coalición paternalista*

En Suiza, como en otros países europeos, la Primera Guerra Mundial dio pie a que se planteara en el ámbito central del Estado la preocupación pública por las personas con discapacidades. En la mayoría de las naciones vecinas las tasas de invalidez aumentaron en forma drástica debido a las víctimas de la guerra. Como su neutralidad le impidió a Suiza participar en esa conflagración, el surgimiento del debate público sobre la discapacidad entre los años 1918 y 1920 confirma la importancia de la difusión internacional de las políticas públicas. Sin embargo, el primer paso de institucionalización de una política orientada a las personas con discapacidades no fue demasiado lejos en el caso suizo. Sólo unos cuantos cantones (como Glarus) institucionalizaron sistemas cantonales de seguridad para las personas con discapacidades.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se incluyó en la constitución federal una importante extensión de las competencias del Estado central en materia de políticas de bienestar social. La discapacidad fue uno de los



problemas abordados por esta reforma constitucional. Pese a una medida al parecer tan decisiva, pasaron todavía 15 años antes de que se tomara la decisión final de organizar un sistema federal, el seguro de invalidez, en 1960.

Hasta 1960 los cuidados a las personas con discapacidades corrían por cuenta de las familias (en realidad de las mujeres, las madres, las hijas) o quedaba a cargo de instituciones colectivas mal organizadas y equipadas, que se encargaban de las instalaciones donde se recluía a las personas con discapacidades. Como en la mayoría de los países, su atención corría a cargo de instituciones cercanas a la Iglesia. *Pro Infirmis*, fundada en 1920 en el ámbito federal, es una organización muy típica de esa actitud de mecenazgo filantrópico. Los valores de esta clase de asociaciones son generosos, aunque paternalistas. En 1956, cuando el gobierno federal por fin empezó a decidir la creación de un sistema federal para las personas con discapacidades, fundó una comisión federal cuya tarea era preparar el terreno jurídico para la promulgación de una ley federal para crear el seguro de invalidez (Commission Fédérale, 1956). Las asociaciones filantrópicas paternalistas fueron entonces las únicas que representaban directamente los intereses de las personas con discapacidades en el seno de la comisión; los otros miembros eran médicos, sindicalistas, representantes de asociaciones empresariales y de asociaciones femeninas y, por último, aunque igualmente importantes, representantes de los cantones de la Confederación Helvética.

En esa etapa, la comisión federal buscó hallar un compromiso entre las coaliciones discursivas ahí representadas. La primera coalición, formada por las asociaciones femeninas, *Pro Infirmis*, los médicos y los sindicalistas, abogaban por una “protección” reforzada de las personas con discapacidades. Esta coalición, que consideraba la discapacidad como resultado de accidentes o enfermedades inesperadas e inevitables, veía a las personas con discapacidades como personas débiles que requerían de la protección de la sociedad y de un seguro que reemplazara los ingresos perdidos. La segunda coalición, formada por las asociaciones empresariales y los representantes de los cantones conservadores, defendía la “integración” de las personas con discapacidades; afirmaba básicamente que en muchos casos se da una recuperación y que había que ayudar a la gente a retomar su papel en el mundo “normal” y productivo (empleo, roles de padres de familia, estudiantes, etcétera).

Partiendo de ambas posiciones, “protección” e “integración”, la comisión federal desarrolló un acuerdo que se inspiraba en gran medida en una antigua ley cantonal sobre la invalidez (cantón de Glarus, 1918). Dicha ley había instaurado desde muchos años atrás un sistema de seguridad que ofrecía reemplazar el ingreso perdido, pero al mismo tiempo introducía un mecanismo de supervisión frecuente de las posibles mejoras de la salud de la gente que recibía prestaciones por discapacidad. La ley incluyó programas destinados a mejorar la salud de los beneficiarios (programas de rehabilitación). La ley federal de 1959 adoptó esa armonización entre la protección (entendida como el reemplazo del ingreso) y la reintegración.

En esa primera etapa, la ley establecía el plan de seguridad federal,<sup>7</sup> pero no se tomó ninguna decisión para organizar el cuidado de las personas con discapacidades como tal. Esta tarea (asignación monetaria por incapacidad) sólo se incorporaría en la ley mediante una reforma del seguro de invalidez en 1966. Se convirtió en responsabilidad federal en 1968 (aunque los cantones por lo general se encargaban de su aplicación) y a estas medidas se les llamó “provisiones complementarias”.<sup>8</sup> Éstas consisten en servicios profesionalizados que atienden la totalidad de la situación de discapacidad. Buscan abordar los problemas de autonomía de las personas con discapacidades que viven en su propia casa. Ofrecen servicios de cuidados personales adaptados al caso individual (reparto de comida, limpieza, atención médica) e inclusive servicio especial de transporte para permitir que el discapacitado pueda tener una vida autónoma. Esta reforma se basa precisamente en una visión de la persona con discapacidad como capaz de ser autónoma. En el avenimiento entre protección e integración, esta evolución de la invalidez hacia una mayor autonomía implica privilegiar el objetivo de integración por sobre el de protección.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Vale la pena mencionar que en la ley federal la discapacidad se define precisamente por la “pérdida de ingreso” (arts. 7 y 8 de la ley federal suiza sobre invalidez, 1959). La mitad del seguro es financiada por contribuciones de los patrones y los trabajadores y la otra mitad por fondos públicos (mayoritariamente con recursos federales).

<sup>8</sup> *Prestations complémentaires*, en francés.

<sup>9</sup> Sobre la asignación por incapacidad, véase <http://www.av-s-ai.ch/Home-F/AI/AI-alloc/ai-alloc.html>; sobre las provisiones complementarias, véase <http://www.av-s-aich/Home-F/PC/pc.html>

Sin embargo, la aplicación por parte de los cantones de los esquemas de provisiones complementarias resultó un tanto diferente del contenido de la medida federal original. Durante la década de 1970, las organizaciones filantrópicas tradicionales que controlaban el ámbito de la discapacidad organizaron una red de instituciones que ofrecían alojamiento colectivo permanente y cuidados para las personas con discapacidades. Una vez más, en tal función estaban aliadas con los médicos especializados en discapacidades. Esa coalición concentró en el nivel cantonal el presupuesto destinado a las provisiones complementarias para financiar hospicios profesionalizados para las personas con discapacidades. Se puede considerar esa década como la edad de oro de la coalición paternalista. Se acuñó por entonces el discurso hegemónico sobre la discapacidad prevaleciente en el país. Esas organizaciones eran asimismo las que ofrecían la mayor parte de las provisiones complementarias. Por último, esta coalición tenía muy estrechos vínculos con la administración pública: sin duda fue partícipe en la determinación de la mayoría de las regulaciones legales y administrativas en el ámbito federal, pero también en la mayoría de los cantones.

En realidad, mientras esta coalición protectora y paternalista dominó el discurso y la oferta de soluciones en el terreno de la discapacidad, la dimensión de “integración” fue en buena medida abandonada en el marco general de las políticas federales. La rehabilitación de los inválidos no estaba bien organizada, casi no se ponía en práctica la reintegración al mercado laboral, la aplicación de los planes de atención iba dirigida en términos generales a las instituciones colectivas donde se mantenía a las personas con discapacidades separados de la vida social normal. El concepto de protección que no sólo se invocaba, sino que también se aplicaba en la práctica en la vida cotidiana de las personas discapacitadas, articulaba la dimensión de la integración en el sentido de una integración desigual. Las personas con discapacidades no se insertaban en el mundo normal, como parecían sugerir originalmente diversos instrumentos de políticas. Eran integrados en un mundo aparte: un mundo de protección, pero también de relegación.

*Las décadas de 1970 y 1980:  
la formación de un discurso desafiante*

Pese al largo predominio de la coalición paternalista, la década de 1970 vio el desarrollo de una primera tendencia que desafiaba esa coalición discursiva. Ya desde fines de los cincuenta se habían fundado asociaciones de padres de personas con discapacidades en Zurich, y en la década siguiente se fundaron en la parte francófona del país. Para los años setenta, dichas asociaciones estaban bien estructuradas y se habían vuelto poderosas.<sup>10</sup> Comenzaron entonces a cuestionar la perspectiva paternalista sobre la invalidez y a defender una mayor atención al bienestar y el respeto debidos a las personas con discapacidades y la introducción de nuevos planes asistenciales adaptados a las necesidades de las familias de los pacientes.

La dimensión del bienestar desarrollada por estas nuevas asociaciones implicaba mayores controles sobre la calidad del alojamiento en instituciones colectivas y el desarrollo de actividades recreativas o de capacitación para abrir nuevas oportunidades para los discapacitados. El referencial federal de las políticas en materia de discapacidad en realidad no cambió con el surgimiento de esta nueva coalición discursiva. Sin embargo, la aparición en el ámbito cantonal de una serie de nuevas leyes sobre la discapacidad<sup>11</sup> revela que, en distintos contextos regionales, el discurso de estos actores recientes podía sin duda dominar sobre el discurso hegemónico acuñado en el nivel federal<sup>12</sup> y podía beneficiarse de una temprana institucionalización en el ámbito cantonal. Ahí, la provisión de servicios asistenciales para personas con discapacidades se ha diversificado y se ha puesto en tela de juicio la preponderancia del alojamiento colectivo en instituciones. El ejemplo más notable de este cambio

---

<sup>10</sup> A mediados de la década de 1980 la asociación de padres se convirtió en la asociación Insieme (<http://www.insieme.ch/>).

<sup>11</sup> Ley del cantón de Valais del 12 de mayo de 1978 (*Loi sur l'intégration des personnes handicapées*), ley del cantón de Ticino del 14 de marzo de 1979 (*Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi*), ley del cantón de Graubünden del 18 de febrero de 1979 (*Gesetz über die Förderung Behinderter*).

<sup>12</sup> Vale la pena señalar que en la década de 1970 la ONU emitió dos importantes declaraciones que respaldaban el nuevo discurso: la *Declaración de los derechos de las personas con retardo mental* en 1971 y los *Declaración de los derechos de las personas con discapacidades* en 1975.

en la organización de la asistencia se produjo sin duda en el del cantón de Ticino. Ahí, la LISPI (véase nota 11) recibió una fuerte influencia del debate antipsiquiátrico italiano en contra de la reclusión de los pacientes en instituciones. Los críticos de la antigua coalición paternalista se mostraron estrictos en la región de lengua italiana y las consecuencias que ello tuvo en los servicios asistenciales fue importante: se implantó una serie de servicios y apoyos innovadores orientados a las familias de las personas con discapacidades, por ejemplo una transferencia monetaria para quienes desempeñan actividades asistenciales.

*A partir de la década de 1990,  
nuevos discursos, nuevas oposiciones y nuevas instituciones*

Sin embargo, la coalición dominante y su discurso institucionalizado en el ámbito federal mostraron ser resistentes, pues en toda la década de 1980 el discurso contrario casi no pudo ganar terreno en el nivel central. Pese a todo, a partir de los años noventa hubo grandes cambios en el campo de batalla por la hegemonía discursiva con el surgimiento de nuevos actores que defendían un discurso que articulaba dos posiciones contrastantes sobre la discapacidad. La primera parte del discurso se centra en las necesidades de las personas con discapacidades, por ejemplo en términos de atención médica. La segunda parte se centra en las responsabilidades que deben asumir en ese terreno los individuos, el Estado o las organizaciones. Esta coalición está compuesta por personas con discapacidades que exigen fortalecer los servicios asistenciales en Suiza. También pertenecen a ella políticos conservadores que buscan reducir los montos de los recursos destinados a la provisión de prestaciones. En los noventa, la cuestión de la invalidez se hizo más conflictiva de lo que era antes. En esta configuración fue determinante el desarrollo de la asistencia a las personas con discapacidades.

Desde entonces las propias personas con discapacidades formaron asociaciones o tomaron el poder en las existentes, las más importantes de las cuales son ProCap<sup>13</sup> y Agile.<sup>14</sup> Estas organizaciones han logrado un alto grado de legitimidad debido a que las personas con discapacidades como

---

<sup>13</sup> Procap Association Suisse des Invalides (véase: <http://www.procap.ch>).

<sup>14</sup> Agile Entraide Suisse Handicap (véase: <http://www.agilech/13>).

grupo social no habían estado adecuadamente representados durante décadas y eran otros (los padres, los médicos, las agrupaciones religiosas, etcétera) quienes habían transmitido su voz y su legitimidad, o las habían incluso usurpado. Estas asociaciones renovaron el discurso basado en la autonomía (en términos de su libertad de elección, de su condición de adultos, de su necesaria movilidad) y en la responsabilidad de las personas con discapacidades. Esta coalición busca una mayor participación de las personas con discapacidades en la sociedad. Está particularmente concernida porque todos los espacios públicos sean accesibles, lo que permitirá a las personas con discapacidades alcanzar un nivel superior de movilidad y autonomía. Otra de sus grandes preocupaciones es la integración de las personas con discapacidades al mercado de trabajo, lo que les permitirá ser autosuficientes. Es un discurso con enormes implicaciones en términos de la dimensión de las políticas asistenciales.

Esos discursos emergentes no explican por completo la dinámica experimentada por las políticas sobre la discapacidad a partir de la década de 1990. Suiza tuvo que enfrentar por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial un alto nivel de desempleo (Schmidt, 1995; Battaglini, Giraud 2003). El deterioro de la situación del mercado laboral desencadenó un aumento significativo en la cifra de solicitantes del seguro de desempleo.<sup>15</sup> Este aumento tuvo un impacto importante en la situación financiera de

---

<sup>15</sup> Gran número de los nuevos beneficiarios del seguro de invalidez son personas con discapacidad psíquica. Esta categoría es muy criticada por la oposición de derecha al seguro de invalidez. “El crecimiento masivo de la cifra de asignaciones monetarias otorgadas por la AI desde hace alrededor de 15 años se debe sobre todo a enfermedades psíquicas, afecciones óseas y problemas del aparato motor (dolores dorsales)”, *Halte à l’invalidité simulée*, por Toni Bortoluzzi, (diputado conservador, UDC), *Affoltern am Albis (ZH)*, (<http://www.udc-vaud.ch/actualit%E9/actualit%E9.htm#ai3>). Véase también el texto de otro diputado conservador, Fritz Schiesser, de marzo de 2005: [http://www.parlament.ch/afs/data/f/gesch/2005/f\\_gesh/20053179.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/f/gesch/2005/f_gesh/20053179.htm). Estas declaraciones son respondidas por las asociaciones de personas con discapacidades. Por ejemplo, el presidente de *Pro Infirmis* (paternalista), escribe: “Algunos creen haber hallado la solución (a los problemas de la AI) lanzando campañas difamatorias contra las personas con discapacidades (los “falsos inválidos”), haciendo pasar a las víctimas por culpables” (Roos-Niedermann, 2004:2).

los fondos para el seguro de desempleo. Tal desestabilización dio pie a un debate bastante áspero sobre la situación de las personas con discapacidades en Suiza. Muchos políticos liberales o de extrema derecha atacaron el régimen de seguridad social diciendo que el sistema había sido desestabilizado por “falsas personas con discapacidades”.<sup>16</sup> Cada dos años debe darse una renovación del sistema de financiamiento del seguro de invalidez y cada vez se renuevan los ataques de esa coalición liberal-conservadora contra el sistema.

Además de este punto de confrontación, dos campañas lanzadas en los primeros años de la presente década han dado pie a debates que provocan fuerte oposición entre ambas coaliciones: la que va en ascenso, centrada en la integración de las personas con discapacidades a la sociedad, y la aún hegemónica coalición paternalista.

El primer debate tiene que ver con la accesibilidad de los lugares públicos. Utilizando las instituciones de la democracia directa suiza, los nuevos actores del movimiento de las personas con discapacidades presentaron una iniciativa constitucional tendiente a obligar a cualquier dueño de un espacio público (tiendas, restaurantes, cines, supermercados, transporte, oficinas de gobierno) a desarrollar una infraestructura que facilitara el acceso de las personas minusválidas. Esta iniciativa constitucional fue rechazada por los ciudadanos suizos el 18 de mayo de 2003, pero hizo que el gobierno federal reaccionara promulgando una ley, aunque menos drástica, sobre la accesibilidad de los sitios públicos propiedad de las instancias oficiales. La coalición liberal-conservadora estaba claramente opuesta a esa iniciativa, pero la coalición paternalista estaba a favor. Para neutralizar los argumentos de la primera, las asociaciones que apoyaban la iniciativa trataron de articular y reinterpretar el discurso liberal-conservador para hacerlo caber en su propio argumento. Éste básicamente dice que<sup>17</sup> garantizar la accesibilidad de todos los espacios

---

<sup>16</sup> “El Estado y los seguros sociales topan con límites financieros. El crecimiento de los costos rebasa lo soportable (...) hay que combatir los abusos en los seguros por invalidez” (Stahl, 2004).

<sup>17</sup> “Estas mujeres y estos hombres desean poder vivir de modo tan responsable y autónomo como sea posible. La iniciativa popular sienta las bases necesarias para ello. Implanta el derecho a una igualdad de trato en la constitución federal. Es el único medio de incitar a los poderes legislativos federales, can-

públicos a las personas con discapacidades es un requisito que les permitirá participar en la vida social y económica con la misma facilidad que las personas sin impedimentos. Además, esa mayor participación permitiría que las personas con discapacidades trabajaran, fueran productivas y, por tanto, haría superflua cualquier prestación derivada de las contribuciones de los trabajadores o los impuestos de los ciudadanos. Este intento por reinterpretar y utilizar los argumentos de una coalición discursiva hostil es un perfecto ejemplo de articulación discursiva.

El segundo debate confrontaba sobre todo a los representantes “nuevos” y “adultos mayores” de las personas con discapacidades. Tenía que ver con la organización de la prestación de la asistencia para las personas con discapacidades. El sistema actual de provisión complementaria originalmente se desarrolló para enfrentar el problema de la dependencia de las personas con discapacidades a nivel individual, pero había quedado atrapado por la coalición paternalista dominante, la cual había desarrollado un importante marco de instituciones que ofrecen alojamiento y asistencia colectiva.<sup>18</sup> En la mayoría de los casos los cantones pagan por los servicios asistenciales colectivos ofrecidos por agencias o instituciones. Los nuevos representantes de las personas con discapacidades que abogan por una mayor autonomía y más responsabilidades de los propios enfermos iniciaron una campaña para que el esquema de provisiones complementarias estuviera orientado directamente a los individuos. En realidad proponen transformar el dinero de la provisión complementaria en un presupuesto, una asignación de la cual pueda disponer el discapacitado

---

tonales y comunales a tomar las medidas que resultan indispensables con el fin de garantizar la igualdad del trato a las personas minusválidas, y ello sobre todo en materia de escolaridad, de formación, de trabajo, de transportes, de comunicación y de hábitat. La aceptación de la iniciativa no implica un desarrollo del Estado social: mientras más numerosas sean las personas con discapacidades capaces de vivir de manera autónoma, integradas en una vida profesional activa y liberadas de la obligación de estar bajo la tutela de instituciones especializadas, habrá menos personas por completo dependientes del otorgamiento de prestaciones sociales y menos casos que resolver a través de soluciones costosas” ([http://www.agile.ch/Pages/f/presse/pm\\_20-02-03-f.htm](http://www.agile.ch/Pages/f/presse/pm_20-02-03-f.htm)).

<sup>18</sup> Este sistema fue modernizado en la década de 1980 y se abrió a la prestación de servicios a domicilio (comida, limpieza, cuidados de enfermería, etcétera).



en forma autónoma para las diversas atenciones a su persona relativas a su discapacidad. Por ejemplo, podría servir para pagar por vivir en una institución, pero también para pagar servicios a domicilio o incluso para pagar a los parientes que los cuidan en casa. Esta reforma implica dos grandes cambios. En primer lugar, el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidades a participar en la definición de sus propias necesidades; en segundo lugar, el reconocimiento del trabajo asistencial aportado por la familia (casi siempre por las mujeres) dentro del hogar. Este gran paso ya se ha dado en los Países Bajos, Suecia y Alemania.

Sin embargo, en Suiza no ha sido posible que se imponga esta reforma, que causa una profunda división en el terreno de la discapacidad, pues no sólo ataca en forma directa la posición discursiva sino también los intereses de la coalición paternalista, formada por las asociaciones tradicionales como *Pro Infirmis* y por el sector médico especializado en el tema.<sup>19</sup> Pero una vez más, respecto de este tema la nueva coalición intentó forzar una alianza discursiva con los liberales-conservadores, muy centrada en el aspecto del gasto. Los grupos y asociaciones partidarios de la reforma de la provisión complementaria declaran que ésta introduciría un gran nivel de competencia en el sector asistencial que automáticamente tendría efectos muy positivos sobre los costos de la provisión de servicios asistenciales a las personas con discapacidades.<sup>20</sup> Una vez más, esta coalición que defiende la responsabilidad y la autonomía de los pacientes intenta articular elementos del discurso liberal-conservador que es restrictivo en materia de gasto social.

En un debate más, la coalición modernista esgrimió el argumento según el cual reforzar la autonomía, la libertad de elección y las capacidades de las personas con discapacidades sería muy racional en términos económicos. Esta coalición respaldaba decididamente los proyectos del gobierno federal de fortalecer los instrumentos para la reintegración de las personas con discapacidades al mercado de trabajo. En abril de 2005,

---

<sup>19</sup> El gobierno federal (el consejo de la seguridad social) permitió que la asociación que promovía la reforma aplicara un proyecto piloto con 400 personas en tres cantones. Casi todos los analistas de los temas de discapacidad lo interpretan como una solución para permitir al gobierno eludir el debate.

<sup>20</sup> <http://www.fassis.net/Deutsch/Untermenu/ArtikelAll.asp?ObjektArtNr=65&ObjektNr=252>

la asociación Agile lanzó una iniciativa nacional explícitamente llamada “Regreso al trabajo”.<sup>21</sup> Al intentar, en forma por demás evidente, romper los estrechos vínculos entre los actores institucionales (que aportan la mayor parte del financiamiento para los programas sociales) y la coalición paternalista, la coalición modernista ha fracasado (por lo pronto) en su esfuerzo por convertirse en aquella que elabore el discurso que sustente las políticas públicas federales. Esta coalición perdió una batalla, pero no ha perdido la guerra.

La posición discursiva de la coalición paternalista ya no puede ser considerada hegemónica, pues ha sido puesta en tela de juicio de muchas maneras, tanto por la coalición modernista que busca reforzar la autonomía de las personas con discapacidades como por la coalición conservadora-liberal, motivada principalmente por el aspecto del financiamiento. La coalición paternalista ya no es capaz de articular discursos que surgen de otros actores sociales, a veces contrarios. Pese a tal debilitamiento, la coalición dominante aún rige en el sector, pues todavía controla la provisión de la mayoría de los servicios a las personas con discapacidades. También se encarga de la mayor parte del trabajo de solución de problemas en este campo. Las organizaciones profesionales, los flujos de financiamiento, las instancias oficiales,<sup>22</sup> los proveedores de servicios asistenciales y demás involucrados en atender el tema del cuidado de las personas discapacitadas han puesto en práctica el discurso institucional de la coalición paternalista. No es fácil desafiar tales prácticas.

Sin embargo, vale la pena mencionar que la relativa derrota que ha sufrido la coalición paternalista en los últimos años en el plano discursivo va minando paulatinamente su posición en la esfera de la acción social (Hajer, 1997). Los discursos no sólo son importantes porque pueden explicar parcialmente la forma en que las decisiones se toman en la arena política. Los discursos también influyen mucho sobre el sistema de creen-

---

<sup>21</sup> [http://www.agile.ch/Pages/f/2005/Concept\\_5-04-05.htm](http://www.agile.ch/Pages/f/2005/Concept_5-04-05.htm)

<sup>22</sup> Las instancias administrativas que planean y aplican los seguros por invalidez (como OFAS en el nivel federal y las oficinas cantonales del ramo) han estado muy influidas por el papel de los médicos que aportan sus conocimientos y finalmente son los que deciden si el solicitante recibirá o no las prestaciones del seguro. Estos expertos también deciden qué tipo de tratamiento médico o de otra clase recibirá el discapacitado.

cias y la racionalidad de los actores sociales e individuales (Muller, 1995). Los discursos son significados, son marcos accesibles a los actores sociales y que les permiten interpretar, justificar, aprehender sus actividades cotidianas (por ejemplo, las profesionales). Si el discurso que había fundamentado las motivaciones de la acción de la mayor parte de la gente que participa en un campo de las políticas públicas se ve claramente rebasado por un discurso que propone posiciones opuestas, entonces la capacidad de resistencia de todo el sistema es puesta seriamente a prueba.

COMPARACIÓN DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN  
DE LAS POLÍTICAS ASISTENCIALES PARA LOS ADULTOS  
MAYORES VULNERABLES EN SUIZA, ALEMANIA Y FRANCIA  
¿CUÁL SERÁ EN ADELANTE EL DESARROLLO DEL ESTADO DE BIENESTAR  
EN LA EUROPA CONTINENTAL?

El proceso actual de institucionalización de las políticas asistenciales para los adultos mayores vulnerables en estos tres países será analizado en forma más sucinta que el caso de las personas con discapacidades en Suiza.

*El caso suizo: ¿se está preparando o retrasando el gran cambio?*

Suiza fue construyendo gradualmente un sistema de pensiones que sin duda responde a las recomendaciones de la OCDE. Este sistema se apoya en tres pilares: el primero es la tasa única, financiada por el Estado; el segundo son las contribuciones de empleados y patrones, y el tercero es privado. Como en el caso del régimen de seguro por invalidez, el núcleo del sistema suizo de pensiones se centra en el tema del reemplazo del ingreso, pero no se ocupa explícitamente de la dimensión de la asistencia social.

Hasta ahora, la atención a los adultos mayores vulnerables está casi totalmente financiada por dos contribuyentes: el marco federal de seguridad médica y las compañías de seguros privadas. Ese financiamiento afecta los costos individuales de la atención, ya sea en instituciones o en la casa del enfermo. Los gobiernos locales (con el respaldo de los cantones y ciertos apoyos de la Confederación) financian la infraestructura. El acelerado ritmo de envejecimiento de la población debido a la tasa insuficiente de nacimientos va acompañado, en la mayor parte de los países europeos, de un aumento en las esperanzas de vida. Esto implica

un crecimiento constante del costo de la asistencia a los adultos mayores, que a su vez impone una carga cada vez mayor sobre el financiamiento de los servicios médicos y plantea la cuestión sobre la solidaridad entre las generaciones.

Para controlar los costos, un primer gran cambio se ha venido dando desde la década de 1990 con la transferencia de la mayor parte de los servicios asistenciales de las residencias para adultos mayores a la provisión de cuidados a domicilio.<sup>23</sup> Sin embargo, tal decisión no basta para controlar el crecimiento de los costos de la atención a los adultos mayores. Para fijar un límite al crecimiento del gasto social, el gobierno federal decidió a fines de la década de 1990 retirar este rubro de la seguridad social médica, pues se afirmaba que “envejecer implica necesariamente enfermedad y deterioro”, lo que significa que debido al volumen de la atención a los adultos mayores se pone en tela de juicio, de manera injusta, la naturaleza misma de la seguridad. Puesto que el riesgo de enfermedad y de discapacidad que implican atenciones de largo plazo es mucho mayor para los adultos mayores que para otros grupos de edad, se alegaba que el sistema de financiamiento no debía ser común a todos. El gobierno federal suizo en realidad propone un nuevo régimen de seguridad social separado para la atención a largo plazo, inspirado en el modelo alemán.

Al abrir el debate que pretende establecer un nuevo riesgo social, el gobierno federal no sólo busca liberar al sistema de salud de un lastre, sino también dar pie a un debate general sobre las responsabilidades sociales en materia de atención a los adultos mayores. El propósito de tal debate es inducir a los diversos grupos sociales a reconocer la importancia de las tareas actuales y por venir vinculadas con el envejecimiento de la población y el aumento de las esperanzas de vida. El gobierno federal pretende “asociar a la sociedad civil y a los propios adultos mayores en la búsqueda de soluciones que impacten en forma directa sus vidas” (Dre-fuss, 2002).

Estas posturas adoptadas por el gobierno federal durante el debate sobre la undécima reforma del seguro de pensiones,<sup>24</sup> con el respaldo de

---

<sup>23</sup> Lalive d'Épinay *et al.*, 1995.

<sup>24</sup> OFAS (2005) informaciones relativas a las repercusiones financieras de la XI revisión del AVS.

los partidos de derecha y las asociaciones empresariales,<sup>25</sup> provocó una fuerte oposición por parte de una coalición emergente que aboga por el mantenimiento del sistema actual, que implica una solidaridad más fuerte entre las generaciones, e incluso por un mayor desarrollo del sistema. Esta coalición está compuesta por los partidos de izquierda, los sindicatos, los cantones, las asociaciones que representan a los adultos mayores (FARES, Consejo Suizo de los Adultos Mayores) y las asociaciones que representan a los profesionales de la salud (la Asociación Suiza de Atención a los Adultos Mayores en Casa, etcétera). Estos distintos grupos consideran que la separación de riesgos y financiamiento para la salud y la atención a largo plazo de los adultos mayores sería una amenaza tanto para el nivel como para la calidad de los servicios asistenciales. Los cantones sin duda temen que la abolición de un marco federal automáticamente los forzaría a asumir la mayor parte de la carga financiera de la asistencia.

El proyecto de reforma del gobierno federal no sólo pretende crear un nuevo sistema de seguridad social, sino también dar protagonismo a los adultos mayores mismos y a sus “comunidades primarias de pertenencia” (familia, parientes, comunidades locales, etcétera) con el fin de promover la autoayuda y la solidaridad. Con esto, el gobierno también busca ampliar la definición de la provisión de solución de problemas (lo que sugiere claramente que el sistema de bienestar social no puede lidiar por sí solo con todo el problema), y por otra parte busca introducir la noción de autorresponsabilidad en el debate.<sup>26</sup>

Desde el punto de vista discursivo, al vincular un proyecto de reforma de gran envergadura del régimen de bienestar social (que se supone que es más justo, considerando el riesgo asociado con los distintos grupos de edad) con un proyecto político de dar protagonismo a los beneficiarios y sus círculos inmediatos, el gobierno federal suizo intenta articular discursos distintos. Trata de conciliar las posiciones de los círculos liberales-conservadores con posiciones más modernistas.

---

<sup>25</sup> “La décimo primera revisión del AVS va en la dirección correcta. Se perfila un aumento de la edad de la jubilación, así como una adaptación menos frecuente de asignaciones monetarias y una separación del fondo AVS-AI de las finanzas federales” (Economía suiza, 2005).

<sup>26</sup> Esto remite una vez más a la ambivalencia de la noción de “empoderamiento”, que implica más libertad de elección y de acción para el sujeto, pero también nuevas obligaciones y responsabilidades.

En Suiza el debate sobre la posible reforma de una provisión a largo plazo de atenciones para los adultos mayores con impedimentos ha abierto una situación conflictiva no sólo al hacer que se enfrenten dos campos opuestos en materia de finanzas y gasto, sino también al desencadenar una oposición más fuerte acerca de la manera adecuada de definir el problema público en cuestión y de la distribución correcta de las responsabilidades en ese terreno entre los individuos, las familias, las asociaciones, el Estado, etcétera. La estructura del sistema político suizo (federalismo descentralizado, gran importancia de la subsidiaridad y de la democracia directa) explica por qué el debate público lleva tanto tiempo e involucra a tantos grupos sociales movilizados alrededor de las más diversas dimensiones políticas.

Problemas similares suscitan interrogantes parecidas tanto en Francia como en Alemania. A mediados de la década de 1990, se pusieron en práctica programas destinados a abordar el problema de la asistencia a los adultos mayores vulnerables. En Alemania, el *Pflegeversicherung* (plan de seguridad asistencial) se institucionalizó en 1994; en Francia, la *Prestation Spécifique Dépendance* (asignación bajo la vieja fórmula de prueba de medios) se institucionalizó en 1997.

#### *Alemania: ¿por la misma vía?*

El caso alemán es particularmente interesante porque el gobierno federal decidió desarrollar un seguro para la atención a largo plazo para los adultos mayores vulnerables, con lo que prolongó el desarrollo de su tradición bismarckiana de la organización del Estado de bienestar.

Originalmente, la configuración alemana era similar a la suiza. Básicamente, se consideraba que la atención a los adultos mayores era una tarea de la que era responsable la familia o la comunidad informal. Hasta la reforma de 1995, el costo de la atención formal de largo plazo era asumido parcialmente por el sistema de seguridad médica (sistema federal) y en parte por el sistema de asistencia social (los *Länder* y sobre todo los ayuntamientos). En Alemania los costos habían crecido en forma importante a partir de la década de 1970, en parte por razones demográficas, pero también debido a que se adoptó la atención a domicilio más tardíamente que en la mayor parte de los países vecinos. Esta evolución explica por qué una gran proporción de los adultos mayores más pobres necesitaban

depender de la asistencia social. En 1992 se gastaron 14 700 millones de marcos en los adultos mayores dependientes, de un presupuesto total de 42 000 millones para la asistencia social (Götting *et al.*, 1994). Tales costos resultaban muy difíciles de financiar por los *Länder* y los ayuntamientos. Parecidos problemas afectaban al programa de seguridad médica.

En el contexto de la reunificación de las dos Alemanias, el gobierno federal decidió implantar un sistema de seguridad social específico para los adultos mayores vulnerables. Suplantó el tradicional modelo bismarkiano y propuso aplicarlo a este nuevo seguro. El financiamiento tenía que obtenerse mediante deducciones de la paga de los asalariados, lo cual aprobaban tanto los patrones como los empleados. Este proyecto fue planteado por el gobierno federal CDU-FDP de Helmut Kohl (por Norbert Blühm) y generó una fuerte oposición del partido liberal (FDP), las organizaciones patronales e incluso la mayoría de los miembros liberales y conservadores del Partido Cristiano-Demócrata del propio canciller Kohl. En cambio, la oposición tradicional a la coalición CDU-FDP (los sindicatos, el Partido Socialdemócrata, la mayor parte de los *Länder*) apoyaron activamente el proyecto de ley. Esta situación un tanto insólita pudo resolverse al proponerse un compromiso entre ambas posiciones acerca del nuevo seguro de atención a largo plazo (Morel, 2003):

- para disminuir la carga financiera del nuevo seguro, se desarrollaría rápidamente la atención a domicilio y se reduciría el número de asilos de adultos mayores;
- el esquema sólo cubriría el costo de la atención misma; el alojamiento y la alimentación tendrían que ser financiados por los pacientes, su familia o algún seguro privado;
- para apoyar los cuidados en casa, las actividades asistenciales de la familia serían reconocidas por el Estado y recibirían créditos fiscales del plan de pensiones.

Todos estos diversos elementos tienden a limitar el crecimiento de los costos de la atención a largo plazo. El tercero va dirigido explícitamente a la familia para que continúe proveyendo atención informal. Pero en realidad no cambia la esencia de la reforma, que es muy afín al sistema tradicional alemán.

*Francia: ¿un cambio de vía?*

En contraste con el caso alemán, el francés ofrece un ejemplo de una decisión que no encaja con la vía tradicional francesa del Estado de bienestar. El gobierno introdujo un plan que cubre la atención a largo plazo organizado sobre la línea del modelo de asistencia social. Puede ser visto como una decisión que rompe con el modelo, pues se considera que el régimen francés de seguridad social tiene una base de tipo bismarckiano (Barbier, Théret, 2004).

En Francia, el crecimiento de las necesidades en materia de atención a los adultos mayores es semejante al de los otros países analizados. Como en éstos, la familia provee gran parte de los cuidados a los adultos mayores vulnerables. Pero desde un punto de vista más amplio, la asistencia (ya sea a los niños, las personas con discapacidades o los adultos mayores vulnerables) no es considerada primordialmente como una tarea de la familia o de instancias privadas (Rostgaard, 2003). En la tradición francesa, la asistencia puede ser organizada por instituciones y el Estado puede intervenir fácilmente en cuestiones familiares. En ese sentido, Francia parece más cercana a Suecia que a Alemania o Suiza, donde hay gran celo por proteger la vida privada y las responsabilidades asociadas con la familia. Además, no hay una tradición fuerte de subsidiaridad en Francia; por el contrario, la intervención del Estado a menudo se considera la *ultima ratio* para la solución de los problemas.

El gobierno francés se tardó bastante en reconocer la necesidad de un plan específico para abordar el problema de la asistencia de largo plazo para los adultos mayores. Hasta la década de 1990 la gente mayor que solicitaba prestaciones por discapacidad representaba hasta 70 por ciento de todos los beneficiarios de la seguridad social (Morel, 2003). Esta situación distaba de ser satisfactoria por varias razones: un nivel insuficiente de cobertura, una burocracia excesiva en el procesamiento de las solicitudes, categorías y procedimientos inadecuados para el grupo concreto que enfrentaba el problema, etcétera.

Durante la campaña presidencial de 1995 todos los candidatos importantes retomaron este tema y lo incluyeron en sus proyectos electorales. Sin embargo, la sociedad civil francesa estuvo notoriamente ausente de ese debate (Morel, 2003). Ni los representantes de los adultos mayores (que están poco organizados en Francia), ni los sindicatos o las redes asisten-



ciales profesionales se involucraron en la discusión. Más bien fue un tema construido en el ámbito estatal y muy politizado tanto por los partidos de derecha como de izquierda (aunque en forma parecida).

El primer gobierno del recién electo presidente Chirac elaboró en pocos meses un nuevo esquema llamado *Prestation Spécifique Dépendance* (PSD), basado en prueba de medios y puesta en vigor por los departamentos (gobiernos provinciales). Sin embargo, a pocos años de adoptado este esquema ya había fuertes críticas tanto de las asociaciones como de las fuerzas sociales que representan los intereses de los adultos mayores<sup>27</sup> y de la oposición política. Las condiciones impuestas en este esquema (prueba de medios) eran demasiado restrictivas, y sólo 139 000 personas recibieron beneficios en los cuatro años posteriores a su implantación en 1997.

El gobierno izquierdista de Lionel Jospin (elecciones legislativas de 1997) prometió reformar el plan y limitar drásticamente los procedimientos de prueba de medios. Le llevó cuatro años alcanzar tal objetivo, y el nuevo esquema (*Allocation Personnalisée d'Autonomie*, APA) finalmente fue introducido en enero de 2002. Esta asignación también es provista por los departamentos, y el Estado central la financia según las necesidades evaluadas en el ámbito departamental. No hay investigación sobre los recursos de los individuos, pero sigue habiendo un requisito (*ticket modérateur*) que reduce la asignación de quienes tengan ingresos mensuales superiores a los 940 euros.<sup>28</sup> Ese dinero puede aplicarse tanto a la asistencia a domicilio como al cuidado institucional. El esquema fue un gran éxito desde el principio. Había más de 600 000 beneficiarios al terminar el primer año de funcionamiento (2002) y más de 830 000 en septiembre de 2004 (Weber, 2004). Debido a su éxito, el costo del plan rápidamente rebasó los cálculos del gobierno. En 2002 se habían anticipado costos de 2 500 millones de euros al año, pero habían llegado a los 3 700 millones en 2003. El siguiente gobierno de derecha, a partir de 2002, decidió volver a introducir medidas restrictivas para contener un mayor crecimiento de esta asignación, que cubre la atención de largo plazo.

---

<sup>27</sup> Nathalie Morel (2003:18) cita “el libro negro del PSD”, publicado por el Comité Nacional para Jubilados y Adultos Mayores, que representa más los temas vinculados con las personas mayores que a las personas mismas. Fue organizado por el Estado a partir de 1982. (<http://www.personnes-agees.gouv.fr/dossiers/cnrpa/sommaire.htm>).

<sup>28</sup> <http://www.personnes-agees.gouv.fr/dossiers/apa/index.html>

Comparado con el esquema alemán, el francés no cubre todos los costos relacionados con la atención a largo plazo. Aún se requieren aportaciones de la familia o de un seguro privado tanto en el caso de la atención institucional como de los cuidados a domicilio. El paso del esquema francés de PSD a APA podría llegar a un nivel de cobertura semejante al del sistema alemán.

El caso francés muestra un proceso de reforma que estuvo centrado casi exclusivamente en aspectos políticos y técnicos. El discurso se enfocó a los temas de la organización del esquema mismo y los trámites que implicaba. Asuntos más de fondo como la justicia, la igualdad de acceso, la equidad territorial en la cobertura, sólo aparecieron en las últimas etapas del debate. Sin embargo, la debilidad de los actores no estatales impidió el desarrollo de discusiones más allá de los aspectos financieros o técnicos. Las discusiones sobre el dimensionamiento de la intervención estatal en relación con las intervenciones privadas comenzaron con la intervención de la ministra de Asuntos Sociales, que explicó que cualquier marco de seguridad social que cubriese el costo de la atención a largo plazo pondría en peligro otros tipos de provisión de asistencia, familiares u otros (Aubry, 1999, citado en Morel, 2003:19). Este argumento de la ministra fue presentado para fundamentar la postura de su administración de optar por el modelo asistencial.

## CONCLUSIÓN

Existen muchas diferencias entre los procesos de institucionalización de los dos temas de políticas sociales examinados en este trabajo. La diferencia más palpable consiste en el nivel de movilización social. El campo de las políticas asistenciales para las personas con discapacidades recibe en Suiza un alto grado de atención pública. Gran número de asociaciones compiten entre sí y producen gran diversidad tanto de discursos como de medidas para la solución de los problemas. La desestabilización de la coalición hegemónica (la conservadora y paternalista) en el contexto suizo abre un espacio potencial para el cambio.

El campo de las políticas de atención a los adultos mayores se estructura de otra forma debido a que la movilización social es menos importante en este caso. Hay una menor densidad en el discurso sobre las políticas. Los aspectos financieros y técnicos prevalecen en el terreno de estas políticas, sobre todo en Alemania y en Francia.

En los tres casos nacionales, la institucionalización de la atención a los adultos mayores vulnerables plantea similares interrogantes. Éstas serían las siguientes:

- ¿Cómo distribuir la creciente carga de la atención a los adultos mayores entre las familias, las asociaciones, el mercado y la cobertura estatal?
- ¿Cómo se deben organizar los esquemas públicos que financian la atención del Estado para este fin? Básicamente, la alternativa es o un plan de seguros, o un esquema de asistencia social.

Estas dos interrogantes básicas implican en nuestros casos configuraciones y debates divergentes. En Suiza, el debate moviliza a gran número de actores de los más diversos orígenes: políticos, académicos, ONG, representantes de intereses concretos, etcétera. Todos buscan captar la atención en el foro de las políticas públicas (Jobert, 1998) y estructurar el debate. El Estado inserta ahí el principal objetivo de su política pública: el cuidado de los adultos mayores no sólo puede ser asumido por el Estado; las familias y otros prestadores de servicios deberán estar involucrados también en esa tarea.

Tanto en Francia como en Alemania los aspectos de los costos, el financiamiento y la organización de los trámites del esquema han tenido un papel muy importante en las discusiones. En ambos casos, el debate sobre la política de atención a los adultos mayores era claramente restringido, “del tipo arena” (Jobert, 1998). Se mantuvo en términos más bien técnicos y sólo estuvo abierto a las organizaciones y los actores colectivos directamente involucrados en el asunto. Éstos eran principalmente los financiadores, los beneficiarios y los organizadores de las reformas. La dimensión “de foro” del debate (abierto al público en general) se dio por sentada: se consideró que el desarrollo de un nuevo esquema de protección social sin duda sería un progreso aplaudido por toda la población.

Esta forma de debate público relativamente cerrado y controlado quizás explique por qué el proceso de toma de decisiones tanto en Francia como en Alemania pudo darse en un período más bien corto, mientras que el proceso aún continúa en Suiza, donde las reformas de ambos regímenes asistenciales (de las personas con discapacidades y de los adultos

mayores) implica tiempos largos. Estos dilatados procesos llevan a decisiones que son bien aceptadas en los campos de las políticas sociales concernidos y son eficientes desde un punto de vista socioeconómico.

Resulta sorprendente constatar cómo los ritmos de desarrollo del Estado de bienestar en Suiza, Alemania y Francia siguen siendo los mismos a finales del siglo XX y principios del XXI que cien años atrás. Los alemanes (¡con los conservadores en el poder!) son los iniciadores de la reforma. Los franceses los siguen con un poco de retraso y por su propia vía institucional. Por último, los suizos evitan tanto tiempo como les es posible el desarrollo del Estado de bienestar, que en ese contexto nacional está asociado en primer término con una expansión innecesaria de la intervención estatal. El surgimiento de nuevos riesgos sociales no parece haber cambiado mucho esos marcos nacionales.

Sin embargo, si nos enfocamos en los resultados en términos de políticas más que en el ritmo del cambio, entonces nos parece que el panorama carece de unidad. En el caso alemán, la preferencia por un arreglo de tipo bismarckiano es un resultado a la vez muy predecible y coherente con el modelo alemán. En el caso francés, la elección de una transferencia monetaria financiada por el Estado es una medida un tanto inesperada en ese contexto y no encaja demasiado bien en la tradición nacional, muy marcada por la influencia bismarckiana. La debilidad de la movilización social en Francia explica la decisión en favor de un esquema financiado por el poder público. Las deducciones hechas al sueldo del empleado, que hacen aumentar el costo del trabajo, han sido muy populares en Francia en los últimos años.

El diseño institucional de un país no puede explicar por sí mismo la trayectoria de la institucionalización en alguno de los campos de las políticas públicas. En el caso suizo, por ejemplo, las instituciones que determinan la necesidad de construir un alto grado de consenso desempeñan un papel determinante en cuanto a que hacen más lento el ritmo de las reformas y la institucionalización de las políticas, pero no explica qué reforma se elige realizar. Las posiciones de poder de los diversos actores dentro del sistema político son también un factor muy importante. En el caso alemán, el inesperado apoyo de los poderosos sindicatos obtenido por el gobierno federal conservador explica cómo éste pudo imponer el establecimiento de un sistema de asistencia de largo plazo financiado a través de deducciones de la paga de los empleados. Pero este factor no

puede explicar por qué el debate sobre la reforma se mantuvo bastante restringido y por qué el público se interesó tan poco en la reforma. Por último, los discursos sobre las políticas públicas y la capacidad de la coalición que se construye a su alrededor para enfrentar los temas de políticas públicas es un factor muy importante para entender el contenido de las grandes reformas en ese campo. En el caso suizo de las políticas respecto de las personas con discapacidades, la construcción a finales de la década de 1950 de la coalición paternalista puede iluminar el cómo tal coalición definió durante las décadas siguientes las políticas federales. Pero puesto que actualmente están surgiendo coaliciones discursivas más fuertes en ese campo, el argumento no explica por sí solo cómo la coalición paternalista logra seguir controlando este terreno de la política social. Sólo la combinación de los tres factores (contexto institucional, provisión de medidas y otros recursos de poder y el discurso sobre las políticas públicas) puede explicar simultáneamente el ritmo y la orientación de una reforma.

### *Bibliografía*

- BATTAGLINI, M. y O. Giraud (2003) "Policy Styles and the Swiss Executive Federalism: Comparing Diverging Styles of Cantonal Implementation of the Federal Law on Unemployment", en *Swiss Political Science Review*, 9 (1 Sonderheft "Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive"), pp. 285-308.
- BARBIER, Jean-Claude y Bruno Théret (2004) *Le nouveau système français de protection sociale*. Paris: Le Découverte.
- BONOLI, Giuliano (2007) "Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies", *Comparative Political Studies*.
- COMMISSION FÉDÉRALE (1956) *Rapport de la commission fédérale d'experts pour l'introduction de l'assurance-invalidité*. Berna.
- DE SWANN, Abraham (1990) *In Care of the State*. Cambridge: Polity Press.
- EVERS, A. (1993) "The welfare mix approach. Understanding the pluralism of welfare systems", en A. Evers y L. Svetlik (eds.) *Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Avebury: Aldershot.

- (2000) *The Welfare Mix, Its socio-economic and Governance Dimensions. Some analytical and strategic issues*. Discussion Paper. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute. 9-11. November 2000.
- GIRAUD, Olivier y Barbara Lucas (2006) *Régimes de prise en charge des personnes dépendantes et styles politiques en Suisse: comparer et expliquer les configurations régionales helvétiques*. Informe para el Programa Nacional de Investigación 52. Fundación Nacional Suiza para las Ciencias. Berna.
- GUSFIELD, J. R. (1981) *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*. Chicago: Chicago University Press.
- HAJER, Maarten. A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press.
- (1997) Ökologische Modernisierung als Sprachspiel. Eine institutionell-konstruktivistische Perspektive zum Umweltdiskurs und zum institutionellen Wandel. *Soziale Welt*, 48(2), pp. 107-132.
- HOWLETT, Michael y M. Ramesh (2000) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 3rd edition. Toronto: Oxford University Press.
- JOBERT, Bruno (1998) “La régulation politique: le point de vue d’un politiste”, en Jacques Commaille y Bruno Jobert (dirs.) *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris: LGDJ, pp. 119-144.
- y Pierre Muller (1987) *L’Etat en action*. Paris: PUF.
- KISSLING-NÄF, I. y S. Wälti (1999) “Der Vollzug öffentlicher Politiken”, en U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder y Y. Papadopoulos, *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich, pp. 651-689.
- LALIVE D’ÉPINAY, C., J. F. Bickel, C. Maistre y N. Vollenweyder (1995) *Vieillir en Suisse*. Berna: Office fédéral des imprimés.
- LINDER, W. (1999) *Schweizerische Demokratie: Institutionen-Prozesse-Perspektiven*. Berna: Haupt.
- MAYNTZ, R. y F. Scharpf (1995) *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Fráncfort: s.l.M., Campus.
- MOREL, Nathalie (2003) “Providing coverage against new social risks in Bismarckian welfare states : the case of long term care”, en *Les Cahiers du Laboratoire Georges Friedmann*. París: Université de Paris 1/Panthéon-Sorbonne-CNRS, núm. 13, octubre, pp. 28-56.
- MULLER, P. (1995) “Les politiques publiques comme construction d’un rapport au monde”, en A. Faure, G. Pollet y P. Warin, *La construction du*

- sens dans les politiques publiques-Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan: pp. 153-179.
- PHILLIPS, Louise J. y Marianne W Jørgensen (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*. London. Sage.
- REIN, Martin y Donald Schön (1991) "Frame-reflective policy discourse", en Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Helmut Wollmann (dirs.) *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 262-289.
- ROSTGAARD, Tine (2003) "Social Care Regimes. The Configuration of Care for Children and Older People in Europe". ESPAnet Conference. Copenhagen, noviembre de 2003.
- ROSS-NIEDERMANN, Rita (2004) *Pro Infirmis, Rapport d'activité*, Zurich.
- SCHARPF, F. W. (1997) *Games Real Actors Play-Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- SCHMIDT, Manfred (1995) "Vollbeschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Schweiz. Vom Sonderweg zum Normalfall", en *Politische Vierteljahresschrift* 36 (1995), H 2, 35-48.
- STAHL, Jörg y Christine Goll (2004) "D'avantage de responsabilité dans la politique sociale. Les points de vue de l'UDC et du PS", en *Sécurité Sociale*, núm. 1., pp. 23-26.
- TAYLOR-GOOPY, Peter (2004) "The Impact of New Social Risks on Welfare States", en Peter Taylor-Gooby (ed.) *New Social Risks and New Welfare in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- TROM, Danny y Bénédicte Zimmermann (2001) "Cadres et institution des problèmes publics : les cas du chômage et du paysage", en Daniel Cefaï y Danny Trom (eds.) *Les formes de l'action collective. Mobilisation dans des arènes publiques*. Paris: Ed. EHESS, *Raisons pratiques*, 12, pp. 281-315.
- VOWE, Gerhard (1994) "Politische Kognition. Umrisse kognitionsorientierten Ansatzes für die Analyse politischen Handelns", en *Politische Vierteljahresschrift*, 35, (3), pp. 423-447.
- WEBER, Amandine (2004) "L'allocation personnalisée d'autonomie au 30 septembre 2004". *Résultats DREES*, núm. 366, pp. 1-4.

# España y el bienestar mediterráneo



Luis Moreno

## INTRODUCCIÓN

El Estado de bienestar español incorpora elementos de las lógicas del bienestar bismarckiana por el mantenimiento de rentas ocupacionales y la beveridgeana de cobertura universal. Se caracteriza por una combinación de prestaciones y servicios sociales tanto generales como selectivos o focalizados. A resultas de ello se configura como una ‘vía media’ respecto a otros sistemas avanzados de protección social (Moreno, 2001a). El factor más relevante que afecta al desarrollo de los servicios del bienestar en España es la descentralización tanto a nivel de elaboración como de implementación de políticas públicas. La distribución territorial del gasto público, así como la adscripción de los funcionarios públicos a los distintos niveles local, autonómico y central son ilustrativas de la magnitud del proceso descentralizador en España en los últimos decenios (véanse cuadros 1 y 2).



Cuadro 1  
Distribución territorial del gasto público en España (%)

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002
Central	87.3	75.6	72.6	66.2	58.3	58.9	56.2	48.7
Autonómico	3.0	12.2	14.6	20.5	25.8	26.9	28.2	35.5
Local	9.7	12.1	12.8	13.3	15.9	14.2	15.6	15.8

Notas: (a) Durante 1999-2002 los fuertes incrementos regionales correspondieron a las transferencias de educación y salud a todas las comunidades autónomas. (b) El gasto social de las pensiones con cargo a la seguridad no se ha tomado en cuenta ya que introduciría un sesgo importante si se considerase como responsabilidad del gobierno central.

Fuente: Ministerio español de Administraciones Públicas para los años 1981-1990 (MAP, 1997) y para los años 1993-2002 (MAP, 2002).

Cuadro 2  
Adscripción territorial de los empleados  
públicos en los distintos niveles de gobierno (%)

	1999	2004
Central	41	25
Autonómico	34	53
Local	25	22

Fuente: Ministerio español de Administraciones Públicas (MAP)

Como sucede en Grecia, Italia y Portugal, el rasgo estructurante del régimen de bienestar español es el papel desarrollado por la familia y su interpenetración en todas las áreas del desarrollo de las políticas sociales (Ferrera, 1995; Rhodes, 1997; Moreno, 2006). El modo de interacción de la familia con el Estado y los poderes públicos, de una parte, y las instituciones de la sociedad civil, de otra, distingue el funcionamiento de los sistemas de bienestar de la Europa del sur.<sup>1</sup> Una fuerte microsolidaridad en el seno de las familias manifestada en un generoso apoyo material y afectivo entre sus miembros es responsable en gran medida de un alto nivel de satisfacción vital entre sus ciudadanos. Tradicionalmente los

<sup>1</sup> El grado de variación interna entre los países del régimen mediterráneo del bienestar es menor que, por ejemplo, en la Europa continental. Un reciente estudio utilizando técnicas estadísticas multivariantes ha confirmado una agrupación robusta y distintiva del *cluster* de la Unión Europea (UE) meridional (Vasconcelos Ferreira y Figueiredo, 2005).

gobiernos de los países mediterráneos de la Unión Europea han dado por descontada la autosuficiencia de los hogares en lo relativo a cuidados personales y apoyo material. Además, la familiarización de derechos sociales se ha reflejado en sus ordenamientos jurídicos, con referencias a las obligaciones legales respecto a los familiares incluso fuera del ámbito del hogar. Todo ello ha reforzado un modelo basado en la sobreexplotación de los recursos familiares y, en los últimos tiempos, de aquellos proporcionados por las ‘supermujeres’.

Esta ponencia concentra sus análisis en el cambio y la permanencia del régimen del bienestar en la Europa del sur, con una especial atención al caso de España y al rol clave que las familias juegan en los encajes institucionales y organizativos. Se analizan, aún en escorzo, las alternativas que los países mediterráneos están articulado frente a los retos y situaciones sobrevenidas a sus sistemas de protección social. En las próximas secciones se presta atención a las estrategias familiares auspiciadas por los cambios societarios. Éstos han propiciado en la sociedades posindustriales europeas la aparición de ‘nuevos riesgos sociales’ (NRS), los cuales son objeto de examen posterior. En este contexto, la consolidación de ‘redes de seguridad’ (*safety nets*) es un desarrollo de la mayor importancia estratégica para la cohesión social y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Entre otros comentarios finales, se concluye que las profundas transformaciones sociales en la UE meridional demandan respuestas de la sociedad en su conjunto respecto a asuntos que tradicionalmente se consideraban como pertenecientes al ‘ámbito privado’.

#### NUEVOS RIESGOS SOCIALES Y REFORMAS DEL BIENESTAR

En el contexto europeo, los últimos debates sobre las reformas del bienestar se relacionan con las transiciones socioeconómicas en las sociedades posindustriales (posfordistas) que han dado lugar a la aparición de NRS. Éstos afectan principalmente a las transformaciones en el mercado laboral, la conciliación entre vida familiar y laboral, y a las consecuencias de las reformas introducidas en los Estados de bienestar respecto a los ‘viejos riesgos sociales’ (tales como la atención sanitaria o las pensiones). Los NRS se asocian a cuatro desarrollos principales: (1) la mayor participación femenina en el mercado formal de trabajo; (2) el incremento del número de personas mayores dependientes; (3) el aumento de la exclusión social

entre aquellos trabajadores con un menor nivel educativo; y (4) la expansión de los servicios privados, y la desregulación de las prestaciones y servicios públicos. A resultas de ello, diversos grupos de ciudadanos vulnerables confrontan nuevas necesidades en áreas tales como: (a) equilibrar el trabajo remunerado y las responsabilidades familiares (especialmente el cuidado de los niños, la atención a los mayores dependientes o convertirse en dependientes sin apoyo familiar); (b) carecer de las habilidades y capacitación para obtener un empleo seguro y adecuado, o disponer de un adiestramiento obsoleto sin poderlo mejorar mediante procesos continuos de formación; y (c) utilizar medios privados que ofrecen servicios sociales insatisfactorios o prestaciones y servicios inseguros o inadecuados (Esping-Andersen, 2000; Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005).

Gran parte del impacto de los NRS se hace sentir en el ámbito de actuación tradicional de las familias y ponen a prueba a estas últimas como eficaces ‘amortiguadores sociales’ en España y el régimen de bienestar mediterráneo. Tal evolución en los países del sur de la Unión Europea se ha acompañado con una tendencia a la liberalización de la provisión de los servicios sociales. A resultas de ello han proliferado las ONG altruistas y otros proveedores del Tercer Sector y se ha reforzado, aún moderadamente, un proceso general de privatización del bienestar social.

#### ESTRATEGIAS FAMILIARES Y ‘SUPERMUJERES’

En la Unión Europea meridional el análisis de las estrategias informales de combinación de trabajos remunerados, en el mercado laboral formal, y no remunerados, en los hogares, es crucial para comprender cabalmente los encajes del bienestar entre poderes públicos, familias y mercados. Para los jóvenes padres españoles, italianos, griegos y portugueses su principal estrategia es contar con el concurso de las ‘madres substitutas’, usualmente un familiar o pariente residiendo en las cercanías. En España, por ejemplo, tres de cada cuatro madres trabajadoras cuentan con el apoyo de un familiar que vive en la misma población, y en más de la mitad de los casos se trata de su propia madre (Tobío, 2005). Tales pautas residenciales reflejan las características de unas estrategias contingentes pero efectivas. Considérese que las tasas de empleo femenino en la UE mediterránea continúan siendo más bajas que en el resto de la Europa central y septentrional, pero los mayores incrementos en los últimos años

en la participación laboral de las mujeres en la Unión Europea se han producido en Grecia, España e Italia (cuadro 3).<sup>2</sup> Además, la extensión de las familias de ‘doble sueldo’ (*dual earner families*) y la preferencia de las madres trabajadoras en la Europa del sur por la jornada laboral completa fuera de casa –que contrasta con la situación en otros países europeos– refuerza la probabilidad de una menor implicación en los cuidados personales a sus futuros nietos y mayores (cuadro 4). Todo ello induce cambios no sólo en la organización interna de las familias y hogares sino, lo que es más importante, en el modo en el cual el régimen de bienestar de la Europa del sur ha caracterizado su funcionamiento.

Cuadro 3  
Tasa de empleo femenino en la Europa del sur  
(1993-2004)

	1993	1998	2000	1998-2004
Grecia	36.6	40.5	45.2	+5.0
España	30.7	35.8	48.3	+12.5
Italia	35.8	37.3	45.2	+7.9
Portugal	55.0	58.2	61.7	+3.5
UE-15	49.2	51.6	56.8	+5.2
UE-25	N.D.	51.8	55.7	+3.9

Nota: La tasa de empleo femenino se calcula dividiendo el número de mujeres empleadas con edades entre 15 y 64 por la población total femenina en el mismo grupo de edad.

Fuente: Eurostat (2005; <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>)

<sup>2</sup> Históricamente, Portugal ha tenido una mayor proporción de trabajadoras activas que los otros países de la Europa del sur. Ya en el año 2002 había alcanzado una tasa de empleo femenino de 60.8%, cumpliendo el objetivo de la Estrategia Europea por el Empleo acordada por los países de la Unión Europea de conseguir un porcentaje de 60% de mujeres empleadas para el año 2010 (Capucha *et al.*, 2005).

Cuadro 4  
Empleo a tiempo completo y parcial (*part-time*)  
en familias de doble sueldo con y sin hijos (2000)

	% de parejas que trabajan con doble sueldo	Doble sueldo (DS1) hombres y mujeres a tiempo completo ( <i>full-time</i> )		Doble sueldo (DS2) hombres ( <i>f-t</i> ) mujeres a tiempo parcial ( <i>part-time</i> )*		Ratio DS1-DS2 en las parejas que no tienen hijos	Ratio DS1-DS2 en las parejas con hijos
		% de parejas sin hijos	% de parejas con hijos	% de parejas sin hijos	% de parejas con hijos		
Portugal	74	57	67	8	7	7.1	9.6
Francia	64	52	45	13	16	4	2.8
Grecia	44	44	44	3	5	14.7	8.8
Bélgica	73	37	41	20	28	1.9	1.5
Austria	67	52	39	15	28	3.5	1.4
España	56	35	36	6	8	5.8	4.5
Italia	46	35	31	9	13	3.9	2.4
R. Unido	70	55	29	21	40	2.6	0.7
Alemania	60	48	26	20	33	2.4	0.8
Irlanda	45	44	27	11	16	4	1.7
Holanda	67	38	11	29	53	1.3	0.2

Nota: \*El trabajo a tiempo parcial (p-t) se refiere a menos de 30 horas semanales.

Fuente: Eurostat, 2002

Ciertamente, la presente generación masiva de madres trabajadoras no parece que vaya a reproducir en el futuro los mismos roles que sus propias madres o abuelas, gran parte de las cuales pertenecen a las generaciones de las denominadas ‘supermujeres’. Por ‘supermujer’ se hace referencia a un tipo de mujer mediterránea que ha sido capaz de reconciliar su trabajo no remunerado en el hogar con sus cada vez mayores y más exigentes actividades profesionales en el mercado laboral formal (Moreno, 2002). Cohortes de los grupos de edad entre 40 y 60 años son representativas de las ‘supermujeres’. Los sacrificios y actividades de este tipo de *mater familias* han sido cruciales tanto para la cohesión social de las sociedades mediterráneas como para su crecimiento económico. Sin embargo, y a medida que la hiperactividad de las ‘supermujeres’ disminuye gradualmente, y el ‘familismo ambivalente’ se transforma, un creciente vacío en la provisión familiar de servicios sociales personales emerge con amplias repercusiones para los Estados de bienestar de la Europa del sur (Saraceno, 1995; Moreno, 2004).

CAMBIOS SOCIETARIOS Y EXTERNALIZACIÓN  
DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN PERSONAL

Entre los cambios societarios de mayor incidencia en los Estados de bienestar de España y los países meridionales de la Unión Europea debe subrayarse la transición de un modelo familiar tradicional de ‘varón sustentador’ (*male breadwinner model*)<sup>3</sup> a otro de ‘solidaridad familiar y de parentela’ (Naldini, 2003). Como consecuencia de ello, se ha constatado una transferencia de responsabilidades de cuidado y atención de los jóvenes progenitores a los abuelos o parientes, lo cual ha reforzado coyunturalmente las bases culturales del régimen del bienestar mediterráneo. Sin embargo, tales estrategias y prácticas de microsolidaridad familiar mediterránea conllevan un efecto perverso, cual es la limitada intervención pública, generalmente pasiva y exigua para con las familias y hogares.<sup>4</sup>

Los cambios culturales en los sistemas de valores de los españoles son elementos clave que influyen en la relación entre empleo remunerado y vida familiar. Deben ser considerados, por tanto, como principales variables explicativas de los cambios societarios y las transiciones sociodemográficas. La individualización de los estilos de vida y una prioridad por las actividades profesionales quedan reflejadas en los procesos de formación familiar. En 2001, por ejemplo, 75% de todos los españoles en el grupo de edad entre 25 y 29 años eran solteros, mientras que en 1977 el porcentaje era de 35%. A su vez, la edad media de contraer matrimonio para las mujeres aumentó de 23.4 años en 1980 a 28.6 en 2002 (INE, 2005).

Desde una perspectiva privada, la igualdad de género y las políticas en favor de las mujeres (*women-friendly*) necesitan considerar, ante todo, la redefinición cultural de los hogares y reparto de las tareas domésticas (Moreno y Salido, 2005). Este aspecto suele no tenerse en cuenta en las propuestas de activación laboral y provisión de servicios sociales, pero es de la máxima importancia, ya que condiciona cualquier escenario de futuro en el desarro-

---

<sup>3</sup> En España el modelo *male breadwinner*, con base en el cual se expansionó la Edad de Oro del capitalismo del bienestar (1945-75), ha sido considerado como ‘inaceptable’ por dos de cada tres mujeres españolas (CIS, 1995).

<sup>4</sup> Los países de la Europa del sur son los que en 2002 menor porcentaje de su gasto social destinaban en apoyo de las familias y los menores: España, 0.5% del PIB; Grecia, 1.8%; Italia, 1.0%, y Portugal, 1.1%. Tales porcentajes se comparaban con el promedio de 2.2% para el conjunto de la UE-15.

llo del régimen mediterráneo de bienestar. Los cambios en la división sexual del trabajo en los hogares españoles, por ejemplo, han sido muy lentos: en 1996 las españolas trabajaban un promedio de cuatro horas y 30 minutos más que los hombres en las tareas domésticas; en 2001 la diferencia se había reducido en 17 minutos. De acuerdo con tal ritmo, se necesitarían 80 años para que españolas y españoles compartiesen de manera equitativa las labores domésticas (MTAS, 2003).

La externalización de los servicios de atención personal provistos por la familia –o ‘desfamiliarización’ en controvertida terminología utilizada por algunos científicos sociales– ha tomado un giro particular en los países de la Europa del sur. Tales servicios, los cuales han sido provistos tradicionalmente por las amas de casa en el seno de familias y hogares, son crecientemente ‘comprados’ a bajo costo y realizados en buena parte por cuidadores inmigrantes (en algunos casos en la denominada ‘economía sumergida’). Este proceso ha sido reciente y rápido. En España, los tres niveles de gobierno (central, regional y local) han observado la expansión de tal mercado privado emergente con cautela, pero también con no poco alivio ya que pueden ‘ahorrar’ dineros públicos y destinarlos a otras intervenciones y políticas no siempre en el área del bienestar y lo social. De esta manera, la remercantilización del cuidado familiar y los servicios personales puede considerarse como una respuesta específica de los países de la Europa del sur a los procesos de reformas del bienestar. Tal remercantilización muestra rasgos particulares como es, por ejemplo, la combinación de soluciones laborales y de vivienda a la prestación de los cuidados a las familias.<sup>5</sup>

Alternativas como la analizada en el caso de los cuidadores familiares muestran en los países del sur unas preferencias por soluciones contingentes muy alejadas de las reformas estructurales institucionalizadas (Ranci, 1999). Ello conlleva fuertes implicaciones tanto para el sector público como para los servicios concertados con asociaciones del Tercer Sector. Estas últimas se han mostrado especialmente activas en ‘cubrir los huecos’

---

<sup>5</sup> Así, en Italia se ha producido un incremento de los denominados *badanti* –o cuidadores domésticos que se ocupan de los niños o de los mayores dependientes– que residen en las mismas viviendas de las personas a las que cuidan. En España el crecimiento de los inmigrantes –mayormente latinoamericanos– en la realización de las mismas tareas que los *badanti* ha sido exponencial en los últimos años, sobre todo en las grandes ciudades.

que ha dejado libres la inacción pública. La tradicional incapacidad de los actores sociales de auspiciar un debate ciudadano respecto a estos temas muestra, sin embargo, algunos síntomas de evolución en sintonía con una mayor preocupación de los electores sobre los asuntos de atención a las familias (Rodríguez Cabrero *et al.*, 2005).

Entre los aspectos más importantes en el futuro desarrollo de los servicios sociales debe prestarse atención a la distribución territorial y al acceso efectivo a la oferta de cuidados personales, sean de índole pública o privada. Las propias organizaciones proveedoras de servicios personales en el Tercer Sector están repartidas de manera desigual en las geografías nacionales de los países de la Europa del sur. En el caso de España el singular proceso de descentralización autonómica ha permitido que el ‘agravio comparativo’ entre nacionalidades y regiones haya estimulado en las comunidades autónomas, un efecto imitación –o ‘mímesis autonómica’– con los mismos deseos por igualarse entre ellas al modo a como España hace respecto a los países europeos más avanzados.<sup>6</sup>

#### POBREZA, INSERCIÓN SOCIAL Y ‘RED DE SEGURIDAD’

¿Cuál es el rol a desarrollar por las instituciones públicas en la lucha contra la pobreza y con el objetivo de la inserción social? En democracia se asume como valor cívico el que los ciudadanos son acreedores a unas condiciones de vida dignas en libertad. Pobres y excluidos son objeto de una particular atención en la fijación de unos estándares básicos de convivencia. Para su determinación el acuerdo del conjunto social respecto a la satisfacción de dichas necesidades básicas es el factor legitimador de la intervención pública directa. A pesar de su lejanía o frialdad burocrática, la acción de las instituciones públicas en la construcción de ‘redes’ o ‘mallas de seguridad’ representa para muchos de los pobres y excluidos

---

<sup>6</sup> Tal deseo por igualarse con la media europea explica en buena medida cómo España ha crecido económicamente más que los países centrales europeos en los últimos decenios. Recuérdese que en 1959 el PIB por habitante en España era 58.3% de la media europea. En 1985 se incrementó a 70.6% para situarse en 81.5% en 1998. España alcanzaría la convergencia real con la media europea (UE-15) en el año 2020 si el porcentaje de ‘igualación’ (*catching-up*) se mantuviese en el porcentaje anual de 0.8. Nótese que respecto a la UE-25 ya se ha alcanzado prácticamente 100% de la media.



la única garantía disponible para la materialización de sus derechos de ciudadanía (Moreno, 2001b).

Cabe definir a las ‘mallas de seguridad’ o ‘últimas redes’ de protección social como aquellas constituidas por recursos y medios para la provisión de unos mínimos de subsistencia e inserción a los ciudadanos que no pueden generarlos por sí mismos. Las diversas institucionalizaciones que esta red adopta en cada país hacen complejo el establecimiento de sus componentes y límites. Así, las ‘mallas de seguridad’ (*safety nets*) respecto a los países en desarrollo son consideradas como programas de mantenimiento de rentas para proteger específicamente a individuos o familias contra dos situaciones: (a) una incapacidad crónica para trabajar y procurarse un sustento, y (b) una disminución de dicha capacidad causada por ciclos vitales difícilmente predecibles (por ejemplo, muerte repentina del sustentador de la familia), descensos imprevistos en la demanda agregada o crisis de gasto público en los países afectados, tales como recesiones económicas, o pésimas cosechas (Subbaroo *et al.*, 1997).<sup>7</sup>

A pesar de las medidas por la activación laboral y el *welfare* que se han implantado en los países de la Unión Europea, no siempre los ciudadanos pueden asegurarse unos mínimos de subsistencia que faciliten su participación efectiva en la vida social. En las situaciones en las que la protección social depende en gran medida del estatus ocupacional, como es el caso de España y los países de la Europa del sur, la inestabilidad del mercado laboral suele traducirse en pobreza y exclusión social (Moreno *et al.*, 2003). El recurso privado tradicional para superar dichas situaciones ha sido contar con la generosa microsolidaridad familiar, factor que incide notablemente en la medición de los niveles de pobreza. En España, por ejemplo, los pobres severos con rentas igual o menor a un cuarto de la media de la renta doméstica equivalente *per cápita*, pasan de 36% –de ser

---

<sup>7</sup> En este sentido, los programas de ‘mallas de seguridad’ deben procurar una redistribución hacia los grupos más precarios, y una seguridad como es la previsión, por ejemplo, respecto a prolongados períodos de sequía. Críticas a estos programas auspiciados por organizaciones transnacionales del primer mundo, tales como el Banco Mundial, se concentran en su carácter intervencionista, dirigista y jerarquizado. Además, las ayudas para la construcción de ‘últimas redes’ están implícitamente condicionadas a la aplicación de políticas económicas preestablecidas para los países que reciben préstamos del Banco Mundial (Standing, 1999).

considerados individualmente– a 5% de la población al tener en cuenta la renta doméstica agregada de los hogares (Carabaña y Salido, 2001).

En los dos últimos decenios, se han implantado en España nuevos mecanismos para la protección de aquellos que no tienen acceso a otros ingresos. El sistema de la ‘malla de seguridad’ es de índole fragmentaria y acumulativa dado que su implantación se ha efectuado mediante diferentes programas o intervenciones públicas. Tal fragmentación del sistema se muestra sobre todo en las diversas prestaciones a las que pueden acceder

Cuadro 5  
Sistemas de garantía de mínimos para población menor de 65 años  
(Cuantías y número de beneficiarios, 2003)

				Cuantía mensual € (1)	% SMI mes 526.6 € /mes (1)	Benefi- ciarios (2)
	Jubilación <65 años (3)			362.5	68.8	1.327.978
Complemento de mínimos de Pensiones	Discapacidad	Gran invalidez (3)		700.9	133.1	
		Absoluta (3)		467.3	88.7	20.200
Contributivas de la Seguridad Social (2)	Supervivencia	Viudez	60-64 años	423.0	80.5	
			<60 años	337.5	64.1	830.527
		Orfandad (4)		137.2	26.1	114.105
		Favor familiar (4)		137.2	26.1	18.434
Subsidio de desempleo				338.4	64.3	357.886
Subsidio de desempleo agrario				338.4	64.3	202.033
Renta activa de inserción				338.4	64.3	16.325
Pensiones no contributivas de invalidez y jubilación				313.6	59.6	207.193
Pensiones asistenciales de enfermedad (5)				174.8	33.2	31.794
Garantía de ingresos mínimos (LISMI) (5)				174.8	33.2	56.868
Rentas mínimas de inserción (regionales)				Máximo:	Máximo:	
				426.4	81.0	
				Mínimo:	Mínimo:	
				225.6	42.8	97.256

(1) El salario mínimo interprofesional es el menor que puede ser cobrado por un trabajador dependiente. Para 2003 el salario mínimo para cualquier actividad quedó fijado en 15.04 euros/día o 451.20 euros/mes (14 pagas), según que el salario estuviese fijado por días o por meses. La cuantía anual se ha recalculado en 12 pagas para facilitar la comparación.

(2) El número de beneficiarios de complementos de mínimos de la seguridad social incluye también los mayores de 65 años.

(3) Cuantía para pensionista sin cónyuge a cargo.

(4) Por beneficiario.

(5) Sin datos del País Vasco y Navarra.

Fuente: Arriba (2005:118)

los ciudadanos de entre 18 y 65 años, o sea aquellos que están en condiciones teóricas de acceder al mercado de trabajo. En el momento presente, el conjunto de prestaciones a considerar como componentes del sistema de garantía de mínimos de la ‘malla de seguridad española’ es heterogéneo. La gráfica 1 (al final del documento) y los cuadros 5 y 6 recogen los distintos dispositivos de acceso tanto desde el sistema contributivo como el asistencial, así como las cuantías y el número de beneficiarios correspondientes al año 2003.

Cuadro 6  
Prestaciones familiares por hijos a cargo  
(Cuantía y número de beneficiarios, 2003)

	Cuantía anual	Cuantía mensual	% SMI mes 526.6 €/mes	Benefi- ciarios (1)
< 18 años sin minusvalía	291.0	24.5	4.7	
< 18 años con minusvalía $\geq 33\%$	581.7	48.5	9.2	603.784
$\geq 18$ años y con minusvalía $\geq 65\%$	3 129.5	260.8	49.5	
$\geq 18$ años y con minusvalía $\geq 75\%$	4 694.3	391.2	74.3	134.410
Nacimiento o adopción de tercer hijo o sucesivos	450.76	Pago único	-----	-----
Parto múltiple				
2 niños	4 veces SMI mensual			
3 niños	8 veces SMI mensual			
4 niños	12 veces SMI mensual	Pago único	-----	-----
Límite superior de ingresos para la percepción de ayudas por hijos menores de 18 años sin minusvalía	8 264.28 (+ 15% por el segundo hijo y sucesivos)	688.7		130.8

(1) El salario mínimo interprofesional es el menor que puede ser cobrado por un trabajador dependiente. Para 2003 el salario mínimo para cualquier actividad quedó fijado en 15.04 euros/día o 451.20 euros/mes (14 pagas), según que el salario estuviese fijado por días o por meses. La cuantía anual se ha recalculado en 12 pagas para facilitar la comparación.  
Fuente: Arriba (2005: 120).

Las principales características y vías de acceso a la ‘última red’ de protección social en España pueden sintetizarse de la siguiente manera: (a) fragmentación en diferentes sistemas de protección (desempleo, pensiones, servicios sociales); (b) subsidiariedad respecto de otras prestaciones; (c) baja intensidad protectora, y (d) descentralización en diferentes niveles de la administración pública (principalmente al nivel regional, es decir, el correspondiente a las 17 Comunidades Autónomas que conforman el Estado español) (Arriba, 2005).

Aun con sus peculiaridades institucionales y su relativa generosidad, en comparación con otros Estados de bienestar más maduros como los escandinavos, la ‘malla de seguridad’ pública en España cumple una función de cohesión social que ha facilitado el crecimiento sostenido de los últimos años. Sin embargo, deben tenerse en cuenta los cambios sociodemográficos en curso y los previsibles menores recursos que las familias aportarán en el futuro a la ‘última red’ de soporte a los ciudadanos precarios españoles (Moreno, 2000).

#### COMENTARIOS FINALES

La familia, los hogares y el bienestar están en un proceso de reajuste en España y la Europa del sur. Las transformaciones societarias inducen el establecimiento de un nuevo modelo de actuaciones públicas y de encajes dentro del agregado del bienestar o *welfare mix* mediterráneo, aunque es aventurado bosquejar los contornos del panorama final resultante del proceso en curso. Los asuntos del género están íntimamente ligados a la vida familiar y gozan de mayor ascendencia electoral entre los partidos con vocación de gobierno (sea este nacional, regional o local). Lo que tradicionalmente ha sido considerado como un ‘asunto de mujeres’ comienza a encontrar serios problemas para ser gestionado ‘de puertas adentro’. A este respecto, cuatro son los comentarios finales que cabe reseñar:

- 1) Los sacrificios extra realizados por las ‘supermujeres’ mediterráneas han propiciado una mayor igualdad de género y han contribuido decisivamente a combinar crecimiento y cohesión social en los países de la Europa del sur. Empero, es poco probable que las futuras generaciones de españoles, griegos, italianos y portugueses puedan seguir contando con la intensa microsolidaridad familiar proporcionadas principalmente por hijas, madres y abuelas.
- 2) Los ‘nuevos riesgos sociales’ son transversales a la vida familiar y han incrementado las demandas para la implementación de nuevas políticas y servicios de apoyo a las familias (por ejemplo, cuidados para niños y mayores, para los jóvenes desempleados o para jóvenes progenitores asalariados). Los hogares se encuentran en la tesitura de adaptar sus tradicionales prácticas de apoyo informal con los requerimientos propiciados por los cambios societarios en curso.

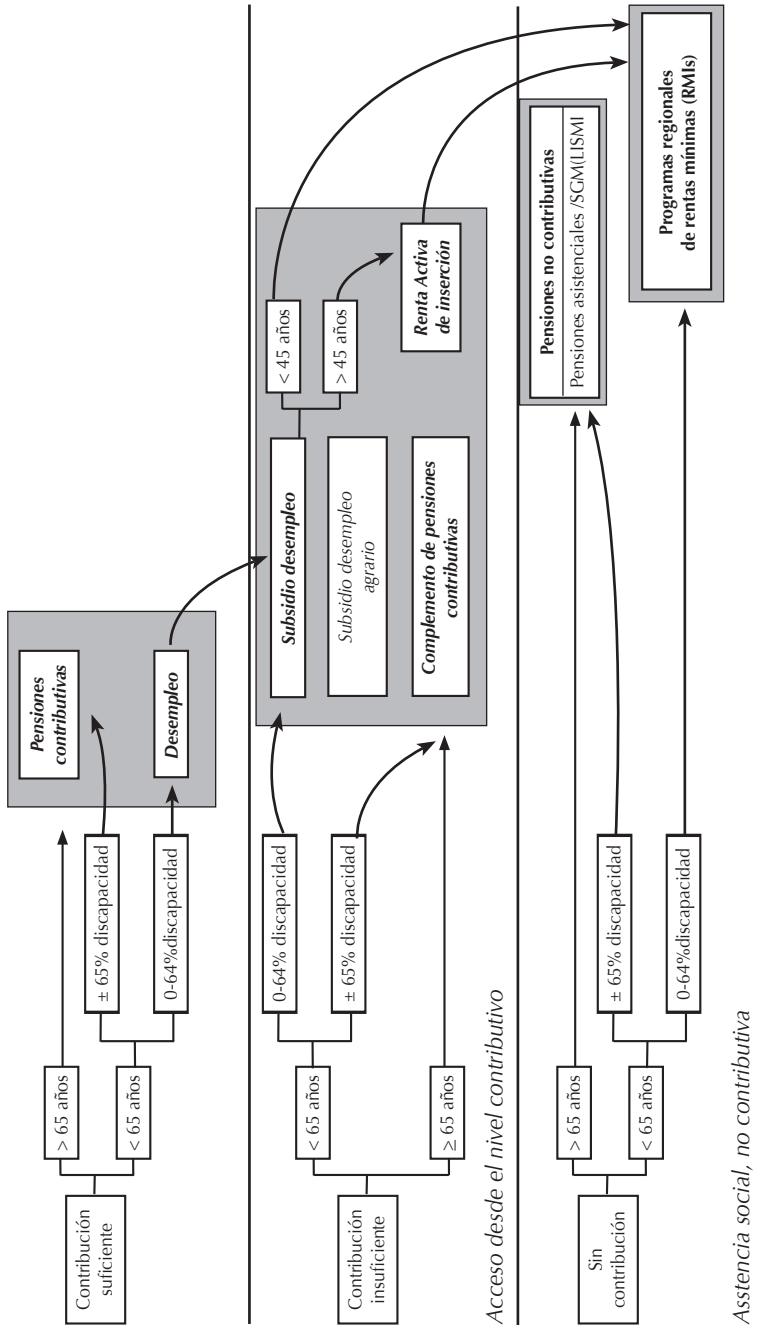
- 3) La descentralización es un factor esencial en la reestructuración de la gobernanza multinivel desarrollada en el seno de la Unión Europea. Los países de la Europa del sur confrontan el desafío de optimizar la asignación de recursos y competencias sobre la base de los dos principios guía en el proceso de europeización: subsidiaridad territorial y responsabilidad democrática.
- 4) El paradigma de la activación que se ha extendido en todos los países de la Unión Europea puede ser interpretado como una subrogación de lo social a lo económico. Ello es potencialmente peligroso en cuanto pueda afectar a los principios que han articulado la solidaridad en los Estados de bienestar europeos. En última instancia podría desocializar las causas de la pobreza, al enfatizar el aspecto individual en la capacitación de las personas (*individual empowerment*) para procurarse por ellas mismas los medios de inserción social. Se trataría, en suma, de diluir la dimensión sociopolítica del bienestar por el mero objetivo de la satisfacción vital individual.

Como consecuencia de lo anterior, cabe preguntarse hasta qué punto el régimen de bienestar de los países de la Europa del sur está siendo transformado a consecuencia de los cambios culturales y de valores que aparentemente muestran las generaciones más jóvenes de ciudadanos. Cambios y valores que enfatizan estilos de vida de individualización y desregulación característicos del modelo del bienestar anglosajón. De confirmarse las presentes tendencias estaríamos asistiendo a una profunda reorganización de los encajes institucionales en los sistemas de protección social que afectarán sustancialmente a la familia como principal institución del bienestar en España y la UE meridional.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Este trabajo se ha redactado durante el desarrollo del proyecto de investigación NUR-SOPOB ('Nuevos Riesgos Sociales y Trayectorias de las Políticas del Bienestar', Plan Nacional de I+D+I, Ministerio español de Educación y Ciencia, SEJ2005-06599). Agradezco los comentarios de Ana Arriba a una versión anterior del presente texto. La responsabilidad última de los puntos de vista y análisis efectuados es exclusivamente del autor.

Gráfica 1  
La "malla de seguridad" pública en España



Fuente: Arriba y Moreno, 2005:169.

Bibliografía

- ARRIBA, Ana (2005) “Las reformas de la protección frente a la pobreza: asistencia social y garantía de mínimos”, en Gregorio Rodríguez Cabrero, Ana Arriba, Vicente Marbán y Olga Salido, *Actores Sociales y Reformas del bienestar*. Madrid: CSIC, pp. 117-143.
- y Luis Moreno (2005) “Spain: Poverty, social exclusion and safety nets”, en Maurizio Ferrara (ed.) *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. Londres/Nueva York: Routledge, pp. 141-203.
- BONOLI, Giuliano (2005) “The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare”, en *Policy & Politics*, 33 (3), pp. 431-449.
- CAPUCHA, Luís, Teresa Bomba, Rita Fernandes y Gisela Matos (2005) “Portugal-a Virtuous Path Towards Minimum Income?”, en Maurizio Ferrara (ed.) *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. Londres/Nueva York: Routledge, pp. 204-265.
- CARABAÑA, Julio y Olga Salido (2001) “Fuentes de renta, desigualdad y pobreza de individuos y hogares”, en Luis Moreno (ed.) *Pobreza y exclusión: La “malla de seguridad” en España*. Madrid: CSIC, pp. 107-152.
- CIS (1995) *Estudio 2194*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- EUROSTAT (2002) *The Life of Women and Men in Europe, 1980-2000*. Luxemburgo: Office of Official Publications of the EU.
- FERRERA, Maurizio (1995) “Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa social”, en Sebastià Sarasa y Luis Moreno (eds.) *El Estado del bienestar en la Europa del sur*. Madrid: CSIC, pp. 85-111.
- INE (2005) *Encuesta de Población Activa*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)).
- MAP (1997) *Estudio sobre reparto del gasto público en 1997 entre los distintos niveles de administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- (2002) *Estimación del reparto del gasto público entre los subsectores de administraciones públicas (1982-2002)*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

- MORENO, Luis (2000) *Ciudadanos precarios. La 'última red' de protección social*. Barcelona: Ariel.
- (2001a) “La ‘vía media’ española del modelo de bienestar mediterráneo”, en *Papers*, 63/64, pp. 67-82.
- (2001b) “Estados del Bienestar y ‘mallas de seguridad’”, en Luis Moreno (ed.) *Pobreza y exclusión: la ‘malla de seguridad’ en España*. Madrid: CSIC, pp. 17-50.
- (2002) “Bienestar mediterráneo y ‘supermujeres’”, en *Revista Española de Sociología*, 2, pp. 41-57.
- (2004) “Spain’s Transition to New Risks: a Farewell to ‘Superwomen’”, en Peter Taylor-Gooby (ed.) *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford/Nueva York: Oxford University Press, pp. 133-157.
- (2006) “Le modèle de protection sociale des pays d’Europe du sud: Permanence ou changement?”, en *Revue Française des Affaires Sociales*, 2006/1, pp. 81-105.
- y Olga Salido (2005) “Famiglia e welfare in Spagna”, en *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2005/4, pp. 217-237.
- ; Manos Matsaganis, Maurizio Ferrera y Luis Capucha (2003) “¿Existe una ‘malla de seguridad’ en la Europa del sur? La lucha contra la pobreza y la exclusión en España, Grecia, Italia y Portugal”, en *Revista Internacional de Sociología*, 36, pp. 7-31.
- MTAS (2003) *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2003-2006*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- NALDINI, Manuela (2003) *The Family in the Mediterranean Welfare States*. Londres/Portland: Frank Cass.
- RANCI, Costanzo (1999) *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Bologna: Il Mulino.
- RHODES, Martin (ed.) (1997) *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*. Londres/Portland: Frank Cass.
- RODRÍGUEZ-CABRERO, Gregorio, Ana Arriba, Vicente Marbán y Olga Salido (2005) *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid: CSIC.
- SARACENO, Chiara (1995) “Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado del bienestar italiano”, en Sebastia Sarasa y Luis Moreno (eds.) *El Estado del bienestar en la Europa del sur*. Madrid: CSIC, pp. 261-288.
- STANDING, G. (1990) “The Road to Workfare: Alternative to Welfare or Threat to Occupation?”, *International Labour Review*, 129 (6), pp. 677-691.



- SUBBARAO, K. *et al.* (1997) *Safety Net Programs and Poverty Reduction. Lessons from Cross-Country Experience*. Washington, DC: World Bank Publications.
- TAYLOR-GOOBY, Peter (ed.) (2004) *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford/Nueva York: Oxford University Press, pp. 1-22.
- TOBÍO, Constanza (2005) *Madres que trabajan. Dilemas y estrategias*. Madrid: Cátedra.
- VASCONCELOS FERREIRA, Leonor y Adelaide Figueiredo (2005) *Welfare Regime in the EU 15 and in the Enlarged Europe: An Exploratory Analysis*. University of Porto: FEP Working Papers ([www.fep.up.pt/investigacao/workingpapers/](http://www.fep.up.pt/investigacao/workingpapers/)).

# Temas y desafíos cuando se abordan el combate a la pobreza y los derechos legales: un análisis comparativo de los casos de Estados Unidos y Sudáfrica\*



Lucy A. Williams<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

En este ensayo se ofrece un examen comparativo de las estrategias de reducción de la pobreza en Estados Unidos (EE UU) y Sudáfrica. La esperanza de la autora es que estas lecciones (tanto positivas como negativas) derivadas de la experiencia de ambos países puedan ser utilizadas en otros, particularmente en Latinoamérica y en las naciones de Europa central y oriental, para desarrollar derechos socioeconómicos jurídicamente exigibles.

Como la mayoría de los estadounidenses progresistas, considero la incorporación de derechos socioeconómicos en la Constitución de Sudáfrica como un logro importante y un signo esperanzador. Sin embargo, desafortunadamente, cuando se trata de utilizar los programas de bienestar social para enfrentar la pobreza, Sudáfrica tiene muchos, tal vez demasiados, rasgos en común con las tendencias conservadoras en EE UU. La pobreza y la desigualdad del ingreso pesan en términos raciales y de

---

\* Traducción del inglés de María Palomar Vereá

<sup>1</sup> Profesora de derecho, Northeastern University School of Law (EEUU). Se publicó una versión de este artículo en el *South African Journal of Human Rights* (2005) 21 SAJHR 436, que se volvió a publicar, revisado, con el permiso de los editores del SAJHR, Juta & Co., Ltd., de Ciudad del Cabo. Tengo una gran deuda con Beth Goldblatt, Sandy Liebenberg y Cathi Albertyn por las discusiones acerca del establecimiento de conexiones entre mi propia visión del marco legal relativo a la pobreza en los EE UU y sus reflexiones sobre las implicaciones de éste para el de Sudáfrica.

género en ambos países, y sus sistemas de seguridad social<sup>2</sup> (Goldblatt y Liebenger, 2004) han exacerbado más que paliado las disparidades raciales y de género, y siguen haciéndolo. Además, los argumentos de algunos enfoques contemporáneos acerca de la reducción de la pobreza en Sudáfrica se asemejan a los que a menudo están presentes en los debates sobre políticas públicas en EE UU y que han sido refutados por la investigación empírica. Lamentablemente, algunas iniciativas en materia de pobreza en la nueva Sudáfrica parecen estar repitiendo los errores estadounidenses.

Este artículo tiene un horizonte limitado: no intenta ofrecer soluciones para la pobreza. En realidad no abordo muchos asuntos importantes, indispensables para plantear la reducción de la pobreza; por ejemplo, la interrelación entre el derecho y el desarrollo económico. Más bien me concentro en algunos temas críticos que creo que hay que confrontar para desarrollar políticas de bienestar social y concretar derechos socioeconómicos constitucionales. Analizo muchos de los errores de las políticas de combate a la pobreza en EE UU y señalo los elementos comunes entre este país y Sudáfrica en el contexto de tres interrogantes:

- 1) ¿Es la titularidad\* legalmente exigible del individuo a disponer en la práctica de derechos sociales y económicos, en particular prestacio-

---

<sup>2</sup> Este término generalmente incluye, aunque los distingue, tanto el seguro social (es decir, programas conectados con el trabajo asalariado) como la asistencia social (es decir, programas que se aplican tras comprobar los recursos de los solicitantes, o que se basan en sus necesidades). Aunque tal distinción, que refleja el supuesto de que los programas de asistencia son residuales respecto de los de seguridad social, puede ser válida en los “países desarrollados”, es en gran medida inadecuada para los llamados “países en vías de desarrollo”, con una pobreza estructural masiva y altos niveles de desempleo estructural. En este artículo, por lo tanto, me centro en los programas de asistencia social.

\* Nota de la traductora. La traducción del término inglés *entitlement* al español presenta una serie de problemas que han constatado y explicado escritores y traductores en numerosos textos (véase, v.gr., Cejudo Córdoba, 2007). Por lo general, *entitlement* se traduciría simplemente como “derecho” (como puede verse en numerosos documentos internacionales de la ONU, la Unión Europea, etcétera). Sin embargo, en el presente caso resulta necesario utilizar otra palabra, pues la autora busca connotar en el término *entitlement* a la vez la “habilitación” por parte de la ley de una persona o un colectivo como detentadores de determinado derecho y su *capacidad real* de acceso a lo que ese derecho otorga. Se ha elegido, pues, traducir en este texto la palabra *entitlement* como “titularidad”.

- nes asistenciales, un instrumento importante, incluso necesario, en el proceso de la implementación de los derechos socioeconómicos?
- 2) ¿Deberían las políticas públicas dar prioridad al trabajo asalariado y las contribuciones de los miembros de la familia como medios para combatir la pobreza?
  - 3) En un mundo globalizado ¿Qué problemas implica enfocar la reducción de la pobreza, y en particular los programas de bienestar social, dentro del marco de los estados-nacionales y sus subdivisiones?

Cada una de estas preguntas es compleja y no pretendo ofrecer respuestas definitivas. Pero para cada una planteo: 1) un contexto estadounidense, 2) una crítica de la experiencia estadounidense, y 3) conexiones reales o potenciales con la experiencia sudafricana contemporánea. Espero abrir un diálogo que sea capaz de replantear y afinar mis interrogantes y hacer avanzar la discusión, no sólo con los académicos y los activistas del tema del bienestar social en Sudáfrica, sino entre gente de diversos países que aboga por la reducción de la pobreza.

En el contexto sudafricano me concentro en particular en la decisión del Tribunal Constitucional en el caso *Khosa versus el ministro de Desarrollo Social*,<sup>3</sup> ya que se vincula con las tres interrogantes, particularmente la primera y la tercera. Considero que este caso hizo avanzar el desarrollo de los derechos sociales y económicos en la jurisprudencia sudafricana pero, al mismo tiempo, no logró definir cómo la nueva economía global y la movilidad humana afectan las garantías sociales ni cómo manejar este aspecto.

Reconozco que, en Sudáfrica, el debate sobre los derechos socioeconómicos ha estado dominado por dos asuntos, uno de los cuales también ha sido primordial en el debate estadounidense sobre la pobreza. En primer término, tanto el gobierno estadounidense como el sudafricano, incluso todos los gobiernos (aunque dentro de sus muy distintos contextos económicos y legales), normalmente ponen en evidencia la tensión entre la escasez de recursos y la satisfacción de los derechos socioeconómicos. Si bien los argumentos sobre la escasez de los recursos son muy diferentes en un país “altamente desarrollado” como EE UU que en aquellos considerados “en desarrollo” como Sudáfrica, en ambos contextos las

---

<sup>3</sup> 2004 (6) SA 505 (CC) (en adelante “caso *Khosa*”).

limitaciones fiscales no son simplemente hechos de la naturaleza. Son, al menos en parte, resultado de decisiones políticas pasadas y presentes. Las restricciones fiscales esgrimidas como argumento por todos los gobiernos deben verse a través de una lente que refleje también la corrupción, la mala asignación de fondos, el colonialismo, las políticas fiscales que privilegian a los ricos y una multitud más de condiciones creadas por la mano del hombre en el pasado o en el presente. Sin embargo, la percepción de una tensión inherente entre la escasez de los recursos y la aplicación real de los derechos socioeconómicos tiene una importancia capital en la interpretación y la implementación de tales derechos.

La segunda cuestión tiene que ver con la separación de poderes: los temas de la supremacía parlamentaria y la revisión judicial de la acción parlamentaria están estrechamente entrelazados en el debate sobre la incorporación constitucional de los derechos socioeconómicos. Muy aparte de las preocupaciones por la escasez de recursos, el temor de que la democracia se vea minada por el *fiat* judicial ha sido el trasfondo ante el cual el Tribunal Constitucional de Sudáfrica ha comenzado a configurar su papel en la tarea de dotar de contenido a los derechos socioeconómicos. En muchos otros países, por supuesto, la discusión sobre la separación de poderes es más bien en el sentido contrario al de Sudáfrica.

Aunque los problemas de la escasez de recursos y de la separación de los poderes nunca están lejos de la discusión que abajo se desarrolla, en aras de la brevedad no abordaré directamente ninguno de ellos. Pido al lector confiar en que reconozco la importancia de tales preocupaciones y el hecho de que mis argumentos tienen implicaciones para ambos.

#### TITULARIDADES LEGALMENTE EXIGIBLES DE LOS DERECHOS SOCIOECONÓMICOS

Si bien la incorporación constitucional de los derechos sociales y económicos está mucho más avanzada en Sudáfrica que en EE UU, los responsables de las decisiones de políticas públicas en ambos países siguen luchando por entender el papel de las titularidades individuales legalmente exigibles respecto a estos derechos. El concepto de titularidad individual legalmente exigible ha tenido un sitio relevante, aunque muy disputado, en EE UU. En Sudáfrica todavía es pronto para saber qué importancia puede llegar a tener, pero vale la pena analizar cuidadosamente el enfoque.

A raíz del reciente debate nacional sobre la inclusión en la constitución de los derechos socioeconómicos, los sudafricanos saben muy bien que éstos pueden ser y han sido puestos en la práctica a través de numerosos métodos legales que no implican titularidades individuales legalmente exigibles. Por ejemplo, la incorporación en la constitución de los derechos socioeconómicos puede servir como principio rector de la política del Estado (es decir, “derecho blando” o *soft law* que hay que tener en cuenta en la toma de decisiones del poder ejecutivo y el parlamento), directrices para las legislaturas para adoptar acciones afirmativas sólo sujetas a una revisión judicial minimalista (por ejemplo una comprobación de racionalidad) o como base para titularidades grupales en las que una “clase” (por ejemplo, un pueblo o un sindicato) puede obligar la acción gubernamental a su favor.<sup>4</sup> En tales situaciones ningún individuo tiene un derecho legal exigible a una prestación por derecho propio. Es decir, no está garantizado ningún resultado en particular para ningún individuo.

Sin embargo, estoy aquí planteando la relevancia legal de concretar derechos dentro de una noción más robusta de las titularidades individuales legalmente exigibles. Abordo dos variantes de las titularidades individuales; una que se basa sobre todo en una articulación legislativa o parlamentaria de un derecho sustantivo, la otra basada en un derecho constitucional sustantivo:

- El establecimiento y la implementación de una titularidad individual legalmente exigible implica tres dimensiones. Primero, un derecho individual sustantivo; por ejemplo, un interés de propiedad, debe estar legalmente articulado. Segundo, un derecho legal sustantivo articulado sólo se convierte en titularidad cuando hay un mecanismo legal

---

<sup>4</sup> En EE UU, por ejemplo, grupos de gente pobre pueden iniciar lo que se denomina “class action” (una demanda colectiva) para obligar o evitar la acción gubernamental respecto de ciertas prestaciones sociales, aunque ni el grupo ni miembros de él puedan exigir del estado prestaciones monetarias o compensaciones. 415 U.S. 651 (1974). La ley estadounidense de contratos colectivos ofrece otra versión del concepto de derechos de grupo. Salvo en raras ocasiones, los empleados individuales cuyas condiciones de empleo son fijadas por un contrato colectivo no pueden demandar a título individual para que se aplique el contrato. Sólo el sindicato puede demandar para hacer cumplir el contrato y, al hacerlo, tiene amplio margen discrecional para negociar titularidades individuales por el bien del colectivo. *Vaca v. Sipes*, 386 U.S. 171 (1967); *Ford Motor Co v. Huffman*, 345 U.S. 330 (1953).

disponible a través del cual el individuo puede realizar la titularidad si se le niega indebidamente. En tercer lugar, aun las titularidades enunciadas en la ley y vinculados con un procedimiento judicial de implementación “en los libros” no son realmente titularidades sino una vez que hayan sido experimentadas como tales por los beneficiarios. Es decir, “la ley en la práctica” debe llevar a la realidad “la ley en los libros”. Esto plantea temas como los problemas de la implementación abusiva discrecional, la facilidad de acceso a los funcionarios y los tribunales, la distribución de recursos para litigar y la difusión de información. Una titularidad individual legalmente exigible se establece e implementa sólo a través de la confluencia de las tres dimensiones: la articulación legal o designación de una titularidad, el proceso para hacerla valer y su implementación en la práctica.

- Además de las tres condiciones mencionadas, una titularidad *constitucional* individual legalmente exigible se establece añadiendo una cuarta: que la titularidad sustantiva (condición número uno) esté arraigada en una estipulación constitucional y por tanto no pueda ser eliminada por la acción legislativa.

Al discutir cualquiera de las formas de titularidad individual es importante recordar que, mientras que las titularidades individuales con frecuencia son creadas por disposiciones estatutarias o constitucionales, el concepto de titularidad individual legalmente exigible es bastante común en diversas ramas del derecho, incluyendo el derecho consuetudinario y jurisprudencial. Por ejemplo, las reglas básicas del derecho de la propiedad, el contractual, el familiar o el de daños crean titularidades importantes que con frecuencia fijan el esquema del *statu quo* de pobreza y riqueza. Ambas formas de titularidades estatutarias y constitucionales que analizo tienen implicaciones para la comprensión de la gama más amplia de titularidades individuales legalmente exigibles en todo el marco del derecho.

En EE UU, el discurso legal generalizado no considera que los derechos socioeconómicos como tales estén contenidos en el marco constitucional.<sup>5</sup> Pero, como se discutirá abajo, las interpretaciones judiciales tanto de los decretos del Legislativo como de las disposiciones constitucionales

---

<sup>5</sup> Nótese, sin embargo, que se trata de un punto de vista discutido. Frank Michelman (1969) lo aborda en un texto seminal que detecta la inclusión de los derechos

en materia de proceso debido han establecido ciertas titularidades individuales legalmente exigibles, que han producido resultados redistributivos importantes, aunque limitados.

Sin embargo, en 1966, el Congreso, controlado por los republicanos, promulgó una ley, que firmó el presidente demócrata Clinton, llamada *Ley de compatibilización de la responsabilidad personal y las oportunidades de trabajo*<sup>6</sup> (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, PRWORA), el llamado “proyecto de reforma de bienestar”. Esta ley abolió el programa de ayuda a las familias con hijos dependientes (Aid to Families with Dependant Children Program, AFDC), que ofrecía pequeñas asignaciones monetarias a familias uniparentales. Los estados actualmente reciben una Ayuda Temporal para las Familias Necesitadas (Temporary Assistance for Needy Families, TANF) bajo la forma de asignaciones en bloque de fondo fijo con requisitos y garantías para una elegibilidad federal limitada. Significativamente, el nuevo esquema eliminó la redacción estatutaria federal que había sido interpretada (como se verá adelante) en el sentido de que otorgaba el derecho sustantivo subyacente de una titularidad legalmente exigible a la ayuda en efectivo para las familias monoparentales pobres.<sup>7</sup>

---

socioeconómicos en la Constitución estadounidense, específicamente en las garantías “de primera generación” de debido proceso e igualda.

<sup>6</sup> Pub. L. No. 104-193, 110 Stat. 2105, 42 U.S.C. § 601 *et seq.* (Supp. 1997).

<sup>7</sup> No debe entenderse que esta aseveración suprime todas las titularidades individuales legalmente exigibles de TANF. Antes de la promulgación del PRWORA, todas las familias que cumplían los requisitos federales tenían derecho a recibir prestaciones independientemente de las asignaciones estatales. *Coalition for Basic Human Needs v. King*, 654 F. 2d 838 (1<sup>st</sup> Cir. 1981). El PRWORA específicamente rescindió la disposición en 42 U.S.C. § 602 (a) (10) que abajo se abordará, y añadió: “No habrá que interpretar que esta Parte da derecho a ningún individuo o familia a la asistencia bajo ningún programa estatal financiado según esta Parte.” 42 U.S.C. § 601(b). Se ha interpretado que esta sección significa que las familias no califican para recibir prestaciones una vez que se ha ministrado la asignación fija presupuestal (es decir, el llamado “*block grant*”) o después de que la familia haya recibido prestaciones durante un periodo máximo de cinco años. *Weston v. Cassata*, 37 P. 3d 469 (Colo. App. 2001), *cert. denied*, 536 U.S. 923 (2002); *State ex rel. KM v. West Virginia Department of Health and Human Resources*, 575 S.E. 2d 393 (W. Va. 2002). Sin embargo, los individuos calificados que no son eliminados por tales restricciones tienen aún un derecho sustantivo establecido estatutariamente. Además, este cambio estatutario no ha producido determinaciones judiciales de que no haya “derecho de propiedad” en la estructura constitucional estadounidense con fines de debido proceso procedimental.



En el debate que se dio alrededor de esta derogación legislativa, se dio al término “titularidad” una connotación peyorativa, como si significara que es un derecho legal para que los pobres, probablemente sin merecerlo, reciban apoyos gubernamentales. Los políticos y comentaristas opuestos a la asistencia social afirmaban que, como forma legal, una “titularidad” era una aberración o anomalía en la cultura legal estadounidense, que sólo implicaba la participación del gobierno en el otorgamiento de pequeñas asignaciones monetarias para la supervivencia a ciertas personas pobres, pero no a todas. Pero, por supuesto, como se dijo antes, la “titularidad” es una forma legal completamente normal que abarca la gama virtualmente infinita de demandas procesalmente exigibles.

Para entender el debate estadounidense sobre la titularidad y reflexionar sobre la importancia y las desventajas de las titularidades individuales legalmente exigibles al bienestar social, hay que poner la discusión en un contexto histórico.

Los programas de bienestar en EE UU surgieron como programas altamente discrecionales para los pobres “que lo merecían”, y permitían primero a las autoridades locales y luego a las de los estados excluir arbitrariamente a quienes “no lo merecían”, sobre todo a los afro americanos. Se consideraba que la pobreza era un asunto local. Esto remite a las *Poor Laws* (leyes de los pobres) de la Inglaterra isabelina, según las cuales una persona sin recursos no podía decidir cambiarse de un pueblo a otro. Si pretendía hacerlo y no disponía de medios propios de subsistencia, la mandaban de vuelta a su pueblo de origen, donde quedaba a merced de la caridad discrecional. En EE UU, los pueblos y los condados desarrollaron paulatinamente programas de pensiones por invalidez, por jubilación o para viudas y madres de familia (también muy discrecionales), que más tarde fueron asumidos por los gobiernos estatales.

No fue sino en 1935 cuando el Congreso promulgó legislación de alcance nacional relacionada con las transferencias de ingresos y el bienestar social.<sup>8</sup> La ley original de seguridad social establecía tres programas. Dos tenían que ver con el trabajo asalariado en el sector formal: los programas de seguridad social y seguro de desempleo eran esquemas de

---

<sup>8</sup> Ley de Seguridad Social de 1935, Pub. L. No. 74-271, 49 Stat. 620. A la luz de la preocupación por la escasez de recursos, resulta interesante señalar que este cimientó de la moderna política social estadounidense fue creado en plena gran depresión.

seguros sociales basados en las contribuciones de patronos y empleados que otorgaban prestaciones por jubilación, invalidez y desempleo a quienes tenían un historial que lo justificara en ciertas categorías del trabajo asalariado en el sector formal. El tercero, la Ayuda a los Niños Dependientes, era un programa de asistencia social basado en prueba de medios, financiado a través de ingresos fiscales, que ofrecía pequeñas ayudas para hijos de familias monoparentales, particularmente las encabezadas por mujeres. En 1950 el programa asumió el nombre de Ayuda a las Familias con Niños Dependientes (Aid to Families with Dependent Children, AFDC), cuando se ampliaron las bases para que calificaran en el programa el padre o la madre, además de los niños. Un objetivo del programa era otorgar ayudas monetarias a las madres solteras para permitirles cumplir el “papel femenino” de amas de casa y que no tuvieran que dejar a sus hijos en alguna institución mientras ganaban un salario.

Los tres programas eran bastante excluyentes en términos raciales. Los programas de seguridad social y seguro de desempleo descalificaban a la mayoría de los afro americanos debido a las categorías de empleo que cubrían: por ejemplo, quedaban fuera el trabajo doméstico y el agrícola, en los que había una gran cantidad de afrodescendientes. El AFDC excluía a las mujeres afroamericanas a través de numerosas políticas arbitrarias y discrecionales en la aplicación de los programas, ya sea simplemente rechazando sus solicitudes, cerrándoles las puertas de las oficinas administrativas o suspendiéndoles las prestaciones en época de cosecha, sin que hubiera posibilidades procesales de reparación del perjuicio.<sup>9</sup>

Sin embargo, en la década de 1960 y a principios de la de 1970 se dio una expansión importante e incluyente del AFDC, en respuesta a la mayor movilización por los derechos civiles y el surgimiento de movimientos políticos y grupos de apoyo a los pobres. Partiendo del concepto de “titularidad de la asistencia social” desarrollado por trabajadores sociales en las décadas de 1930 y 1940 y del trabajo del experto en derecho Charles Reich y otros, que consideraban que las prestaciones sociales tenían el mismo rango que los derechos de propiedad privada,<sup>10</sup> la activísima defensa legal de los pobres en los sesenta y setenta logró derribar muchos de los ubicuos

---

<sup>9</sup> Lucy Williams (1992).

<sup>10</sup> Charles Reich (1964); véase también William Simon (1991).

subterfugios y barreras burocráticas que se utilizaban para dejar a las afro-americanas fuera de los programas de bienestar social.

Específicamente, en 1968, en el caso *King versus Smith*,<sup>11</sup> la Corte Suprema de EE UU interpretó la terminología ambigua de la Ley de Seguridad Social (“La asistencia... se prestará con razonable celeridad a todos los individuos que califiquen [para ella]”)<sup>12</sup> en el sentido de que creaba estatutariamente una titularidad *categorica* a recibir ayuda en efectivo. Para decirlo de otra forma, mientras que el estatuto federal estuviese en vigor, las familias que cumplieran ciertos criterios federales del AFDC tenían el derecho sustantivo a recibir apoyo monetario (aunque en cantidades totalmente insuficientes). El caso *King* estableció la primera de mis tres condiciones definitorias de la titularidad individual legalmente exigible. Si bien los quejosos en el caso *King* también disponían de un procedimiento para recuperar la prestación (el sistema judicial), la Corte Suprema no se centró en el proceso, sino que más bien articuló el derecho sustantivo creado en forma estatutaria. Sin embargo, poco después, la propia Corte falló en *Goldberg versus Kelly*<sup>13</sup> que la titularidad individual legalmente exigible reconocida en *King* era un “derecho de propiedad” más que un “mero privilegio”. En consecuencia, la terminación de la prestación desencadenaba protecciones de derecho administrativo para cada beneficiario. Por ejemplo, no se podían suspender las prestaciones sin advertencia, sin la oportunidad de tener una audiencia previa a la suspensión, sin decisiones sobre cuestiones de hecho y otras salvaguardas. Estas protecciones, según la Corte, eran exigidas por la cláusula constitucional de proceso debido. *Goldberg* aportó, pues, la segunda condición definitoria al establecer un proceso mediante el cual un beneficiario podría recuperar la titularidad antes de la suspensión. El principio de *Goldberg* fue posteriormente ampliado para incluir a solicitantes aún no en posesión de la prestación.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> 392 U.S. 309 (1968) (en adelante “caso *King*”).

<sup>12</sup> Pub. L. No. 81-734, Ch. 809, § 321 (b), 64 Stat. 550, codificado como 42 U.S.C. § 602 (a) (10), derogado por la Ley titulada *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, de 1996, Pub. L. No. 104-193, 110 Stat. 2105 (1996), § 103.

<sup>13</sup> 397 U.S. 254 (1970) (en adelante “caso *Goldberg*”).

<sup>14</sup> Aunque la Corte Suprema no ha fallado en este tema, todos los circuitos que la han abordado afirman que los derechos de proceso debido no se limitan a aquéllos con un interés posesorio en la prestación misma, es decir, beneficiarios actuales cuyas prestaciones están siendo suspendidas, sino que también se aplica a los solicitantes

Estos dos casos en conjunto establecieron una titularidad individual legalmente exigible a las prestaciones de AFDC, forma importante de asistencia social (sujeta, por supuesto, a la cuestión del acceso a recursos para la ejecución de las disposiciones legales y a las lagunas entre “el derecho en los libros” y “el derecho en la práctica”). Pero un caso sin el otro quedaría incompleto. Una vez que las prestaciones de bienestar social fueron concedidas como una forma de propiedad, se echaron a andar las protecciones de proceso debido según la Constitución. La otra cara de la moneda es que la insistencia en las garantías procesales daba un contenido legalmente exigible a los derechos sustantivos establecidos por la acción del Legislativo.

Sin embargo, poco después del fallo de *Goldberg*, la Corte Suprema, en *Dandridge versus Williams*,<sup>15</sup> se rehusó a aceptar el bienestar social como un derecho *constitucional* sustantivo y fundamental, “pues aquí tratamos de regulación estatal en el campo social y económico que no afecta las libertades garantizadas en la Declaración de Derechos (Bill of Rights)”,<sup>16</sup> sino que lo consideró más bien un derecho sólo fincado en la legislación. Los quejosos disputaron la validez de la política estatal de otorgar un máximo de prestaciones para las familias sin tener en cuenta su tamaño: cada miembro adicional de una familia, hasta el límite de seis individuos, hacía aumentar el monto designado para la asignación, pero en las familias más grandes la presencia de más individuos no producía ningún aumento adicional. El tribunal del caso *Dandridge*, al analizar exactamente la misma redacción del estatuto que había utilizado el tribunal de *King* para fallar sobre una titularidad *individual*, interpretó la expresión “furnished to all eligible individuals” (provisto a cada individuo calificado para ello) como queriendo decir que no se refería a *cada* individuo, sino al *núcleo familiar*. Así, algunos “individuos” recibían muchas menos prestaciones que otros: una familia de siete personas recibía la misma asignación que la que se daba a una más pequeña.<sup>17</sup> La Corte Suprema consideró otra

---

cuyas solicitudes fueron rechazadas o han sufrido un retraso inaceptable. Véase la jurisprudencia en *Kapps v. Wing*, 404 F. 3d 105, 115-116 (2nd Cir. 2005).

<sup>15</sup> 397 U.S. 471 (1970) (en adelante caso *Dandridge*).

<sup>16</sup> *Id.*, 484.

<sup>17</sup> La Corte señaló que más que tratarse de que se negaran a un niño prestaciones individuales, “una opinión más realista es que se ve afectada la situación de la familia entera debido a la presencia de niños adicionales sin ningún aumento de las prestaciones”. *Id.*, 477.

sección de la ley estatutaria que expresaba así el propósito del programa: “alentar el cuidado de los niños dependientes en su propia casa... permitiendo a cada estado proveer ayudas financieras, rehabilitación y otros servicios, *tanto cuanto sea factible según las condiciones en el estado en cuestión*”.<sup>18</sup> Aunque la Corte no aportó un análisis de lo que era “factible”, se apoyó en esas palabras para llegar a la conclusión de que el Congreso, al tanto de las limitaciones de los recursos de los estados, pretendía “dar a cada estado gran margen de acción en la distribución de sus fondos disponibles”. Así, los individuos tenían una titularidad a los programas sociales siempre y cuando respondieran a la definición de la ley estatutaria del beneficiario calificado, pero, para reducir los costos, los estados podían conceder a la familia una titularidad con un tope o límite máximo en lugar de proveer la prestación a cada individuo.

Si bien el tribunal del caso *Dandridge* no socavó el concepto estatutariamente asentado de la titularidad establecida en el caso *King y Goldberg*, sí limitó el impacto de la titularidad individual legalmente exigible al dejar la determinación de la titularidad sustantiva (consideración número uno) enteramente en manos del Congreso. En otras palabras, “todos los individuos elegibles” tenían la titularidad a las prestaciones, pero lo que tales prestaciones significaban realmente quedaba a merced de la política parlamentaria. El Congreso no tenía la obligación constitucional de garantizar a “todos los individuos elegibles” un mínimo para su supervivencia.

Dos sucesos importantes ocurrieron tras esa serie de casos, después de la época de los movimientos en pro de los derechos civiles y de bienestar social. Primero, como se discutió tanto en *King* como en *Dandridge*, muchos programas estadounidenses de bienestar social siguen siendo administrados en forma conjunta por los estados y por el gobierno federal. En ese marco, los estados deben presentar a las instancias federales un “plan estatal” que garantice que el Estado cumple con las disposiciones federales. En años recientes, los conservadores han atacado los derechos individuales arguyendo que los beneficiarios individuales sólo tienen un “derecho” a un *plan* estatal legalmente suficiente o razonable, no una titularidad a prestaciones específicas.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> 42 U.S.C. § 601 (subrayado mío).

<sup>19</sup> Véase por ejemplo *Suter v. Artist M.*, 503 U.S. 347 (1992); *Blessing v. Freestone*, 520 U.S. 329 (1997); véase también *Beno v. Shalala*, 30 F. 3d 1057 (9th Cir. 1994); *C.K.*

En segundo lugar, la apertura de las nóminas de los programas sociales a los afro americanos contribuyó a un cambio retórico que afecta el apoyo de la opinión pública al programa AFDC. La asistencia social nunca fue políticamente popular, pero el programa AFDC había sido “vendido” gracias a la imagen de que ayudaba a viudas blancas de mineros de carbón de Virginia Occidental. En los sesenta y setenta pasó a ser visto como un programa para los afro americanos (y luego para los hispanoamericanos).<sup>20</sup> En una sociedad que se suponía que avanzaba hacia la superación del racismo, la palabra *welfare* se convirtió en sinónimo de raza. Los políticos, los comentaristas y los *think-tanks* de derechas lanzaron un ataque crecientemente vitriólico contra la asistencia social.<sup>21</sup> Sobrevinieron entonces diversos recortes presupuestales legislativos, de los cuales el más reciente es el PRWORA.

En la historia de lo ocurrido en EE UU está implícita la prueba de que el discurso de la titularidad individual tiene un lado conservador y otro potencialmente radical. Fijar la atención en titularidades individuales puede perpetuar la ideología del consenso de Washington que privilegia el comportamiento individual orientado al mercado e ignora las barreras estructurales para la reducción de la pobreza. Con demasiada frecuencia el discurso de la titularidad individual desvía la atención de los valores comunitarios y la importancia de la acción colectiva. Establecer una analogía entre las prestaciones sociales y los conceptos tradicionales de propiedad quizá lleve en realidad a inhibir las políticas redistributivas al insertar valores individualistas decimonónicos en los esfuerzos por el cambio social. En otras palabras, tratar las políticas sociales como titularidades puede reforzar la imagen de los derechos como santuarios para el individuo independiente

---

*v. Shalala*, 92 F. 3d 171 (3rd Cir. 1996) (donde se discute la revisión judicial de peticiones de los estados de dispensar de los requisitos federales). Nótese particularmente la conexión entre este argumento en EE UU y los fallos de los casos *Grootboom* y *TAC* en Sudáfrica (abajo, notas 33 y 31).

<sup>20</sup> En realidad, aunque la pobreza es más generalizada entre las poblaciones negra y de origen hispanoamericano, muchos blancos estadounidenses, especialmente en zonas rurales, también eran y son pobres.

<sup>21</sup> Neubeck y Casenave (2001). Específicamente, muchos movimientos de derechas utilizaban la seguridad social como un tema-imán para su provecho político, por ejemplo para quebrar el respaldo mayoritario al partido Demócrata en el sur de EE UU explotando las tensiones raciales (Williams, 1997).

contra el poder del Estado, otorgando con ello una prioridad normativa, sutil pero poderosa, al *statu quo* del derecho privado. En el contexto sudafricano, donde se busca desarrollar un constitucionalismo transformativo basado en la solidaridad social, este producto secundario o subproducto del debate en pro de las titularidades individuales puede resultar problemático.

Pero también hay mucho que argumentar acerca de que una titularidad individual legalmente exigible a las prestaciones sociales es una herramienta importante para reducir la pobreza y poner en vigor los derechos socioeconómicos.<sup>22</sup> En primerísimo lugar, las titularidades individuales legalmente exigibles pueden “poner comida en la mesa”<sup>23</sup> y contribuir a una visión sudafricana de igualdad sustantiva. Por ejemplo, a partir de la limitación de una titularidad al AFDC de fundamento estatutario en EE UU, el número de beneficiarios del TANF ha disminuido desde su máximo de 14.4 millones en marzo de 1994<sup>24</sup> hasta 4.7 millones en junio de 2004.<sup>25</sup> Esto representa un decremento de 67 por ciento desde marzo de 1994<sup>26</sup> y de 62 por ciento desde que el PWORA entró en vigor en 1996. Dependiendo de su ubicación, hay hasta un 50 por ciento de quienes ya no aparecen en las nóminas que están desempleados<sup>27</sup> y “la mayoría de los empleados que dejaron el programa están en trabajos con bajo salario y con acceso limitado o sin acceso a prestaciones laborales”.<sup>28</sup>

En segundo lugar, en EE UU los movimientos de derechos civiles y sociales utilizaron el concepto de titularidad adoptado en los casos *King* y *Goldberg* en forma muy eficaz para desarrollar estrategias de organización

---

<sup>22</sup> Liebenberg (2002).

<sup>23</sup> Nótese el reconocimiento de Pieterse (2004) de la jurispericia en la provisión de “remedios individualizados a quejosos agraviados”

<sup>24</sup> “Office of Family Assistance Monthly Caseload Data”, disponible en <<http://www.acf.hhs.gov/programmes/ofa/caseload/afdc/1994/0394.htm>>.

<sup>25</sup> U.S. Dept of Health & Human Services, “Welfare Rolls Continue to Fall” (2 de septiembre de 2005), comunicado de prensa disponible en <[http://www.acf.hhs.gov/acf\\_news.html](http://www.acf.hhs.gov/acf_news.html)>.

<sup>26</sup> Varios estados obtuvieron del gobierno federal la dispensa de disposiciones acerca de requisitos obligatorios antes de la promulgación del PRWORA, lo que permitió restringir la asistencia social. Véase Bennett y Sullivan (1994); y Williams (1994).

<sup>27</sup> King y Mueser (2005).

<sup>28</sup> Strawn, Greenberg y Savner (2001).

entre los pobres. Los organizadores vieron en el derecho a una audiencia previa a la suspensión la posibilidad de crear muchos foros para movilizar y *empoderar* a los beneficiarios de la asistencia social. Los abogados de los pobres utilizaron el caso *Goldberg* para atenuar el temor de los beneficiarios de perder las prestaciones de subsistencia como represalia por participar en acciones colectivas para impulsar las agendas contra la pobreza.

Además de crear contextos para el *empoderamiento*, la exigibilidad jurídica de las titularidades abrió los tribunales como foro alternativo para la lucha *política* de los desposeídos. Sean cuales fueren las virtudes democráticas de la supremacía parlamentaria, con frecuencia los pobres quedan en la práctica excluidos del proceso político. Los tribunales a veces cumplen la función democrática de corregir las distorsiones en el proceso político causado por su secuestro por elites no representativas (por ejemplo, los ricos, o grupos étnicos) y por la manipulación en formas que corrompen o deslegitiman la democracia representativa. Dos importantes ejemplos de intervención judicial en EE UU que reabrieron y democratizaron el proceso político son los casos de desegregación de las escuelas, que culminó con el caso *Brown versus Board of Education*<sup>29</sup> (en la época en que la mayoría de los afroamericanos estaban privados de derechos civiles) y con el proceso legislativo de redistribución del tribunal Warren<sup>30</sup> (en el cual el poder judicial debilitó el control de “mayorías” que mantenían su poder diluyendo la fuerza de los votos de las minorías). En Sudáfrica, la decisión del caso *Treatment Action Campaign*<sup>31</sup> ofrece un ejemplo similar de democracia que pone de relieve la acción correctiva por parte del poder judicial.

Por último, es muy probable que el proceso de establecer titularidades individuales legalmente exigibles a las prestaciones sociales vaya acompañado de un útil debate político y social que puede desestabilizar ideologías prevalecientes y, con ello, abrir espacios políticos para la adopción de políticas transformativas. Cuando las titularidades a las prestaciones sociales se entienden como derechos similares a los derechos clásicos de propiedad; por ejemplo, los derechos contra el allanamiento

---

<sup>29</sup> 347 U.S. 483 (1954).

<sup>30</sup> *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962); *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964).

<sup>31</sup> *Minister of Health v. Treatment Action Campaign*, (2) 2002 (5) SA 721 (CC) (en adelante, caso TAC).



o las molestias, o los derechos de herencia, nos es más fácil ver que los derechos de propiedad no tienen un contenido “natural” o “apolítico”, como pretenderían las ideologías que respaldan el *statu quo*. Más bien los derechos de propiedad son artefactos o convenciones humanos diseñados para servir a ciertas políticas sociales. De ahí se sigue que los derechos de propiedad no necesitan tener ningún contenido particular: su sustancia puede ser cambiada y reconstituida en aras de ciertas políticas sociales preferidas, como el compromiso fundacional con la igualdad y el florecimiento humano expresado en la Constitución de Sudáfrica. Tampoco la pobreza es un estado “natural” de cosas, ni solamente producto de fallas humanas intrínsecas, como la pereza o la falta de iniciativa. La persistencia de la pobreza bajo las condiciones económicas modernas es producto de instituciones legales y políticas diseñadas para servir a ciertas políticas sociales. Estas políticas también pueden cambiar en dirección de valores igualitarios. Desafortunadamente, los activistas y académicos del sistema de bienestar social estadounidense no supieron reconocer ni utilizar al máximo con fines políticos el efecto potencial y radicalmente desestabilizador de poner juntas las expresiones “bienestar social” y “titularidad”.

La Constitución sudafricana de 1996 explícitamente garantiza derechos socioeconómicos, y el Tribunal Constitucional ha establecido en forma definitiva que tales derechos son jurídicamente exigibles, con lo que se proveyó a Sudáfrica de la oportunidad no sólo de considerar titularidades individuales estatutarias,<sup>32</sup> sino también titularidades inabrogables (fundamentadas constitucionalmente).<sup>33</sup> Pese a este notable avance, los sudafricanos pobres siguen enfrentando barreras infranqueables para ejercer tales derechos. Sudáfrica incluso parece reflejar como un espejo a EE UU en ciertos aspectos preocupantes. Permítaseme intentar mostrarlo discutiendo varios ejemplos.

Primero, la interpretación que el Tribunal Constitucional de Sudáfrica va dando respecto de los derechos socioeconómicos,<sup>34</sup> dentro de la

---

<sup>32</sup> Evidentemente el Parlamento ha dispuesto asignaciones sociales que pueden ofrecer la misma titularidad sustantiva de base estatutaria que la que se estableció en *King*.

<sup>33</sup> *Government of the Republic of South Africa v. Grootboom*, 2001 (1) SA 46 (CC) (en adelante, caso *Grootboom*) párr. 20; TAC (nota 31, arriba) párr. 25.

<sup>34</sup> *Soobramoney v. Minister of Health, KwaZulu-Natal*, 1998 (1) SA 765 (CC) (en adelante, caso *Soobramoney*); *Grootboom* (nota 33, arriba); TAC (nota 31, arriba); pero véase discusión de *Khosa* (nota 3, arriba) más adelante.

estructura de “realización progresiva” asentada en la Constitución, no ofrece titularidades constitucionales individualmente exigibles ni siquiera para los derechos socioeconómicos mínimos. Así como la Corte Suprema de EE UU, en el caso *Dandridge*, se atuvo a la expresión “tanto cuanto sea factible según las condiciones del estado en cuestión” para limitar los derechos individuales a las prestaciones de subsistencia establecidas en *King* y *Goldberg*, de la misma manera el Tribunal Constitucional interpretó la “realización progresiva” mencionada por la Constitución como un limitante para el papel del Tribunal en la determinación acerca de “si las medidas adoptadas por el estado son razonables”,<sup>35</sup> donde se dio a lo “razonable” poco significado sustantivo. En forma aún más directa, en el caso *TAC* el Tribunal definió que “los derechos socioeconómicos de la Constitución no deben ser interpretados como el reconocimiento de una titularidad a todos para exigir que se les provea del contenido esencial mínimo”.<sup>36</sup>

La limitación de los derechos socioeconómicos a través de una interpretación como la hecha por el Tribunal Constitucional restringe su exigibilidad básica. Así, si bien la decisión del caso *Grootboom* ha sido ampliamente comentada como una victoria importante en la reivindicación de los derechos socioeconómicos, tal decisión ha tenido poco impacto en la gente sin vivienda en Sudáfrica o incluso en los propios quejosos, que siguen viviendo en la miseria.<sup>37</sup> Aunque el hecho de que los quejosos del caso *Grootboom* no hayan recibido vivienda adecuada se debe en gran medida a que aceptaron un arreglo antes del fallo del Tribunal Constitucional,<sup>38</sup> yo me pregunto si éste habría dado satisfacción a los quejosos en forma más adecuada aun cuando no hubiesen llegado antes a ese arreglo.<sup>39</sup>

Algunos estudiosos del derecho han supuesto o considerado que el Tribunal Constitucional redujo de plano el concepto de titularidad individual legalmente exigible al pequeño núcleo de contenidos mínimos de los compromisos contraídos en tratados internacionales.<sup>40</sup> Sin embargo,

---

<sup>35</sup> *Grootboom* (nota 33, arriba) párr. 33.

<sup>36</sup> *TAC* (nota 31, arriba) párr. 34 (véase la cita completa en la nota 46, abajo).

<sup>37</sup> Pillay (2002).

<sup>38</sup> *Grootboom* (nota 33, arriba) párr. 91.

<sup>39</sup> *Id.* párr. 68, 81.

<sup>40</sup> Iles (2004).

esto puede ser una exageración, dada la cuidadosa redacción en los casos *Grootboom* y *TAC* y a que los conceptos de propiedad y titularidad en Sudáfrica están aún en evolución y siendo cuestionados.

En *Grootboom*, Yacoob J. declaró:

Puede haber casos en que sea posible y adecuado tomar en cuenta el contenido de una obligación del núcleo mínimo indispensable para determinar si las medidas adoptadas por el estado son razonables.<sup>41</sup>

Sin embargo, en el contexto del caso presentado, el Tribunal señaló que no tenía ante sí suficiente información para determinar una obligación relativa al núcleo de contenidos mínimos indispensables.<sup>42</sup> Aunque declara que “ni la sección 26 ni la 28 [de la Constitución sudafricana] da titularidad a los demandados para reclamar alojamiento o vivienda de inmediato”,<sup>43</sup> el Tribunal por lo menos confiere a la expresión “razonables” un modesto contenido: No puede considerarse razonable un programa que *excluye a una sección importante de la sociedad*.<sup>44</sup>

El programa nacional de vivienda no cumple con las obligaciones del gobierno nacional en la medida en que no reconoce que *el estado debe proveer socorro a quienes están en necesidad extrema*.<sup>45</sup>

Si bien en el caso *TAC* el Tribunal pareció rechazar más claramente las titularidades individuales,<sup>46</sup> reconoció también en dicho caso que los derechos

---

<sup>41</sup> *Grootboom* (nota 33, arriba) párr. 33.

<sup>42</sup> *Id.* párr. 33.

<sup>43</sup> *Id.* párr. 95.

<sup>44</sup> *Id.* párr. 43 (subrayado mío).

<sup>45</sup> *Id.* párr. 66 (subrayado mío).

<sup>46</sup> “Aunque Yacoob J indicó que las pruebas en un caso concreto puedan mostrar que existe un contenido esencial mínimo de un servicio concreto que debe ser tomado en cuenta al determinar si las medidas adoptadas por el Estado son razonables, no deberá interpretarse que los derechos socioeconómicos de la Constitución dan titularidad a todos para exigir que se les conceda el contenido esencial mínimo. Así, el contenido esencial mínimo fue tratado como posiblemente relevante a lo razonable según la sección 26(2) y no como un derecho que se sostiene por sí solo y conferido a todos según la sección 26(1)”. *TAC* (nota 31, arriba) párr. 34.

de contenido esencial mínimo pueden resultar relevantes al determinar lo razonable, y emitió mandatos obligatorios por concepto de alivio y no sólo una declaración de derechos constitucionales como en el caso *Grootboom*. Por supuesto, el hecho de que el Tribunal no haya incluido el concepto de obligación de núcleo esencial mínimo y la falta de supervisión llevó al incumplimiento y la crítica generalizada.<sup>47</sup> Sin embargo, los mandatos obligatorios en el contexto de una sociedad civil en pie y la intervención activa de la *Treatment Action Campaign* (la quejosa TAC) para recurrir a un procedimiento judicial por desacato (lo que evoca la movilización de los grupos estadounidenses de derechos sociales a raíz de los casos *King y Goldberg*) aportaron un mecanismo para traducir el fallo del caso TAC en una más amplia distribución de Nevirapine.

A raíz de *Grootboom* y TAC, en varios casos del Alto Tribunal y del Tribunal Constitucional se ha elaborado sobre los conceptos de ambos casos, con lo que han aportado un marco de referencia para impulsar la idea de una obligación esencial mínima respecto de los derechos socioeconómicos, aunque sin utilizar el término. En primer lugar, los tribunales inferiores han usado el fallo del caso *Grootboom* para dar asistencia efectiva individual en ciertas circunstancias. Por ejemplo, el Alto Tribunal, en el caso *Ciudad del Cabo versus Rudolph*,<sup>48</sup> denegó una orden de desalojo ahí donde el municipio había omitido desarrollar un programa de vivienda conforme con sus obligaciones constitucionales declaradas en el caso *Grootboom*, y por tanto proveyó alivio individual a los ocupantes ilegales. Además, el Tribunal emitió un requerimiento estructural obligando a la ciudad a informar a la corte en cuatro meses “explicando qué pasos ha dado para cumplir con sus obligaciones constitucionales y estatutarias tal como se definen en esta orden, qué medidas adoptará en el futuro en este sentido y cuándo lo hará”.<sup>49</sup>

Más recientemente, el Tribunal Constitucional, en el caso *Modderklip*,<sup>50</sup> aunque halló que los intereses de los dueños de la propiedad habían sido

---

<sup>47</sup> Heywood (2003); *ESR Rev* 4 (1) 7-10; Pieterse (nota 23, arriba) 415.

<sup>48</sup> 2003 (11) BCLR 1236 (C) (en adelante *Rudolph*). Véase Ashraf Mahomed (2003) y *ERS Rev.* 4(3) 2-4.

<sup>49</sup> *Rudolph* (nota 48, arriba) en 1281C.

<sup>50</sup> *President of the Republic of South Africa v. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd*, 2005 (5) SA 3 (CC) (en adelante, caso *Modderklip*).

vulnerados, también falló que “los residentes tienen la titularidad para ocupar el terreno hasta que se les provea de un terreno alternativo por parte de la autoridad estatal, provincial o local”.<sup>51</sup> El tema de la vivienda es más fácil de abordar para el Tribunal que otros derechos socioeconómicos, pues en §26(3) de la Constitución sudafricana se prohíben específicamente los desalojos injustos, además del derecho general de acceso a vivienda adecuada contenido en §26(1). Sin embargo, el Tribunal Supremo de Apelaciones, en el caso *Modderklip*, se basó en §26(1),<sup>52</sup> y, aunque el Tribunal Constitucional no llegó a ese tema, confirmó el alivio ordenado por el Tribunal Supremo de Apelaciones.<sup>53</sup> Quizás el Tribunal Constitucional avanzará hacia la provisión de titularidades individuales, por lo menos en el contexto de la vivienda, prohibiendo desalojos en situaciones específicas más que interpretando que hay una obligación de contenido mínimo general en el “derecho” constitucional a la vivienda.<sup>54</sup>

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional abordó los derechos socioeconómicos por otra vía distinta en el caso *Khosa*, que también apunta hacia un concepto incipiente de “contenido mínimo”. *Khosa* es el primer caso del Tribunal Constitucional que abordó directamente las disposiciones *constitucionales* relativas al derecho socioeconómico a la seguridad social (a diferencia de la decisión de la Corte Suprema de EE UU en *King*, que se basó exclusivamente en una interpretación estatutaria). *Khosa* marca grandes diferencias respecto de las decisiones en los casos *Grootboom* y *TAC* por dos razones. Primero, abordó la constitucionalidad de un estatuto promulgado por el Parlamento, en contraste con un programa del Poder Ejecutivo. Segundo, se ocupó de un grupo de individuos que no estaban haciendo cola para la “realización progresiva”, sino que habían sido totalmente excluidos por el Parlamento de programas sociales específicos. En el caso *Khosa*, el Tribunal Constitucional siguió aplicando un criterio de “lo razonable”,<sup>55</sup> pero cambió de un punto de vista sobre

---

<sup>51</sup> *Id.*, párr. 68. Para una discusión más amplia de *Modderklip*, véase AJ van der Walt (2005).

<sup>52</sup> *Modder East Squatters v. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd; President of the RSA v. Modderklip Boerdery (Pty) Ltd*, 2004 (8) BCLR 821 (SCA) párr. 22 (en adelante, “caso *Modder East Squatters*”).

<sup>53</sup> *Modderklip* (CC) (nota 50, arriba) párr. 26, 66.

<sup>54</sup> *Id.*, párr. 68. Ver también *Jaftha v. Schoeman*, 2005 (2) SA 140 (CC).

<sup>55</sup> *Khosa* (nota 3, arriba) párr. 43-45.

“medidas razonables en realización progresiva” a otro de “lo razonable de la exclusión” visto a la luz de la Declaración de Derechos (con énfasis en los derechos a la dignidad, la igualdad y la vida).<sup>56</sup>

En ese contexto, el caso *Khosa* hizo avanzar la discusión más allá del “derecho a un plan razonable” (comparemos “realización progresiva” en el contexto sudafricano con el requisito de un “plan estatal conforme” en EE UU) hacia un “derecho individual a las prestaciones”. Sin declarar específicamente que lo hacía, el caso *Khosa* articuló por lo menos una “obligación de contenido mínimo”: que según la Constitución, los residentes permanentes deben estar incluidos en las prestaciones de seguridad social en términos de la Ley de Asistencia Social 59 de 1992. En el caso *Khosa*, el Tribunal Constitucional finalmente aportó una interpretación de uno de los derechos socioeconómicos que otorgaban en la práctica a ciertos individuos, es decir a los residentes permanentes, una titularidad constitucional individual legalmente exigible.<sup>57</sup>

¿Por qué el Tribunal accedió a avanzar en tal sentido en el caso *Khosa*? ¿Será que, como lo sugieren algunos datos, el Tribunal Constitucional se muestra más dispuesto a transitar por rumbos cercanos a un concepto de núcleo de obligaciones mínimas esenciales cuando hay un grupo excluido aparte, “externo”, que cuando los quejosos son “simplemente” las masas empobrecidas de sudafricanos?<sup>58</sup> ¿Está más dispuesto a emitir un dictamen sobre la constitucionalidad de los estatutos promulgados por el Parlamento que sobre los programas del poder Ejecutivo, lo cual constituiría una curiosa inversión de la explicación normal de separación de poderes? Éstos y otros factores pueden ser parte del panorama, pero no el panorama completo. En mi opinión, uno de los elementos importantes de los casos *Khosa* y *Modderklip* es que muestran que el Tribunal avanza en

---

<sup>56</sup> Aunque el tribunal en el caso *TAC* (nota 31, arriba) desechó el argumento de que §§ 26 y 27 contienen dos tipos de obligaciones (contenido esencial mínimo y realización progresiva), es decir, articulan un derecho comprehensivo con dos obligaciones discretas (Liebenberg, 2004); es interesante notar que el caso *Khosa* incorpora una versión de esta formulación.

<sup>57</sup> Pero nótese los problemas con el análisis del Tribunal en el caso *Khosa* respecto de su reconocimiento del impacto de la economía mundial y la movilidad humana sobre la posibilidad de los inmigrantes indocumentados para recibir asignaciones de asistencia social.

<sup>58</sup> Este asunto se discute en Davis y Klare (2004).

forma cautelosísima e indirecta en el sentido de infundir a los derechos socioeconómicos constitucionales contenidos sustantivos, jurídicamente exigibles, *dentro de un marco sustentado en la doctrina de la “realización progresiva”*.

Como otros términos generales y amplios en la Constitución, las frases “todos tienen derecho al acceso a [lo garantizado por los derechos socioeconómicos]” y “el estado debe tomar medidas razonables, legislativas y de otra índole, dentro de los límites de los recursos disponibles, para lograr la realización progresiva de este derecho”<sup>59</sup> no son autodefinitorias y, por lo tanto, requieren ser interpretadas. Según los análisis comunes,<sup>60</sup> llevar a la práctica los derechos socioeconómicos plantea una elección dicotómica entre un enfoque de “núcleo de obligaciones mínimas esenciales” y otro de “realización progresiva”. La opinión generalizada es que el Tribunal Constitucional, fiel a la letra, ha optado por la “realización progresiva” y rechazado el “núcleo de obligaciones mínimas esenciales”, con lo que define firmemente para Sudáfrica una posición de gran deferencia judicial al poder Legislativo. Pero la elección no es una dicotomía: hay una vía media. Por ejemplo, la “realización progresiva” puede interpretarse razonablemente de varias maneras distintas:

- 1) El Parlamento debe adoptar medidas para la realización del derecho, sólo sujeta a una revisión de los tribunales en términos de “lo que es razonable”; o
- 2) Alguna forma un tanto más estricta de revisión judicial en que los tribunales insistan en que las medidas parlamentarias no sólo sean razonables en lo general, sino que específicamente sean conformes a los valores y estipulaciones contenidos en diversas partes de la Constitución;<sup>61</sup> o quizás

---

<sup>59</sup> Véase, por ejemplo, §§ 26 and 27.

<sup>60</sup> Véase opinión contraria en Sandra Liebenberg (nota 56, arriba).

<sup>61</sup> Así, el caso *Khosa* exige al Parlamento no sólo distribuir las prestaciones de asistencia social sobre una base “razonable”, sino específicamente sobre una base razonable que respete el compromiso constitucional con la dignidad e igualdad de “todos”. Por analogía, supongamos que el Tribunal Constitucional viese un caso similar al estadounidense caso *Dandridge* (nota 15, arriba), en el que el Parlamento hubiese impuesto topes por familia en las prestaciones de seguridad social. Bajo la versión (1) de realización progresiva, el Tribunal simplemente inquiriría si la acción del Parlamento fue razonable. Bajo la versión (2), el Tribunal podría dar un contenido específico a

- 3) El Parlamento deberá adoptar medidas razonables para que tengan efecto los derechos, pero la expresión “realización progresiva” significa que las medidas parlamentarias deben ser avances paulatinos: las prestaciones que otorguen deben tener “movilidad ascendente”, a menos que se demuestre que han disminuido los recursos del Estado.

No abogo por una u otra de estas interpretaciones de “realización progresiva”. Mi argumento es doble: los tribunales *deben elegir* entre estas versiones, u otras que puedan imaginarse, y, cada vez que tal elección se haga en el curso ordinario de la aplicación del enfoque de la “realización progresiva”, el debate vuelva a abrirse, aunque sea en forma sutil, acerca de si existe un estándar mínimo que el Parlamento deba cumplir, qué tan vigorosa debe ser la intervención de los tribunales y otras cuestiones que se había pensado que estaban resueltas por la decisión de rechazar el núcleo de “núcleo de obligaciones mínimas esenciales” en los casos *Grootboom* y *TAC*.

Pero por importante que sea el análisis de las titularidades individuales legalmente exigibles, vale la pena recordar que las declaraciones legales sobre titularidades individuales, ya sea por la Constitución o por el Parlamento, no necesariamente resultan en una realización de la titularidad por parte de quienes se busca que sean sus beneficiarios, a menos que el derecho sea procesalmente recuperable. Como se señaló anteriormente, el caso *Goldberg* fue considerado una gran victoria de los pobres en EE UU porque establecía los derechos a recibir notificación y a tener la oportunidad de audiencia (entre otras salvaguardas procesales) antes de la suspensión de las prestaciones, lo cual permitía a los beneficiarios movilizarse sin temer que funcionarios no obligados a rendir cuentas les quitasen sus asignaciones. Pero el caso *Goldberg* era políticamente vulnerable porque los intereses de propiedad subyacentes que se hallaban en juego habían sido establecidos en un marco estatutario, no constitucional. Como resultado, los intereses que protege un caso como *Goldberg* de suspensión arbitraria deben ser asentados por el derecho positivo, y lo que el derecho positivo otorga también lo puede

---

la palabra “todos” en § 27(1): que el derecho ahí otorgado abarca a toda persona que esté siendo descalificada por el tamaño de la unidad familiar. Si el Tribunal tomara la segunda vía, probablemente tendría que decidir el caso en forma distinta a aquella en que lo hizo la Corte Suprema en *Dandridge*.



quitar. El proceso sólo recupera los derechos sustantivos otorgados por el Parlamento.

Dada la incorporación constitucional de los derechos socioeconómicos, la discusión legal del segundo argumento en Sudáfrica refleja a la vez una dimensión constitucional y otra estatutaria. Si el Tribunal Constitucional no logra dar a los derechos socioeconómicos una titularidad individual legalmente exigible; es decir, si la articulación según el argumento número uno del derecho sustantivo no es establecido constitucionalmente, entonces tampoco hay un proceso individual para la recuperación. Por tanto, los individuos sin vivienda en el caso *Grootboom* no recibieron alivio del Tribunal, sólo la determinación de que el plan de vivienda del gobierno era razonable, como los “planes estatales” estadounidenses. Dentro de ese marco, los individuos no tienen ni un derecho sustantivo a las prestaciones socioeconómicas establecidas en la Constitución, ni un mecanismo procesal para recuperar derechos socioeconómicos constitucionalmente establecidos.<sup>62</sup>

Sin embargo, aun cuando no se vean en la Constitución derechos sustantivos individuales, Sudáfrica no ofrece un mecanismo procesal suficiente dentro del cual se hagan valer ni siquiera sus decretos estatutarios. El caso *Secretario Permanente, Departamento de Bienestar, Gobierno Provincial del Cabo Oriental versus Ngxuzza*<sup>63</sup> estableció “en los libros” derechos similares a los enunciados en el caso estadounidense *Goldberg*. El caso *Ngxusa* afirma que los beneficiarios de asignaciones sociales decretadas por el Legislativo<sup>64</sup> tienen derecho a ser notificados, a que se les expongan las razones y tengan oportunidad de audiencia antes de que se les prive de tales asignaciones. El caso *Ngxusa* impugnaba la actuación del Departamento de Desarrollo Social del Cabo Oriental por haber suspendido en forma sumaria la distribución de asignaciones sociales (por vejez, invalidez y manutención de

---

<sup>62</sup> Además de que espero que el Tribunal Constitucional vaya en dirección del establecimiento de algunas titularidades constitucionales individuales legalmente exigibles, también tengo la esperanza de que a la postre utilizará § 33 de la Constitución, dando “a todos el derecho a una acción administrativa legal, razonable y procedimentalmente justa” para establecer un mecanismo para la recuperación de los derechos socioeconómicos.

<sup>63</sup> 2001 (4) SA 1184 (SCA) (en adelante, caso *Ngxuzza*).

<sup>64</sup> *Ngxuzza* (SCA) (*id.*) no abordó el importante tema de la recuperabilidad de los derechos socioeconómicos constitucionales.

niños) a miles de beneficiarios y haberles exigido volver a solicitarlas para determinar si cumplían con los requisitos de elegibilidad. El Alto Tribunal señaló que entre el primer trimestre de 1997 y agosto de 1998, alrededor de 100 000 beneficiarios perdieron arbitrariamente su titularidad a las asignaciones sociales sin haberseles notificado, sin dárseles razones ni oportunidad de audiencia.<sup>65</sup>

Y, sin embargo, aún después de la importante decisión en el caso *Ngxuza*, el tercer argumento de la titularidad, es decir, “la ley en la práctica”, ha frustrado las titularidades individuales. Los gobiernos provinciales no han captado o reconocido cabalmente las implicaciones del caso *Ngxuza*, siguen actuando en forma arbitraria y no ofrecen sistemas procesales básicos que garanticen prestaciones a individuos calificados y *empoderen* a aquellos a quienes indebidamente se les niegan las prestaciones para impugnar la actuación ilegal de la administración. Éste sigue siendo un fracaso fundamental del sistema sudafricano de bienestar social<sup>66</sup> y, una vez más, nos recuerda la política social estadounidense.

El Departamento de Desarrollo Social del Cabo Oriental sigue sin actuar, niega o suspende cientos de casos, particularmente los que tienen que ver con asistencia a los niños (CSG) o a los inválidos. Luego defiende en los tribunales sus acciones (generalmente sin éxito, a menudo ni siquiera se presenta a refutar el reclamo del solicitante) con un posible costo de unos 4 millones de rands mensuales.<sup>67</sup> Aunque hay tribunales superiores que han fallado sistemáticamente en el sentido de que los beneficiarios de asignaciones por CSG e invalidez tienen derecho a ser notificados y a tener una oportunidad de audiencia previa a la suspensión,<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> *Ngxuza v. Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape*, 2001 (2) SA 609 (E), 617.

<sup>66</sup> Liebenberg (2005).

<sup>67</sup> Sam Mkokeli, “Bisho’s Expensive Lawsuit Headache”, (2 de agosto de 2005) *The Herald Online*. Véase también *Kate* (nota 68, abajo). Además, el Departamento de Seguridad Social de KwaZulu-Natal incurrió en costas legales de 26.7 millones de rands entre enero de 2000 y diciembre de 2004 debido a impugnaciones judiciales contra la incapacidad del Departamento para aprobar o pagar asignaciones de seguridad social. “Taxpayers Face R134m Welfare Bill” (8 de febrero de 2005), *The Mercury Online*.

<sup>68</sup> Ver por ejemplo *Rangani v. Superintendent General, Department of Health and Welfare, Northern Province*, 1999 (4) SA 385 (T); *Bushula v. Permanent Secretary, Department of Welfare, Eastern Cape Provincial Government*, 2000 (2) SA 849 (E), 854E-F; *Mpofu v. MEC for Welfare and Population Development, Gauteng*, WLD 18 de febrero de 2000 (caso núm.

los gobiernos provinciales, en la práctica, han cancelado la titularidad sustantiva y el proceso de recuperación simplemente ignorando esos pronunciamientos y su proceso de recuperación. Olivier ha escrito que “hay poca consistencia, ya que se llama a distintas instancias y distintos funcionarios a oír las quejas y las apelaciones acerca de diversas partes del sistema de seguridad social; los retrasos indebidos son frecuentes y el poder de los tribunales para ocuparse de estos asuntos es inadecuado”.<sup>69</sup> Si bien los abogados estadounidenses todavía se ven obligados regularmente a impugnar abusos específicos de “la ley en la práctica” por parte de las instancias y los funcionarios de la asistencia social, tales como la ubicación de las oficinas en sitios inaccesibles, las restricciones de las horas de atención al público, requisitos de verificaciones innecesarias y morosidad en los trámites, la supervisión administrativa y judicial que queda en la titularidad individual legalmente exigible tras la implementación del PRWORA ha ofrecido por lo menos algunos medios para contener la práctica arbitraria de la discrecionalidad. Por otra parte, el Poder Judicial en Sudáfrica, pese al caso *Ngxusa* y otros, no parece estar equipado de la suficiente capacidad institucional ni de poderes para corregir errores que garantizan que incluso titularidades estatutarias (por oposición a constitucionales) puedan ser recuperables en la práctica.

Además de no obedecer el mandato judicial de titularidad procesal abordado en *Ngxusa* y otros casos, las provincias han rehusado y siguen rehusando prestaciones a personas pobres elegibles para recibirlas. La administración del antiguo sistema (durante el *apartheid*) de asignaciones estatales de manutención (State Maintenance Grants, SMG), en forma muy similar a la que excluía a la gente de raza negra en EE UU de las pensiones de viudas y madres, y luego AFDC, antes del establecimiento de una titularidad individual a finales de los sesenta y en los setenta,

---

2848/99) no reportado; *Maphumulo v. MEC for Social Welfare and Pensions, KwaZulu-Natal*, DCLD 22 noviembre de 2000 (caso núms. 6306/00, 2973/00, 3741/00, 4040/00, 1358/00, 3592/00) no reportado; *Vumazonke v. MEC for Social Development*, ECD 25 de noviembre de 2004 (caso núms. 110/04, 826/04, 143/04, 2541/03) no reportado; *Ntame and Mnyaka v. MEC, Department of Social Development*, ECD 11 de enero de 2005 (caso núms. 3667/04, 3634/04, 3635/04) no reportado; *Kate v. MEC, Department of Welfare, Eastern Cape*, 2005 (1) SA 141 (SE). Para la discusión de algunos de estos casos, véase Clive Plasket (2003).

<sup>69</sup> Marius Olivier *et al.* (2003).

implicaba una discrecionalidad abusiva e incorporaba sistémicamente enormes desigualdades raciales. El programa SMG ni siquiera funcionaba en muchas zonas de Sudáfrica.<sup>70</sup> Cuando el SMG fue reemplazado por la asignación infantil de manutención (Child Support Grant, CSG),<sup>71</sup> continuaron las maniobras discrecionales ilegales. En recientes entrevistas hechas en dos provincias por Goldblatt se revelan casos en que se pidió a los solicitantes presentar documentos que legalmente no se requieren (como una carta probatoria de residencia o una tarjeta de una clínica), y los funcionarios rechazaban a los solicitantes sobre la base de sus prejuicios personales (por ejemplo, que las jóvenes no tienen necesidad de prestaciones), se enviaba a los solicitantes a distintas ubicaciones a realizar trámites, lo que los hacía renunciar a su intención debido a los costos de transporte, y de las interpretaciones inconsistentes por parte de los funcionarios acerca de si se requiere cooperación con el tribunal encargado de los temas de manutención.<sup>72</sup> Asimismo, los solicitantes y los beneficiarios se enfrentan a problemas estructurales para tener acceso a prestaciones estatutariamente ordenadas, como la falta de información sobre las asignaciones, el analfabetismo, la incapacidad para conseguir actas de nacimiento u otros documentos de identidad del Departamento de Asuntos Internos, funcionarios corruptos en la administración de la seguridad social y retrasos en los trámites para las asignaciones.<sup>73</sup> Otras veces los funcionarios simple y arbitrariamente reescriben las reglas para incluir requisitos adicionales para ser elegidos, como cuando los empleados de Gauteng negaron los apoyos de CSG a padres o cuidadores menores de 21 años.<sup>74</sup>

Resulta interesante ver que el enorme crecimiento en el número de asignaciones sociales, que debería elogiarse como un logro de los años post-apartheid en abrir las nóminas de los programas a personas antes excluidas, lo que ha hecho es que los políticos y expertos hagan comenta-

---

<sup>70</sup> *Report of the Lund Committee on Child and Family Support* (agosto de 1996) 78 (en adelante Comité Lund).

<sup>71</sup> Esta asignación fue introducida en la Ley de Asistencia Social (*Social Assistance Act*) 59 de 1992 por la Ley de Enmienda de las Leyes de Seguridad Social (*Welfare Laws Amendment Act*) 105 de 1997.

<sup>72</sup> Beth Goldblatt (2005).

<sup>73</sup> Beth Goldblatt (2003).

<sup>74</sup> Lynne Altenroxel (2003).

rios peyorativos sobre fraudes y dependencia, en forma parecida a lo que pasaba en EE UU en los sesenta, cuando las nóminas de AFDC se abrieron a las mujeres y los niños afro americanos.<sup>75</sup>

Por último, hay que hacer una advertencia acerca de las ventajas de establecer una titularidad individual legalmente exigible, ya sea constitucionalmente o a través de la acción parlamentaria. Aun si se reconocen titularidades sustantivas, y aun si hay procedimientos para recuperación fácilmente asequibles de manera que se limiten las prácticas ilegales, lo que es recuperable de la implementación de la titularidad, es decir, lo que se gana en términos de “comida en la mesa”, sólo es la prestación que establece la titularidad sustantiva. La titularidad sustantiva articulada puede ser, y siempre ha sido en EE UU, muy defectuosa en razón de las lagunas en la cobertura y de los montos tan insatisfactorios de las prestaciones. La falta de reconocimiento de las titularidades a las prestaciones de subsistencia básica como responsabilidad común (tanto en Sudáfrica como en EE UU) hace que mucha gente viva en la miseria. Por ejemplo, aunque la implementación del programa SMG estaba altamente “racializada”, para las familias elegibles el programa cubría tanto a los cuidadores como a los niños, en contraste con el programa ADC puesto en marcha en EE UU en 1935.<sup>76</sup> Pero el CSG, aunque amplió la cobertura en términos de inclusión racial y de número de niños beneficiarios,<sup>77</sup> despreciaba el valor de los cuidadores y diluía el valor de la prestación para el niño, tanto porque el monto de la asignación se redujo respecto de la del SMG como porque una parte de ésta tendría necesariamente que cubrir la manutención del cuidador. Si bien es de vital importancia permitir que la asignación vaya allá donde esté el niño,<sup>78</sup> sobre todo en un país castigado por la epide-

---

<sup>75</sup> Véase la discusión en la parte III, abajo.

<sup>76</sup> Como se señaló, mientras que el programa ADC establecido en 1935 sólo cubría a los niños, en 1950 fue ampliado para incluir como beneficiarios calificados a las madres solteras que cuidaban a esos niños.

<sup>77</sup> National Treasury, *Trends in Intergovernmental Finances: 2000/01-2006/07* (agosto de 2004) 77, <<http://www.treasury.gov.za>> (“los beneficiarios de la asignación para la manutención de los niños aumentaron de 352 617 en 2000 a más de 4.3 millones en 2004”).

<sup>78</sup> Nótese la opinión del Comité Lund de que “el enfoque en el niño más que en la familia nuclear, a la luz de los cambios en las formas familiares, puede ser la mejor manera de lograr el objetivo de la preservación familiar” (nota 70, arriba), 25.

mia de SIDA, el no ofrecer cobertura al cuidador significa que se supone erróneamente, en forma parecida a la Corte Suprema de EE UU en el caso *Dandridge*,<sup>79</sup> que no se daña a los niños cuando se niega asignaciones a otros miembros de la unidad doméstica. Además, con un número creciente de abuelas y otros miembros de la familia o la comunidad haciéndose cargo de niños huérfanos de la epidemia de SIDA,<sup>80</sup> es muy preocupante que el Departamento de Desarrollo Social haya puesto un tope al número de niños no hijos biológicos que pueden recibir el CSG.<sup>81</sup> Una vez más, esto recuerda la decisión del caso *Dandridge*, que jamás deberían imitar los sudafricanos.

Éstas y otras lagunas son el resultado de que el gobierno no haya adoptado el concepto de asignación de ingreso básico (véase abajo la discusión al respecto) y que el Tribunal Constitucional no haya definido el núcleo de obligaciones mínimas esenciales.

#### LA PRIVATIZACIÓN DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LAS ESTRUCTURAS DEL TRABAJO ASALARIADO Y LA FAMILIA

Tanto las políticas gubernamentales de EE UU como de Sudáfrica ponen de manifiesto la opinión de que el ingreso del trabajo asalariado del sector formal y las contribuciones de los miembros de la familia son las fuentes primarias de ingreso para la reducción de la pobreza (aunque tal opinión está más generalizada en EE UU). Si bien estas dos instituciones sociales son vías extraordinariamente importantes para proveer un ingreso de subsistencia para muchos individuos, depender mayoritariamente de ellas significa pasar por alto desigualdades estructurales endémicas y la persistencia del desempleo.

En EE UU, la política de bienestar social respecto del trabajo asalariado cambió en forma significativa a mediados de los sesenta, cuando las nóminas de AFDC se abrieron a las madres afro americanas, por las muchas razones expuestas anteriormente. A diferencia de las mujeres blancas, a las que, según la ideología conocida como “código doméstico”, se

---

<sup>79</sup> Nota 15, arriba.

<sup>80</sup> Ntshingila, Gules y Pather (2005).

<sup>81</sup> Regulación 3(1)(b) en términos de § 19 de la Ley de Asistencia Social (*Social Assistance Act*) 59 de 1992, publicada en *Government Gazette* 24630 del 31 de marzo de 2003.

alentaba a permanecer en casa y propagar “la raza”, la cultura dominante daba por sentado que las afro americanas trabajaban por un salario, sobre todo en el servicio doméstico y en el campo. En concordancia con esta historia, el primer programa obligatorio de trabajo para los beneficiarios de la seguridad social fue puesto en marcha en 1967.<sup>82</sup> En el transcurso de los años los programas de trabajo para los beneficiarios de la seguridad social se fueron incrementando en forma constante, hasta culminar en el PRWORA de 1996.

El PRWORA incluía dos disposiciones centrales relacionadas con programas de trabajo obligatorios y con el papel del trabajo asalariado en el sector formal como elemento de las políticas estadounidenses de reducción de la pobreza. Primero, los estados deben exigir que un número importante de madres solteras que reciben asignaciones de la seguridad social participen en determinadas actividades de trabajo durante entre 20 y 30 horas semanales.<sup>83</sup> En la definición de “actividad de trabajo” para el cumplimiento de los mandatos de los estados se excluye prácticamente cualquier clase de capacitación para el empleo.<sup>84</sup> La manera más barata de que los estados cumplan el porcentaje requerido es mediante una especie de versión moderna del sistema de aprendices-sirvientes llamada *workfare*, en que las madres que reciben prestaciones de TANF aportan trabajo gratuito y sólo se les da a cambio su pequeña asignación.<sup>85</sup> En segundo lugar, según el PRWORA no se permite que alguien reciba asistencia social durante más de cinco años en la vida.<sup>86</sup> Se da por sentado que el trabajo asalariado en el sector formal puede dar y dará el sustento adecuado a la familia el resto del tiempo.<sup>87</sup>

En otros trabajos he criticado la opinión de que el trabajo asalariado en el sector formal debe ser el objetivo principal para la reducción de

---

<sup>82</sup> Enmiendas en materia de seguridad social de 1967, Pub. L. No. 90-248, Title II, 81 Stat. 821, 877-921 (1967).

<sup>83</sup> 42 U.S.C. § 607 (c) (1) (2003); 45 § C.F.R. 261.31 (2004).

<sup>84</sup> 42 U.S.C. § 607 (c) & (d) (2003); 45 § C.F.R. 261.33 (2004).

<sup>85</sup> Cabe señalar que la mayor densidad sindical en EE UU se da en el sector público; por tanto, los trabajadores con un sistema de prestaciones sociales condicionadas (*workfare*) pueden reemplazar a los empleados sindicalizados y reducir el número de éstos.

<sup>86</sup> 42 U.S.C. § 608 (a) (7) (2003); 45 C.F.R. § 264.1 (a) (1) (2004).

<sup>87</sup> H.R. Rep. No. 104-651, 4 (1996), reimpreso en 1996 U.S.C.C.A.N. 2183, 2185.

la pobreza.<sup>88</sup> En primer lugar, aunque el trabajo asalariado y el espíritu empresarial son importantes, una política que da por hecho que todos los individuos pueden ganar a través de ellos suficiente dinero para mantenerse y mantener a su familia resulta absurda ante la evidente incapacidad o falta de voluntad de la mayoría de los gobiernos de garantizar pleno empleo.

En segundo lugar, considerar que el mercado de trabajo y el empleo son los medios para adquirir dignidad y mantener a la familia parte del supuesto de género de que “trabajo” significa un empleo pagado en el sector formal y “trabajador” quiere decir alguien cuyo objetivo principal es el trabajo asalariado en el sector formal. Esta mentalidad ignora el ingente volumen de trabajo no pagado que es necesario para que la sociedad funcione. Las teorías tradicionales sobre la “productividad” excluyen en gran medida el valor del trabajo no pagado como costo integral de la producción. La evaluación de la productividad en el lugar de trabajo se basa en factores que aíslan el papel de la persona en el trabajo pagado en el sector formal y soslayan otras partes de su vida que influyen sobre la productividad, contribuyen a ella o la hacen disminuir. Cuando los abogados y economistas especulan sobre mayor “eficiencia” y mayor “productividad”, como si fueran conceptos unívocos o “naturales”, pasan por alto los costos de producción que hoy en día absorbe la unidad doméstica, como la provisión de cuidados a la salud y a los niños y el enorme volumen de lo que yo llamo “trabajo de subsistencia”, por ejemplo el trabajo agrícola para el consumo familiar. Los encargados del diseño de políticas públicas en general dan por sentado este tipo de trabajo; típicamente no toman en cuenta la producción de valor fuera del trabajo asalariado en el sector formal. Para la mayoría de ellos y de los académicos, el trabajo asistencial y de subsistencia intrafamiliar no es valorado y no cuenta como trabajo. Sin embargo, la sociedad no puede prescindir de él: alguien tiene que hacerlo. La gente que lo hace, en su inmensa mayoría mujeres, se ve privada en esa medida de conseguir un trabajo asalariado en el sector formal. Queda excluida por una política de reducción de la pobreza que tiene como instrumento central el trabajo asalariado en el sector formal.

En tercer lugar, una política centrada en el trabajo asalariado no sólo no toma en cuenta las necesidades de quienes no son capaces de mante-

---

<sup>88</sup> Lucy Williams (2002).



ner a su familia por ese medio, sino que también los estigmatiza. Si una persona no logra proveer un ingreso suficiente para mantener a la familia mediante el trabajo asalariado en el sector formal (o a través del matrimonio de la mujer, que sostiene un hogar para su marido asalariado), la cultura dominante rápidamente atribuye la pobreza de la unidad doméstica a la inadecuación social del *asalariado*, más que a la estructura del sistema social. En la retórica política actual, ese marido es “dependiente del estado”. El lenguaje de la dependencia y la inadecuación apela a mitos generalizados, por ejemplo que las mujeres se embarazan para recibir TANF/CSG, o que los individuos cruzan fronteras para recibir más prestaciones.<sup>89</sup> Aunque ambos mitos han sido históricamente temas del discurso sobre la pobreza, los diseñadores de las políticas estadounidenses, particularmente desde la presidencia de Reagan a principios de los ochenta, han llevado este tipo de retórica a las alturas del arte.

En cuarto lugar, una formulación que trata el trabajo asalariado como el opuesto del trabajo no asalariado y considera que éste significa “dependencia”, hace del trabajo asalariado en la economía formal la base de la “independencia”. Al hacerlo, la teoría prevaleciente alegremente ignora o suprime activamente el carácter enajenado, subordinado, a menudo autoritario del trabajo asalariado en el sector formal y la total dependencia de la mayoría de los asalariados de qué tan eficazmente sus patrones manejan el negocio y se adaptan a los cambios tecnológicos y del mercado.

En quinto lugar, al definir a los asalariados como “independientes” del estado, la teoría prevaleciente ignora el papel del gobierno en la creación y protección de los “programas de titularidades” de los ricos, es decir, el trasfondo legal del derecho de propiedad, contractual, familiar y delictivo, por no mencionar la política fiscal y otros subsidios a las empresas y a las unidades domésticas de clase media y alta.

Por último, privilegiar al mercado de trabajo como lugar para la autorrealización y la independencia, al tiempo que se ignoran, se entienden mal o se borran las infamantes desigualdades de clase, género, raza y extranjería, refuerza los conceptos formales de igualdad, individualismo y autonomía y la opinión de que la responsabilidad individual (esfuerzo y espíritu emprendedor) es la principal vía para acabar con la pobreza.

---

<sup>89</sup> La migración transfronteriza y las prestaciones sociales se discuten en el siguiente apartado.

Tristemente, la experiencia sudafricana de la negativa del gobierno a aceptar el concepto de una asignación básica de ingreso (Basic Income Grant, BIG) y su decisión de favorecer en cambio, primero, la participación en el mercado de trabajo y, más recientemente, los programas de obras públicas como instrumentos principales de reducción de la pobreza, parece repetir errores de EE UU.

Sudáfrica es un país donde, según sea la definición del desempleo, hay entre 5.2 y 8.4 millones de personas sin trabajo: entre el 31.2 y el 42.1 por ciento de la población en edad de trabajar;<sup>90</sup> no por falta de iniciativa, sino más bien por la falta de puestos de trabajo en el sector formal. Veintidós millones de personas viven con menos de 144 rands (alrededor de 16 dólares estadounidenses) al mes, un ingreso generado sobre todo en el sector informal, incluyendo la agricultura de subsistencia y el trabajo doméstico.

El Comité de Investigación sobre un Sistema Integral de Seguridad Social nombrado por el gobierno (Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security), generalmente conocido como *Informe Taylor*,<sup>91</sup> recomendó aplicar un programa de Asignación de Ingreso Básico (BIG) universal, bajo el cual todos los sudafricanos, sin reparar en sus necesidades, recibieran una BIG mensual de 100 rands por persona, financiada a través de un sistema de impuesto progresivo sobre el ingreso o de impuesto sobre grandes fortunas (por transferencia de capitales, herencia, etcétera). Aun esa pequeña cantidad (el equivalente a menos de 200 dólares) eliminaría “casi por completo” la pobreza extrema en Sudáfrica.<sup>92</sup> La recomendación del *Informe Taylor* no penalizaría a quien ganase ingresos adicionales. Por lo tanto, sus partidarios alegan que la BIG reduciría la dependencia de los muy pobres respecto de los trabajadores pobres y daría a las unidades domésticas más pobres la seguridad económica necesaria para invertir en la búsqueda de empleo asalariado (cuando existiera) y educar a los niños.<sup>93</sup> El estudio realizado por el Instituto de Investigación

---

<sup>90</sup> Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP), *South Africa Human Development Report 2003: The Challenge of Sustainable Development* 19-20.

<sup>91</sup> *Transforming the Present - Protecting The Future: Report of the Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa* (2002).

<sup>92</sup> *Id.* en 62. Por supuesto que el concepto de un programa como BIG no es una solución completa para la pobreza; la creación de empleos es esencial.

<sup>93</sup> *BIG Coalition Leaders' Summit: Resolution*, Consejo Sudafricano de Iglesias (30 de noviembre de 2002), <<http://www.sacc-ct.org.za/BIGSummit.html>>.

sobre Políticas Económicas, encargado por el Directorado de Finanzas y Economía, recientemente confirmó esta apreciación, al descubrir que:

- 1) Las asignaciones de seguridad social producen participantes potenciales en el mercado de trabajo con los recursos y la seguridad económica necesarios para invertir en una búsqueda de trabajo de alto riesgo y alta recompensa.
- 2) Vivir en una unidad doméstica que recibe asignaciones sociales guarda una correlación con una tasa más alta de éxito en conseguir empleo.
- 3) Los trabajadores de las unidades domésticas que reciben asignaciones son más capaces de mejorar su productividad y, por ende, obtener mayores aumentos de salario.<sup>94</sup>

En lugar de llevar a efecto la recomendación del *Informe Taylor* acerca de una BIG, el gobierno sudafricano financió un programa de obras públicas (Expanded Public Works Programme, EPWP) dirigido a ofrecer empleo de corto plazo (de cuatro a seis meses) sólo a unos 200 000 individuos por año. Los universos-objetivo son las mujeres (60 por ciento de los participantes), los jóvenes (20 por ciento) y los inválidos (2 por ciento). Los trabajos incluyen “servicios blandos’ como el cuidado a domicilio de enfermos y ancianos, atención a los infantes, comidas en las escuelas y comidas en clínicas, así como programas más convencionales como la construcción de vías de acceso en áreas rurales, la instalación de cercas en las carreteras, la eliminación de maleza y la renovación y limpieza de escuelas”.<sup>95</sup>

Los programas de obras públicas adecuadamente aplicados pueden ser una herramienta importante para abatir la pobreza. Pero si bien estos trabajos son financiados por el gobierno, no únicamente dirigidos por

---

<sup>94</sup> Michael Samson *et al.* (2004). Véase el señalamiento de Beth Goldblatt (2005) quien señala que plantear “la demanda de más y mejor seguridad social en forma positiva, en términos de su papel para satisfacer una gama más completa de capacidades humanas... puede ayudarnos a liberarnos de la mentalidad actual que considera a la seguridad social en forma negativa, como una respuesta al problema de los pobres improductivos más que como un medio para capacitar a la gente para desarrollarse y desarrollar sus comunidades”.

<sup>95</sup> Alocución del presidente Thabo Mbeki ante la Cumbre sobre Crecimiento y Desarrollo (7 de junio de 2003), <<http://www.nedlac.org.za/docs/pr/2003/pr0607c.html>>.

el mercado, la filosofía subyacente aún deriva de la suposición de que el “libre mercado” es en última instancia el medio para aliviar la pobreza, incluyendo la de las madres desposeídas. Es decir, la premisa del EPWP es que los desempleados pobres de largo plazo pueden en cuatro o seis meses adquirir una capacitación que se traducirá en trabajos en el sector privado (actualmente inexistentes).<sup>96</sup>

La idea de fondo del programa es que el empleo temporal en programas de obras públicas dará a los desempleados la oportunidad de desarrollar cierta experiencia de trabajo y adquirir destrezas que les ayuden a hallar trabajos permanentes o iniciar su propio negocio.<sup>97</sup>

Y esto en un país donde el gobierno reconoce que, aunque crece la cifra de personas empleadas en el sector formal, el número de desempleados aumenta aún más rápido.<sup>98</sup>

Desafortunadamente, la apertura de las nóminas de los programas sociales a los sudafricanos pobres parece haber dado pie a una retórica política<sup>99</sup> que recuerda aquélla que siguió a la expansión de las nóminas de AFDC en EE UU para incluir a los afro americanos en las décadas de 1960 y 1970. Las razones esgrimidas por el gobierno para adoptar el modelo de la obra pública son similares a los argumentos de los diseñadores de las políticas estadounidenses de que quienes reciben asistencia social son “dependientes” del Estado y que el trabajo del mercado es la fuente de la independencia personal, al tiempo que se pasa por alto el papel y el valor del trabajo en el hogar. Algunos ejemplos:

---

<sup>96</sup> Véanse las numerosas fallas adicionales en el EPWP documentadas en Anna McCord (2003).

<sup>97</sup> “Getting Down to Business” (16 de abril de 2004) *Mail & Guardian Online*, <<http://archive/mg.co.za>>.

<sup>98</sup> *Toward a Ten Year Review: Synthesis Report on Implementation of Government Programmes*, documento para discusión (octubre de 2003) 36, <[www.10years.gov.za/review/documents/htm](http://www.10years.gov.za/review/documents/htm)>.

<sup>99</sup> National Treasury (Sudáfrica), *Trends in Intergovernmental Finances: 2000/01-2006/07* (agosto de 2004) 82, <<http://www.treasury.gov.za>> (“el crecimiento de las asignaciones sociales . . . limitó las opciones para fomentar la capacidad de los pobres de participar *productivamente* en la economía”, subrayado mío); Brendan Boyle, “Welfare Spending - A Cuckoo in the Fiscal Nest?”, (7 de noviembre de 2004) *Sunday Times*, y “Sudáfrica requiere urgentemente hallar una vía para revertir la creciente *dependencia*”, subrayado mío); Brendan Boyle, “Mbeki Calls for Jobs, not Handouts” (5 de septiembre de 2004) *Sunday Times*.

- En materia de alivio de la pobreza, el gobierno probablemente mantendrá su oposición a la introducción de una asignación de ingreso mínimo, alegando que resultará incosteable para el Estado en el largo plazo y alentará la *dependencia* entre los sudafricanos, a quienes preferiría ver conseguir un ingreso a través del espíritu empresarial y otras iniciativas sustentables.<sup>100</sup>
- La imagen de hombres y mujeres africanos en plenitud de capacidades haciendo cola cada mes para recibir una limosna ofende la imaginación de Mbeki de lo que el país y el continente podrían ser. [Dijo un portavoz gubernamental:] Tanta gente como sea posible debe salir de la *dependencia* a través de medidas para aumentar el crecimiento.<sup>101</sup>
- Darle a alguien 100 rands al mes no hará ninguna diferencia. La noción de que una sola intervención ayudaría es falsa.<sup>102</sup>
- El EPWPW es un programa nacional que atraerá números significativos de desempleados al empleo *productivo*, de manera que los trabajadores adquirirán destrezas mientras están en un empleo pagado y aumentarán su capacidad para ganar un ingreso una vez que dejen el programa.<sup>103</sup>

¿Pero que pasará con los empleados del EPWP después de seis meses? Probablemente volverán al sector informal.<sup>104</sup> ¿Y dónde se toma en cuenta el trabajo asistencial o la forma en que el trabajo de bajos salarios del sector formal induce la dependencia de los patrones? ¿Quién va a cuidar de los niños mientras las madres arrancan hierba o ponen cercas en las carre-

---

<sup>100</sup> *Getting Down to Business* (nota 97, arriba), subrayado mío.

<sup>101</sup> “Ideals of an African Utopia Hamper the BIG, Big Time”, subrayado mío, (30 de mayo de 2003) *Mail & Guardian Online archives* at <<http://archive.mg.co.za>>

<sup>102</sup> “Less Welfare, More Public Works” (5 de agosto de 2003), *Mail & Guardian Online archives* (declaración del presidente Mbeki), <<http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/2003/tm1111.html>> (nótese la discrepancia, o error, en cuanto a la intervención única/intervención mensual).

<sup>103</sup> Presidente Mbeki, *Address to National Council of Provinces*, mi subrayado (11 de noviembre de 2003), <<http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/2003/tm1111.html>>

<sup>104</sup> Janine Stephen (2005). (“Funcionarios del Departamento de Obras Públicas dicen que podría tomar de dos a tres años disponer de cifras acerca de cuántos de los entrenados en el programa hallaron empleo permanente... La economista Anna McCord dijo que esos trabajos no serían sustentables, y no se pretendía que lo fueran”).

teras? ¿Por qué los fondos públicos tendrán que pagar a las mujeres por cuidar a los enfermos, los ancianos y a los niños fuera de la familia, pero no se concede una BIG para permitir a la madre dar esos mismos servicios a su familia dentro del hogar? La actual política social sudafricana parece devaluar o ignorar el trabajo asistencial en el hogar, al tiempo que acude a conceptos de “productividad” y “trabajo” circunscritos al trabajo asalariado en el sector formal. En esto, Sudáfrica está reproduciendo algunos de los rasgos más lamentables de la política social estadounidense.

Un corolario de la suposición de que el trabajo en el sector formal es la principal vía para reducir la pobreza es la creencia de que la familia es la estructura social a la que la gente debe apelar para su subsistencia económica. En otras palabras, todo adulto debería ser capaz de mantener a su familia a través del trabajo asalariado en el sector formal. Un adulto que no lo haga es deficiente o perezoso. La política y la retórica en EE UU perpetúan esta creencia sin considerar las enormes inequidades en recursos e ingresos que hay en el país. Por ejemplo, los responsables de las políticas sociales en EE UU postulan que la manutención pagada para los hijos por el padre ausente aportará un ingreso suficiente para la manutención de la familia, y no analizan mucho las perspectivas del mercado de trabajo para los hombres pobres. El PRWORA de 1996 tiene una sección específica donde se elogian las virtudes del matrimonio (e incluso se disponen apoyos para que se casen las madres solteras que reciben asignaciones sociales), basada en la suposición errónea de que la presencia de dos adultos en el hogar automáticamente rescatará a la familia de la pobreza.<sup>105</sup>

Sin utilizar el lenguaje peyorativo que hallamos en la retórica estadounidense sobre la asistencia social, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica, en el caso *Grootboom*<sup>106</sup> (con algunas modificaciones en el caso *TAC*<sup>107</sup>) interpretó que §§ 28(1)(b) y (c) depositan en la familia la principal responsabilidad de la manutención familiar y requieren del Estado que garantice “que haya mandatos legales para *obligar* a los padres a cumplir con sus responsabilidades en relación con sus hijos”.<sup>108</sup> Una vez más, esto ocurre en un país

---

<sup>105</sup> 42 U.S.C. §§ 601(a), 603 (a) (2) (2003 & Supp. 2005); 45 C.F.R. §§ 260.20, 263.11, 270.4 (f) (2004); PRWORA de 1996, Pub. L. No. 104-193, 101, 110 Stat. 2105, 2110-2112.

<sup>106</sup> *Grootboom* (nota 33, arriba) párr. 75-78.

<sup>107</sup> *TAC* (nota 31, arriba) párr. 75-77.

<sup>108</sup> *Grootboom* (nota 33, arriba) párr. 75 (subrayado mío).

con más de 40 por ciento de desempleo y sin prospectos de un inmediato crecimiento en la generación de puestos de trabajo. El caso *Khosa*,<sup>109</sup> sin embargo, adoptó un enfoque distinto, que no tiene nada que ver con la retórica estadounidense. Ahí se reconoció que depender del respaldo de otros miembros de la parentela puede tener graves consecuencias negativas para las familias pobres. Más que considerar que recibir una asignación social del Estado crea dependencia, el tribunal del caso *Khosa* vio las asignaciones sociales como una forma de garantizar la dignidad de un beneficiario que de otra manera dependería de la familia:

La exclusión de los residentes permanentes necesitados de los programas de seguridad social los fuerza a establecer relaciones de dependencia respecto de los parientes, los amigos y la comunidad en que viven, y que probablemente no accedieron a patrocinar la inmigración de esas personas a Sudáfrica. Se pide a estas familias o dependientes, que posiblemente necesiten asistencia ellos mismos, asumir una carga que los otros ciudadanos no están obligados a asumir. Por tanto, rehusarles las prestaciones sociales impacta no sólo a los residentes permanentes sin otros medios de subsistencia, sino también a las familias, los amigos y las comunidades con quienes tienen contacto. Aparte de la carga indebida que ello supone para quienes asumen esta responsabilidad, es probable que tenga un severo impacto en la dignidad de los residentes permanentes en cuestión, que quedan en el papel de limosneros.<sup>110</sup>

No estoy proponiendo que los abogados contra la pobreza deban concentrarse exclusivamente en las transferencias de ingresos por parte del Estado y excluyan la reestructuración del mercado,<sup>111</sup> ni que habría que ignorar o desalentar el importante papel que el trabajo asalariado en el sector formal y las familias pueden desempeñar para la manutención. Pero al no promulgar programas asistenciales incluyentes, y en cambio confiar en los mercados, las obras públicas y la economía familiar como modos primarios de reducción de la pobreza, el gobierno sudafricano está imposibilitándose a sí mismo para abordar profundos problemas de des-

---

<sup>109</sup> Nota 3, arriba.

<sup>110</sup> *Id.* párr. 76.

<sup>111</sup> Yo he argumentado lo contrario; véase Williams (nota 88, arriba).

igualdad estructural y está operando en sentido opuesto a la ética africana de la responsabilidad colectiva ante el bienestar social de los ciudadanos que encierra el concepto de *ubuntu*.<sup>112</sup> La privatización de las soluciones a la pobreza transfiere muchas funciones de la asistencia social a una economía doméstica que no puede asumir tal responsabilidad, y lleva a estigmatizar a los padres que son incapaces, en el contexto real de los mercados actuales, de mantener a sus familias.

#### LA ASISTENCIA SOCIAL EN UNA PERSPECTIVA GLOBAL

Quienes abogan por la reducción de la pobreza y los académicos normalmente trabajan y conciben la implementación de las estrategias contra la pobreza en un marco de referencia del Estado-nación, centrándose en la eficacia de las políticas nacionales de asistencia social. Así, la discusión estadounidense sobre tales políticas a menudo se concentra en las demarcaciones estatales. Esta fijación con el Estado-nación, por lo menos en EE UU, con frecuencia refleja el aislacionismo y el espíritu parroquial. Sin embargo, resulta sumamente problemático analizar las estrategias judiciales y legislativas para la reducción de la pobreza aislándolas de la movilidad global de capitales y de seres humanos. Esto puede verse al considerar la globalización de la asistencia social dentro de tres marcos: 1) más allá de las fronteras estatales o provinciales, 2) más allá de la calidad de ciudadano o no ciudadano (incluyendo los residentes permanentes, temporales e indocumentados) dentro de un país, y 3) más allá de las fronteras entre los Estados-naciones.

En primer lugar, el movimiento de gente pobre dentro de un país (entre estados, provincias o departamentos...) ha sido fuente de intensos conflictos políticos y legales en los EE UU porque varios programas sociales no definen un nivel mínimo de prestaciones federales (nacionales). Como en un regreso a la Inglaterra isabelina de las Leyes de Pobres, los

---

<sup>112</sup> “El concepto [de *ubuntu*] ...es una cultura que pone cierto énfasis en lo comunal y en la interdependencia de los miembros de la comunidad. Reconoce la calidad de la persona como ser humano, con derecho al respeto incondicional, la dignidad, el valor y la aceptación por parte de la comunidad de que forme parte”. *State v. Makwanyane*, 1995 (6) BCLR 665 (CC) párr. 224. “Todo el orden constitucional está impregnado del espíritu de *ubuntu*”, *Port Elizabeth Municipality v. Various Occupiers*, 2004 (121) BCLR 1268 (CC) párr. 37.



estados de la Unión Americana de vez en cuando promulgan y aplican legislación que reduce los niveles de las prestaciones, o las elimina por completo, para los ciudadanos que se muden a otro estado.<sup>113</sup> La retórica para justificar tales medidas da por hecho, en contra de pruebas fehacientes en sentido opuesto,<sup>114</sup> que los pobres se desplazan a otros estados para recibir más asistencia social de la que recibían donde antes estaban. Este debate a menudo sorprende a la gente de otros países, muchos de los cuales consideran que los EE UU son un Estado monolítico. Esto nunca ha sido cierto, ni lo es ahora. Hace 230 años se unieron trece colonias (con un diálogo parecido al que se ha dado y se sigue dando en la Unión Africana y la Unión Europea), cada una enormemente recelosa de renunciar a su capacidad de controlar su propia situación fiscal y la reglamentación de sus ciudadanos. La autonomía legal de los estados sigue siendo hasta la fecha un concepto judicialmente reconocido, aunque los contornos y límites precisos de su soberanía siguen siendo tema de inacabables debates.

En el cenit de la época del tribunal Warren, la Corte Suprema falló que la Constitución federal determina un “derecho a viajar” que impide a los estados discriminar en materia de montos de prestaciones contra los residentes recién llegados que además son elegibles para recibir asistencia social.<sup>115</sup> Contrariamente a las tendencias actuales de ampliar las prerrogativas

---

<sup>113</sup> Como se dijo antes, en EE UU hay programas administrados en el ámbito nacional (algunos financiados con ingresos fiscales, como las estampillas de comida, y otros mediante contribuciones obrero-patronales, como la Seguridad Social y el Seguro de Desempleo), programas financiados y administrados por los estados, y programas cooperativos federales-estatales (administrados conjuntamente y financiados mediante diversos medios, incluyendo AFDC/TANF). Las dos últimas categorías de asistencia social presentan grandes disparidades entre los estados en la cuantía de las prestaciones y los requisitos para que se otorguen. Por ejemplo, en 2003 el monto de las asignaciones TANF para una familia de tres personas sin ningún otro ingreso iba de 170 dólares mensuales en Misisipi a 923 dólares en Alaska (Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 2003 *Green Book* Table 7-11, 40-41; puede verse en <<http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/greenbook2003/Section7.pdf>>); estos montos no dependen necesariamente de las necesidades o los niveles de vida de la región, sino que más bien se basan en las preferencias políticas de la zona.

<sup>114</sup> Allard y Danzinger revisan trabajos recientes y presentan resultados empíricos, para concluir que “las familias monoparentales en general, y los beneficiarios de asistencia social en particular, presentan bajas tasas de movilidad interestatal y los montos de las prestaciones no son un elemento determinante de la migración interestatal”, 2000: 352).

<sup>115</sup> *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618 (1969).

estatales, la Corte Suprema confirmó recientemente el resultado *Shapiro* en el caso *Sáenz versus Roe*.<sup>116</sup> El caso *Sáenz* derribó un estatuto del estado de California de 1992 que limitaba durante un año al nivel que tenían en el estado de procedencia las prestaciones del programa TANF para los residentes recién llegados. Esta opinión subraya los derechos de ciudadanía federal y ha sido descrita como expresión de “un concepto más solidario de la titularidad, derivado de las nociones de ciudadanía”<sup>117</sup> por sobre las fronteras estatales.

Sin embargo, el mismo sentido de solidaridad no abarca según la ley estadounidense a toda la gente que vive en el país, particularmente los no ciudadanos, sin reparar en su situación migratoria.<sup>118</sup> Las circunstancias alrededor de la ratificación en 1994 del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, México y EE UU ofrece un ejemplo útil.

Antes de 1996, los inmigrantes legales eran elegibles para recibir prácticamente cualquier prestación de asistencia social. Sin embargo, aunque EE UU promovía el “libre comercio” a través del TLC,<sup>119</sup> no estaba dispuesto a incluir temas de migración y protección social en las discusiones. Antes bien: dos años después de ratificar el TLC, el Congreso eliminó<sup>120</sup> la posibilidad de que los inmigrantes *legales* pudieran recibir apoyos de la mayoría de los programas de asistencia social con prueba de medios.<sup>121</sup> Como

---

<sup>116</sup> 526 U.S. 489 (1999).

<sup>117</sup> Nick Wikely (2005:405).

<sup>118</sup> “El hecho de que el Congreso haya otorgado ciertas prestaciones sociales a los ciudadanos no implica que deba proveer a todo extranjero prestaciones similares. Ni el visitante ocasional, ni el agente pernicioso de una potencia hostil, ni el diplomático residente, ni el que entra al país en forma ilegal pueden alegar el mínimo reclamo constitucional a compartir el botín que un soberano sensato pone a disposición de sus propios ciudadanos y *algunos* de sus huéspedes. La decisión de compartir el botín con nuestros huéspedes puede tomar en cuenta el carácter de la relación entre el extranjero y este país: el Congreso puede decidir que al ir fortaleciéndose el vínculo del extranjero, también va aumentando la fuerza de su reclamo a una participación igual de tal munificencia”. *Mathews v. Diaz*, 426 U.S. 67, 80 (1976) (en adelante caso *Mathews*).

<sup>119</sup> 19 U.S.C. §§ 3301-3473 (1999 & Supp. 2005).

<sup>120</sup> *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, PRWORA, 1996 Pub. L. No. 104-193, 110 Stat. 2105, § 401, codificada como 8 U.S.C. § 1611(a).

<sup>121</sup> Incluyendo TANF, estampillas de comida e ingreso complementario de seguridad social, un programa para ancianos e inválidos no suficientemente vinculados con el trabajo asalariado para calificar para prestaciones relacionadas con el trabajo asalariado.

resultado, por ejemplo, un mexicano que legalmente se traslada a EE UU en busca de trabajo asalariado y que luego sufre una invalidez no está calificado para recibir las prestaciones que recibiría un ciudadano estadounidense en similar situación. Si bien algunas de las prestaciones sociales han sido restauradas recientemente, lo han sido casi exclusivamente para los inmigrantes legales que se hallaban en EE UU antes de la fecha en que fue promulgado el PRWORA.<sup>122</sup> Los individuos que conforman el enorme flujo de inmigrantes legales que han entrado y siguen entrando al país desde 1996 no se consideran elegibles para recibir la mayoría de los programas de asistencia social que no están basados en las contribuciones obrero-patronales y una trayectoria laboral relativamente larga.<sup>123</sup>

Las medidas anti-inmigrante de este tipo, así como los debates alrededor de la ratificación del TLCAN, reflejan el aumento de una retórica xenófoba, particularmente antimexicana, que ha tenido un poderoso efecto sobre los inmigrantes legales que históricamente han preferido no adoptar la ciudadanía estadounidense,<sup>124</sup> lo cual refleja una identificación permanente con su país de origen. Sin embargo, a raíz de la promulgación del PRWORA y algunas otras iniciativas legales,<sup>125</sup> además de la ratificación del TLCAN, ha habido un crecimiento masivo del número de inmigrantes legales mexicanos que han decidido naturalizarse, lo cual

---

<sup>122</sup> Por ejemplo, 8 U.S.C. § 1611(b)(5) (1999) (que restituyó la posibilidad de calificar para recibir ingreso complementario de seguridad social y asistencia médica a ciertos inmigrantes, definidos como inmigrantes “no calificados”, que habían estado recibiendo asistencia el 22 de agosto de 1996); 8 U.S.C. § 1612(a)(2)(F) (1999) (que restituyó las mismas prestaciones a inmigrantes ciegos o inválidos “calificados” que vivían en EE UU el 22 de agosto de 1996).

<sup>123</sup> Además, existen otras conexiones entre la migración y las prestaciones sociales. Por ejemplo, en 1997 algunos residentes legales eran detenidos en la frontera porque el Servicio de Inmigración había recibido información de un estado de que los inmigrantes habían recibido prestaciones de asistencia médica (Medicaid). Se les negó la entrada a menos que se comprometieran a reembolsar al estado por la asistencia médica recibida, aunque el recibirla no establece una deuda legal. National Immigration Law Center, “Settlement Reached in Medi-Cal ‘Debt’ Reimbursement Case”, 16 de septiembre de 1998, *Immigrants’ Rights Update* 8.

<sup>124</sup> Fix, Passell y Sucher (2003).

<sup>125</sup> Cal. Prop. 187 (1994); nótese también el impacto de la Ley de Inmigración y Control (*Immigration Reform and Control Act*) de 1986, Pub. L. No. 99-603, 100 Stat. 3359, que dio “amnistía” a algunos trabajadores indocumentados, lo cual les permitió naturalizarse en el mismo periodo.

ha impactado en forma significativa la distribución del voto y la política migratoria.<sup>126</sup>

La cuestión de la legalidad de los estatutos federales y estatales que excluyen a los inmigrantes legales de las prestaciones de la asistencia social se halla atascada en las complejidades legales del federalismo estadounidense. La Corte Suprema ha interpretado varias disposiciones constitucionales para establecer el “pleno poder” del Legislativo y el Ejecutivo federales respecto de muchos temas migratorios.<sup>127</sup> Tal pleno poder del nivel federal excluye la posibilidad de que los estados tengan competencia en determinadas áreas; es decir, los estados no pueden legislar sobre temas migratorios que son de la exclusiva competencia federal. Además, “el poder del Congreso para excluir totalmente de EE UU a los extranjeros, o para determinar los requisitos y condiciones bajo los cuales puedan venir a este país”<sup>128</sup> es un poder virtualmente ilimitado. No sólo los gobiernos estatales, sino también todos los tribunales estatales y federales deben inclinarse ante el Congreso respecto de tales asuntos. Como resultado tenemos que, si bien los estados disponen de poderes considerables en el campo de la asistencia social, el gobierno federal conserva en sus manos la autoridad para determinar las prestaciones a los no ciudadanos.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> Nicole Gaouette (2005); Nina Bernstein (2005); Michael Janofsky (2008); B. Ayers (1996).

<sup>127</sup> Por ejemplo *Toll v. Moreno*, 458 U.S. 1, 10 (1982) cimentó su preeminencia en cuanto al poder de naturalización, Art I § 8, Cl. 4 y la Cláusula Comercial, Art I § 8, Cl. 3 de la Constitución de EE UU.

Para una discusión más completa de los diversos poderes subyacentes en esta doctrina y las distintas formas de legislación abarcadas en la substancia y el alcance del pleno poder federal véase Evangeline G. Abriel (1995), en cuyo trabajo se concluye que “las razones principales esgrimidas para el derecho federal de prioridad son la necesidad de uniformidad en las leyes migratorias y la capacidad y autoridad superiores del gobierno federal para tratar con naciones extranjeras”.

<sup>128</sup> *Lem Moon Sing v. United States*, 158 U.S. 538, 547 (1895).

<sup>129</sup> El poder judicial explicitó con mayor claridad la asignación de la autoridad legal en *Mathews* (nota 118, arriba) (donde se sostiene la exclusión de los inmigrantes legales de un programa federal de asistencia médica hasta que el inmigrante haya vivido en forma continua en el país durante cinco años y se le haya admitido como residente permanente) y *Graham v. Richardson*, 403 U.S. 365 (1971) (que invalidó dos leyes estatales de asistencia social que imponían requisitos de tiempo de residencia a todos los no ciudadanos aplicando un severo examen bajo la cláusula de Protección Igual de la Décimocuarta Enmienda de la Constitución). El tribunal del caso *Mathews* explicó

Además del debate sobre las políticas respecto de los inmigrantes legales y sus derechos a las prestaciones socioeconómicas, la estructura económica estadounidense depende en gran medida de los inmigrantes indocumentados, sobre todo hispanoamericanos. La población estadounidense a lo largo y ancho del espectro político está dividida acerca del lugar y la importancia de los inmigrantes indocumentados residentes en el país, pero el hecho básico es que éstos no pueden recibir la mayor parte de las prestaciones de bienestar social.<sup>130</sup>

Por último, como se dijo antes, en las negociaciones del TLCAN para el acuerdo comercial EE UU no sólo no tomaron en cuenta el papel de las prestaciones de seguridad social para los inmigrantes, sino tampoco para los ciudadanos de los otros países del tratado empleados por compañías estadounidenses y que cruzan la frontera para aprovechar los menores costos de la mano de obra.

Por supuesto que las estrategias contra la pobreza deben tomar en cuenta numerosas peculiaridades culturales y nacionales. Pero a la luz de las tendencias que actualmente se observan hacia la integración económica global, la ley de la asistencia social no sólo puede considerarse como “tema nacional”. Las estrategias redistributivas deben incorporar una crítica de varios supuestos cada vez más dudosos: 1) que la migración puede ser controlada mediante la aplicación en las fronteras de prohibiciones legales establecidas por los Estados-naciones, los municipios o los estados o provincias; 2) que las políticas neoliberales permitirán a los Estados-naciones o a las regiones mitigar los efectos devastadores de la fuga de capitales y la especulación monetaria, y 3) que la gente se traslada porque quiere mejores prestaciones de asistencia social más que para conseguir mejores oportunidades de empleo, huir de la opresión política o por otras razones. El capital, los puestos de trabajo y los seres humanos cruzan fronteras con una fluidez que no ha sido reconocida en la ley de asistencia social. En otras palabras, la expansión y liberalización del comercio, la movilidad de los capitales y las finanzas, el quiebre de los mecanismos de

---

y distinguió la jurisprudencia del caso *Graham* asentando que “los límites del poder estatal en términos de la Décimocuarta Enmienda son sustancialmente diferentes de las disposiciones constitucionales aplicables al poder federal sobre migración y naturalización”. *Mathews*, 426 U.S. en 86-87.

<sup>130</sup> Véase nota 145 sobre los derechos de los trabajadores indocumentados a ciertas protecciones legales.

Bretton Woods para el control de divisas, la portabilidad de los equipos y de muchas técnicas de producción y el surgimiento de florecientes manufacturas en los países en desarrollo ponen en tela de juicio la suposición de que la política de bienestar social puede formularse dentro del marco del Estado-nación. Por lo tanto, resulta anacrónico defender o implementar una política de bienestar social que no reconozca la movilidad humana (tanto legal como indocumentada) y la movilidad de los capitales (traslados de empleos y de recursos financieros) entre países.

A diferencia de EE UU, las provincias sudafricanas no han intentado discriminar a quienes llegan de otras provincias. Sin embargo, el Tribunal Constitucional se ha debatido con temas de inclusión y exclusión en términos de ciudadanía y situación migratoria en el contexto de § 27 (1)(c) de la Constitución, que asienta: “todos tienen derecho al acceso a la seguridad social, incluyendo, si son incapaces de mantenerse y mantener a sus dependientes, a la asistencia social adecuada”.

La decisión del caso *Khosa* dio el valeroso paso de ampliar las prestaciones sociales para cubrir a los residentes permanentes.<sup>131</sup> Sin embargo, lamentablemente, el Tribunal diferenció entre, por una parte, residentes permanentes, y por otra, residentes temporales (“visitantes”) e indocumentados (“ilegales”).

Mokgoro J. interpreta el término “todos” de § 27 (1)(c) como “algunos”, específicamente sólo los residentes permanentes, de manera similar que la Corte Suprema de EE UU interpretó “individuo” como “familia”, con lo que se negaron las asignaciones a los niños adicionales en las familias numerosas.<sup>132</sup> ¿Pero quiénes son “todos”, de qué pobre tienen “responsabilidad” los ricos,<sup>133</sup> qué es “la comunidad como un todo”?<sup>134</sup> La

---

<sup>131</sup> Resulta alentador para los progresistas que el Tribunal haya rechazado el enfoque estadounidense. *Khosa* (nota 3, arriba) párr. 57, donde se desecha el caso *Mathews* (nota 118, arriba). Sin duda el Tribunal tuvo la ventaja de decidir el caso *Khosa* en términos de un texto constitucional más progresivo.

<sup>132</sup> Compárese esto con la interpretación en el caso *Soobramoney* de § 27 (3) de la Constitución, que dice:

“No se puede rehusar a nadie tratamiento médico de emergencia”. Aquí, el Tribunal no limitó la interpretación de “nadie”, sino que más bien se detuvo en la interpretación del “tratamiento de emergencia”. *Soobramoney* (nota 34, arriba) párr. 20.

<sup>133</sup> *Khosa* (nota 3, arriba) párr. 74.

<sup>134</sup> *Id.*

decisión sostiene correctamente que los criterios legislativos que excluyen a ciertos grupos deben ser consistentes con la Carta de Derechos, particularmente los conceptos de dignidad, igualdad y vida.<sup>135</sup> Pero la conclusión de que la distinción entre residentes permanentes y temporales e indocumentados responde a esos criterios es en última instancia deficiente.

En un principio, el tribunal del caso *Khosa* reconoce que:

Sin embargo, la exclusión de todos los no ciudadanos sin recursos, independientemente de su situación migratoria, no establece una distinción entre aquéllos que se han convertido en parte de nuestra sociedad y han hecho sus hogares en Sudáfrica y quienes no lo han hecho.<sup>136</sup>

El Tribunal concluye entonces que los residentes permanentes deben recibir el mismo trato que los ciudadanos, partiendo de ciertos supuestos: los residentes permanentes probablemente hayan vivido muchos años en el país, tienen su casa y posiblemente a su familia en Sudáfrica (incluyendo niños nacidos ahí), tienen derecho de trabajar en el país, enfrentan dificultades para naturalizarse y, como los ciudadanos, contribuyen al sistema de seguridad social a través de sus impuestos.<sup>137</sup> El Tribunal declara: “los solicitantes [residentes permanentes] son parte de un grupo vulnerable de la sociedad y, en las circunstancias del presente caso, merecen protección constitucional. Abordamos aquí un tratamiento desigual intencional, sancionado estatutariamente, a parte de la comunidad sudafricana”.<sup>138</sup> En cambio, Mokgoro J. asienta que los residentes temporales e indocumentados tienen “sólo un tenue vínculo con este país”<sup>139</sup> y, en consecuencia, no comparten las experiencias mencionadas atribuidas a los residentes permanentes. El Tribunal no cita ninguna prueba para fundar esa distinción; la evidencia empírica con la que se cuenta más bien indica todo lo contrario.<sup>140</sup>

---

<sup>135</sup> Ver también *Mashavha v. President of the Republic of South Africa*, 2005 (2) SA 476 (CC).

<sup>136</sup> *Khosa* (nota 3, arriba) párr. 58.

<sup>137</sup> *Id.* párr. 59, 71, 74.

<sup>138</sup> *Id.* párr. 74.

<sup>139</sup> *Id.* párr. 59.

<sup>140</sup> Nota 147, abajo.

Aunque se supone que se apoya en la decisión del caso *Larbi-Odam versus MEC for Education (North West Province)*,<sup>141</sup> el caso *Khosa* pasa por alto muchos de los importantes veredictos acerca de las similitudes de los inmigrantes, independientemente de su situación oficial, que la propia Mokgoro J. reconoció y articuló en el caso *Larbi-Odam*. Este caso impugnó las reglas emitidas por el Ministerio de Educación que prohibían que los no ciudadanos fuesen contratados como educadores en trabajos permanentes. Los quejosos incluían tanto residentes permanentes como temporales. La opinión del caso *Larbi-Odam* contiene una interpretación matizada de las similitudes entre los residentes legales, temporales y permanentes, respecto de su inserción en la sociedad, sus conexiones con ella y sus aportaciones, y la orden del Tribunal anulando las reglas impugnadas puso remedio a la situación de los residentes permanentes y temporales.

El caso *Larbi-Odam* abordó el tema de las vidas de los residentes *temporales* cuyas experiencias en Sudáfrica eran bastante parecidas a las de los residentes permanentes. Uno de los quejosos en el caso, el señor Akwa, era un residente temporal que había vivido en Sudáfrica desde 1984, estaba casado con una sudafricana y tenía cuatro hijos nacidos en el país. Había estado trabajando desde 1989 en la misma escuela y había recibido permisos de trabajo cada año. Otros cinco quejosos eran residentes temporales que también habían estado trabajando un largo tiempo sobre la base de permisos anuales. El tribunal reconoció que “aunque seis de los apelantes han tenido la categoría legal de residentes temporales, en sustancia su empleo en Sudáfrica no ha sido en realidad temporal”.<sup>142</sup>

Asimismo, el Tribunal declaró:

Los ciudadanos pueden ganarse la vida desempeñando un empleo temporal en distintas capacidades de vez en cuando. Por otra parte, los residentes temporales pueden de hecho tener un empleo de naturaleza permanente quedándose en un trabajo y renovando periódicamente su permiso de residencia temporal. Aunque su situación de residentes temporales puede dar pie a la inseguridad y exponerlos al riesgo de que se les pida suspender su trabajo y dejar el país, puede

---

<sup>141</sup> 1998 (1) SA 745 (CC).

<sup>142</sup> *Id.* párr. 41.



argumentarse que no deberían estar expuestos a discriminación en el mercado de trabajo durante el tiempo que se les permita vivir y trabajar en Sudáfrica.<sup>143</sup>

Así, la distinción hecha en el caso *Khosa* entre inmigrantes permanentes y temporales es anómala y muy opuesta al análisis en el caso *Larbi-Odam*.<sup>144</sup>

Ninguno de estos dos casos cuestionaron la distinción entre inmigrantes “legales”, ya sean permanentes o temporales, y los residentes indocumentados. Aquí, la doctrina del Tribunal Constitucional quizá vaya a la zaga del derecho laboral estadounidense, aunque no en cuanto a las protecciones de la seguridad social.<sup>145</sup> Sin embargo, el Tribunal Supremo de Apelaciones, en el caso *Modderklip*, aplicó § 26(1) de la Constitución, que dispone que “todos deben tener acceso a vivienda adecuada”, para remediar la situación de 40 000 ocupantes ilegales, una tercera parte de los cuales eran residentes indocumentados.<sup>146</sup>

La situación migratoria formal, ya sea en EE UU o Sudáfrica, no tiene un correlato directo con la conexión social y emocional del inmigrante con su “país anfitrión”. Muchos residentes legales, temporales e indocumentados han vivido durante décadas en el país receptor aportando su

---

<sup>143</sup> *Id.* párr. 43.

<sup>144</sup> Dado que, como se ha señalado, los recurrentes en el caso *Larbi-Odam* eran tanto residentes permanentes como temporales, el Tribunal en ese caso tenía que abordar ambos grupos sobre la base de las pruebas presentadas (es importante que el Tribunal no haya abordado el papel de los residentes indocumentados). Sin embargo, en el caso *Khosa* los quejosos eran exclusivamente residentes permanentes. Por tanto, el Tribunal en el caso *Khosa* eligió abordar el tema de los residentes temporales como *obiter dicta*. Yo cuestiono seriamente su conclusión, pues careció de una deliberación adecuada que incluyese prueba sobre las vidas y sobre el importante papel de los residentes no permanentes en la sociedad sudafricana.

<sup>145</sup> Incluso en EE UU existe considerable jurisprudencia en el sentido de que los trabajadores indocumentados tienen derecho a las protecciones básicas de las leyes laborales, por ejemplo el salario mínimo. US Dept. of Labor, *Fact Sheet #48: Application of U.S. Labor Laws to Immigrant Workers: Effect of Hoffman Plastics Decision on Laws Enforced by the Wage and Hour Division*, <<http://www.dol.gov/esa/regs/compliance/whd/whdfs48.htm>>.

<sup>146</sup> *Modder East Squatters* (SCA) (nota 52, arriba) párr. 3. Si bien el Tribunal Constitucional fundó su decisión sobre bases legales alternas, mantuvo el remedio dispuesto por el Tribunal Supremo de Apelaciones. *Modderklip* (CC) (nota 50, arriba) párr. 8, 66.

trabajo y un importante capital humano a la comunidad, por no mencionar el dinero de sus impuestos.<sup>147</sup> Además, las barreras a la naturalización son significativamente mayores, para los residentes temporales legales y para los indocumentados, que las dificultades que enfrentan los residentes permanentes y que se señalan en el caso *Khosa*.

Así pues, mientras que aplaudo la decisión del Tribunal Constitucional de Sudáfrica de incluir a los residentes permanentes entre quienes califican para las prestaciones sociales, cuestiono la visión de largo plazo y los supuestos en que se basan las determinaciones sobre inclusión/exclusión en el caso *Khosa*. Incorporar al sistema de bienestar social sólo a quienes son residentes permanentes no es siquiera un paso en el sentido de responder a las interrogantes que suscitan las tendencias actuales, como los crecientes flujos de capital y mano de obra que cruzan las fronteras y el surgimiento de cadenas integradas de producción transfronterizas.

No quiero decir que Sudáfrica debiera necesariamente tener las fronteras abiertas y ofrecer prestaciones sociales a todos los que entren al país sin permiso. Sin embargo, sí sugiero que las negociaciones relativas a los acuerdos comerciales (como las que se desarrollan entre EE UU y los países iberoamericanos y en la Comunidad de Desarrollo de África del

---

<sup>147</sup> Para los Estados Unidos, véase Benjamin Johnson, "An Unlikely Fit: Will the Undocumented Apply for a Temporary Status?", American Immigration Law Foundation, febrero de 2004, <<http://www.aifl.org/ipc/anunlikelyfitprint.asp>>; Chirag Mehta, Nik Theodore, Iliana Mora y Jennifer Wade, "Chicago's Undocumented Immigrants: An Analysis of Wages, Working Conditions, and Economic Contributions", Center for Urban Economic Development, febrero de 2002, <[http://www.uic.edu/cuppa/uicued/npublications/recent/undoc\\_full.pdf](http://www.uic.edu/cuppa/uicued/npublications/recent/undoc_full.pdf)>; Jeffrey Passel, Randolph Capps y Michael Fix, "Undocumented Immigrants: Facts and Figures", Urban Institute, 2 de diciembre de 2004, <<http://www.urban.org/url.cfm?ID=1000587>>; Jeffrey Passel y Rebecca Clark, "Immigrants in New York: Their Legal Status, Incomes, and Taxes", Urban Institute, 4 de enero de 1998, <<http://www.urban.org/url.cfm?ID=407432>>. Para Sudáfrica, véase Steven Friedman, "Migration Policy, Human Rights and the Constitution", ensayo sin fecha, presentado al Green Paper Task Team on International Migration, <[http://www.polity.org.za/govdocs/green\\_papers/migration/friedman.html](http://www.polity.org.za/govdocs/green_papers/migration/friedman.html)>; Jonathan Crush, "Temporary Work and Migration Policy in South Africa: Briefing Paper for Green Paper Task Team on International Migration", febrero de 1997, <[http://www.polity.org.za/html/govdocs/green\\_papers/migration/crush2.html](http://www.polity.org.za/html/govdocs/green_papers/migration/crush2.html)>; Jonathan Crush, "Contract Migration to South Africa: Past, Present and Future", ensayo sin fecha, presentado al Green Paper Task Team on International Migration, <[http://www.polity.org.za/html/govdocs/green\\_papers/migration/crush.html](http://www.polity.org.za/html/govdocs/green_papers/migration/crush.html)>.

Sur) deberían incluir los derechos socioeconómicos transfronterizos; que la implementación de los derechos socioeconómicos, ya sea por el Parlamento o por el sistema judicial, debería reconocer la importancia de la movilidad financiera, laboral y humana y que habría que discutir en forma activa, como un objetivo sensato, aunque de largo plazo, la armonización transfronteriza de la seguridad social<sup>148</sup> en las regiones geográficas.

## CONCLUSIÓN

Sería por supuesto muy comprensible que los sudafricanos y gente de otros países “en vías de desarrollo” dijeran: “No estamos en la situación de EE UU; nuestro nivel de desempleo, falta de vivienda y pobreza va más allá de lo que ustedes podrían entender. Tenemos problemas enormes y recursos extremadamente limitados”.

Aunque reconozco y respeto este argumento, yo replicaría, como abogada estadounidense en pro de la reducción de la pobreza tanto en mi país como en todo el mundo, que, lamentablemente, muchas de las consideraciones expresadas en el debate sudafricano sobre la seguridad social tienen resabios de la retórica estadounidense que se opone a la redistribución y la provisión de condiciones mínimamente adecuadas a los pobres, sean ciudadanos, residentes legales permanentes o temporales, inmigrantes indocumentados o ciudadanos de los “países en vías de desarrollo”. Los argumentos estadounidenses contra la provisión de asistencia social y la redistribución a menudo se apuntalan con las estrecheces fiscales. Los aspectos racialmente discriminatorios de la Ley de Seguridad Social (tanto en los libros como en su aplicación), la decisión de la Corte Suprema en el caso *Dandridge* y la promulgación del PROWRA ocurrieron todos en un país muy desarrollado, con enormes recursos económicos que podrían haber sido utilizados o redistribuidos a los pobres tanto en EE UU como en todo el mundo.

La nueva Sudáfrica apenas comienza a desarrollar su jurisprudencia y sus políticas legislativas respecto de los derechos socioeconómicos constitucionales. Mi esperanza es que comprender las similitudes entre EE UU y

---

<sup>148</sup> No resulta, pues, sorprendente saber que se está discutiendo y desarrollando la armonización transfronteriza de la seguridad social (aunque apenas en fase incipiente) en la Unión Europea y la Comunidad de Desarrollo de África del Sur.

Sudáfrica pueda dar a los sudafricanos y a gente de otros países algo que pensar y que impelerá a los progresistas a adoptar una visión mucho más crítica de la retórica acerca de la escasez de recursos cuando se abordan temas de titularidad de derechos, privatización y globalización.

### *Bibliografía*

- ABRIEL, Evangeline G. (1995) "Rethinking Preemption for Purposes of Aliens and Public Benefits", 42 *UCLA Law Review* 1597, 1607.
- ALLARD, Scott y Sheldon Danziger (2000) "Welfare Magnets: Myth or Reality?" 62 (2) *Journal of Politics* 350-368 .
- ALTENROXEL, Lynne (2003) "Hungry? Give Them a Gutsfull of Red Tape", (30 de abril) *The Star* 14-15.
- AYERS, B. (1996) "After the Election: The Constituencies; The Expanding Hispanic Vote Shakes Republican Strongholds", *The New York Times*, 10 de noviembre.
- BENNETT, Susan y Kathleen Sullivan (1993) *Disentitling the Poor: Waivers and Welfare "Reform"*, 26 *U. Mich. J. L. Reform* 741.
- BERNSTEIN, Nina (2005) "Immigrant Voters Defy Political Patterns", *The New York Times*, 18 de febrero.
- CEJUDO CÓRDOBA, Rafael (2007) "Capacidades y libertad: una aproximación a la teoría de Amartya Sen", *Revista Internacional de Sociología*, vol. LXV, núm. 47, mayo-agosto, 9-22, en <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/50/50>).
- DAVIS, Dennis y Karl Klare (2004) "Development of the Common and Customary Law in the Framework of Transformative Constitutionalism", texto en preparación, basado en una ponencia en el congreso de SAJHR "Twenty Years of Human Rights Scholarship and Ten Years of Democracy" (julio).
- FIX, Michael, Jeffrey Passel y Kenneth Sucher (2003) *Trends in Naturalization*, Brief Number 3, en la serie *Immigrant Families and Workers: Facts and Perspectives*, Urban Institute, <<http://www.urban.org/url.cfm?ID=310847>>.
- GAOchette, Nicole (2005) "Hispanic Voting Turnout Lags Population Gains, Study Says", *Los Angeles Times*, 28 de junio.
- GOLDBLATT, Beth y Sandra Liebenberg (2004) *Giving Money to Children: The Constitutional Obligations to Provide Child Support Grants to Child Headed Households*. SAJHR, 20,151, 156.

- GOLDBLATT, Beth (2003) "Teen Pregnancy and Abuse of the Child Support Grant. Addressing the Myths and Stereotypes", *Agenda* 56, 80.
- (2005) "Gender and Social Assistance in the First Decade of Democracy: A Case Study of South Africa's Child Support Grant", *Politikon* (noviembre) 32(2), 239.
- HEYWOOD, Mark (2003) "Contempt or Compliance? The TAC Case After the Constitutional Court Judgment".
- ILES, Kevin (2004) "Limiting Socio-Economic Rights: Beyond the Internal Limitations Clauses", 20 *SAJHR* 449.
- JANOFSKY, Michael (2008) "Candidates Courting Hispanic Vote", *The New York Times*, 25 de junio.
- KING, Christopher y Peter Mueser (2005) *Welfare and Work Experiences in Six Cities*.
- LIEBENBERG, Sandra (2002) "South Africa's Evolving Jurisprudence on Socio-Economic Rights: An Effective Tool in Challenging Poverty", 6 *Law, Democracy & Development* 159-191.
- (2004) "The Interpretation of Socio-Economic Rights", en Stuart Woolman *et al.* (eds.) *Constitutional Law of South Africa*, 2ª ed., cap. 33, 1-66.
- (2005) "Enhancing Accountability for the Basic Needs of the Poor: The Judicial Enforcement of Social Security Rights in South Africa" (abril), ponencia inédita presentada en el "International Expert Meeting on the Right to Social Security the University of Mannheim and the Centre on Housing Rights & Evictions", Berlín.
- MCCORD, Anna (2003) *Public Works as a Component of Social Protection in South Africa* (2003), <<http://www.big.org.za/>>.
- MICHELMAN, Frank (1969) "Foreword: On Protecting the Poor Through the Fourteenth Amendment", 83 *Harvard Law Review* 7.
- NEUBECK, Kenneth y Noel Casenave (2001) *Welfare Racism: Playing the Race Card Against America's Poor*.
- NTSHINGILA, Futhi, Nicki Gules y Sashni Pather (2005) "The Elderly Shall Provide" (6 de febrero de 2005) *Sunday Times* 8.
- OLIVIER, Marius (2003) "Constitutional Issues", en Marius Olivier *et al.* (eds.) *Introduction to Social Security*, 525.
- PIETERSE, Marius (2004) "Coming to Terms With Judicial Enforcement of Socio-Economic Rights", 20 *SAJHR* 395.

- PILLAY, Kameshni (2002) "Implementing Grootboom: Supervision Needed", (2002) 3 *ESR Review*, 1-2.
- PLASKET, Clive (2003) "Administrative Justice and Social Assistance", 120 *SALJ* 494, 504-508.
- REICH, Charles (1964) "The New Property", 73, *Yale Law Journal*, 733.
- SAMSON, Michael *et al.*, (2004) *The Social and Economic Impact of South Africa's Social Security System* (30 de septiembre) 118, Economic Policy Research Institute.
- SIMON, William (1991) "The Invention and Reinvention of Welfare Rights", 44 *Md. Law Review* 1.
- STEPHEN, Janine (2005) "Job Creation Project Gets Off to a Slow Start" (14 de abril de 2005) *The Star*, véase en: <http://www.thestar.co.za/>
- STRAWN, Julie, Mark Greenberg y Steve Savner (2001) *Improving Employment Outcomes Under TANF*, Center for Law and Social Policy (February) 8-9, <[http://www.clasp.org/publications/improving\\_employment\\_outcomes\\_under\\_tanf.pdf](http://www.clasp.org/publications/improving_employment_outcomes_under_tanf.pdf)>.
- VAN DER WALT, A.J. (2005) "The State's Duty to Protect Property Owners v. The State's Duty to Provide Housing: Thoughts on the *Modderklip* Case", 21 *SAJHR* 1, 144.
- WIKELY, Nick (2005) "The Welfare State", en Peter Cane y Mark Tushnet (eds.) *The Oxford Handbook of Legal Studies*, 405.
- WILLIAMS, Lucy (1992) "The Ideology of Division: Behavior Modification Welfare Reform Proposals", 102, *Yale Law Journal*, 719, 722-724.
- (1994) "The Abuse of Section 1115 Waivers: Welfare Reform in Search of a Standard", 12 *Yale Law & Policy Review*, 8.
- (1997) *Decades of Distortion: The Right's 30-Year Assault on Welfare*.
- (2002) "Beyond Labour Law's Parochialism", en Joanne Conaghan, R. Michael Fischl y Karl Klare (eds.) *Labour Law in an Era of Globalization: Transformative Practices and Possibilities*, 93.



## II

### REGÍMENES DE BIENESTAR DEL CENTRO Y ESTE DE EUROPA Y DE ASIA ORIENTAL





# Transformaciones del Estado de bienestar en Europa central y del este\*



Martin Potuček

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda el largo proceso de transformación de la política social en los países de la Europa central y del este después del comunismo. Procesos paralelos de democratización política, institucionalización de la economía de mercado, globalización y europeización formaron el contexto relevante para los procesos nacionales de toma de decisiones y su aplicación. Como resultado, observamos un gigantesco experimento social.

Nuestro enfoque se basa en amplias consideraciones teóricas. Primero establecemos un análisis comparativo entre ocho países poscomunistas de la Europa central y del este que en mayo de 2004 se convirtieron en miembros de la Unión Europea (la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia), en términos de sus medidas de bienestar social y sus resultados. Después se analizará con mayor detalle el desarrollo del Estado de bienestar en la República Checa.

No es posible predecir exactamente qué tipo de Estado de bienestar evolucionará en las próximas décadas a partir de un variopinto panorama de múltiples experimentos de políticas y enfoques sociales en la región.

---

\* Traducción del inglés de María Palomar Vereá.

LA TRANSFORMACIÓN MACROSOCIAL  
(CAMBIOS SOCIALES)

*Teorías*

La mayor parte de la teorización sobre el Estado de bienestar se ha circunscrito al entorno político y económico relativamente estable de democracias abiertas más o menos prósperas. Tales condiciones no existieron en el flujo de súbitos cambios económicos, políticos y sociales asociados con el desplome del comunismo y el (re)establecimiento del capitalismo en la Europa central y del este. Las teorías sobre el Estado de bienestar resultan ser bastante ineptas ante estos procesos sin precedentes. Para comprender e interpretar mejor los acontecimientos en la región desde 1989 debemos referirnos a teorías macrosociales.

Varios conceptos parecen aquí relevantes: el concepto de modernización de Wallerstein y la conceptualización de la interacción regulatoria entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Wallerstein considera tanto el sistema capitalista como el comunista como dos reacciones distintas al mismo desafío de la modernización industrial. Ambos sistemas intentaban enfrentar presiones sociales y económicas. No cabe duda que el capitalismo probó ser más eficaz y exitoso. Lo importante es, sin embargo, el asombroso parecido en su construcción de los servicios sociales públicos para reemplazar las formas más tradicionales de atención a la gente necesitada por parte de la familia, la tribu, el gremio, la Iglesia o el ayuntamiento (Frič y Potůček, 2004).

La reconfiguración drástica de los poderes regulatorios del Estado, el mercado y la sociedad civil ha sido otro aspecto crucial del desarrollo poscomunista. Los actores se mueven en una intrincada madeja de condiciones planteadas por esos tres reguladores: es su interacción lo que crea el espacio para buscar sus objetivos. Al desvanecerse el partido/Estado comunista del pasado, había que establecer nuevas formas de regulación, tanto en los sectores comercial y no lucrativo como en el propio Estado poscomunista (Potůček, 1999). Una de las opciones principales fue conceptualizada hacia finales de la Segunda Guerra Mundial a través de las teorías contrapuestas de Polanyi y Schumpeter:

Estos enfoques contrastan la opinión de que el capitalismo se desarrolla a través de un proceso caótico e intermitente de destrucción creativa, guiado por empresarios que asumen riesgos, que requiere de una mínima intervención del gobierno y otras instituciones sociales para buscar la innovación e invertir recursos ahí donde se usen mejor (Schumpeter), con una alternativa: la opinión de que los sistemas de libre mercado pueden generar un crecimiento rápido, pero al hacerlo destruyen la urdimbre social y humana de la que dependen, y que las instituciones económicas deben estar insertas en un marco social y cultural para funcionar de manera que se promueva el bienestar humano. La implicación es que el Estado de bienestar es esencial para sostener el marco que civiliza al mercado (Polanyi) (Taylor-Gooby, sin fecha).

### *El sistema comunista de bienestar*

Antes de los sucesos de 1989, los sistemas políticos totalitarios y las economías centralmente planeadas eran los rasgos comunes de todos los países de la Europa central y del este, con la notable excepción de Yugoslavia. Cabe señalar que los sistemas de bienestar social eran una fuente importante de legitimación de los regímenes.

La política social también estaba muy centralizada y era regida por el partido/Estado comunista; el centro de poder tenía la posibilidad de relocalizar los recursos del presupuesto entre la acumulación, la asistencia pública y el consumo individual; al mismo tiempo, no había forma de influir en el proceso de toma de decisiones desde abajo. El Estado era el financiador y proveedor de servicios públicos dominante, casi exclusivo. Sin embargo, los *apparatchiks* eran conscientes de la importancia del bienestar social para el respaldo político de *las masas* al régimen, y mejorar la calidad de vida de las clases trabajadoras y ofrecer a todos acceso a los servicios era parte de la ideología dominante. Estaba garantizado el pleno empleo (así como era obligatorio trabajar). Se otorgaba seguridad social a los viejos, los enfermos y los inválidos, y también educación y atención médica gratuitas. El sistema comunista de bienestar social era un instrumento de un método específico de modernización de las sociedades, y como tal probó su capacidad para erradicar el analfabetismo, disminuir la pobreza, crear altos niveles de empleo (incluso para la fuerza de trabajo femenina) y contribuyó al desarrollo del capital humano. En la práctica

había tres principios del bienestar socialista que fueron desarrollados y aplicados en distintas combinaciones a lo largo de los años: la asociación del acceso a los servicios sociales con el desempeño laboral, un compromiso general con la igualdad y un trato especial para los privilegiados. Fajth (1999, citado en Aidukaite, 2004:35) ha señalado que antes del desplome de los regímenes socialistas el sistema de seguridad social de la Europa central y del este se parecía en muchas cosas al del mundo desarrollado y sus esfuerzos en materia de seguridad social eran similares en términos generales a los de las economías de mercado desarrolladas. La accesibilidad y la calidad de los servicios también se veían impactadas negativamente por la creciente escasez de recursos y las deficientes estructuras administrativas.

Titmuss (1974) y Wilensky (1975) no titubean en llamar a tal sistema Estado de bienestar. Titmuss lo asocia con el modelo industrial de logro-desempeño, mientras que Wilenski lo llama totalitario (Aidukaite, 2004). Deacon (1993) califica tales políticas de colectivismo burocrático estatal (trabajo y privilegio), y las asocia con la tradición conservadora europea. Horibayashi (2006:2) apunta que “el sistema comunista de seguridad social también tenía rasgos comunes con los regímenes socialdemócratas, porque introducía un alto grado de desmercantilización y de participación femenina en la fuerza de trabajo”.

### *Cambios en el contexto económico, político y social*

La manera tradicional de abordar el análisis del Estado de bienestar toma en cuenta las variables contextuales: los cambios en los estilos de vida y en la composición de las elites del poder, el surgimiento de nuevos riesgos, como el envejecimiento de la población o la migración, etcétera. Este enfoque se justifica cuando se analizan las sociedades relativamente estabilizadas. Obviamente no es el caso de la transformación poscomunista. Lo que ha surgido tras la abrupta quiebra del comunismo ha sido un conjunto de gigantescos experimentos sociales sin paralelo en la historia humana (con excepción de las guerras). Hemos visto simultáneamente regímenes que caen, Estados que se desmiembran, una rápida democratización política, la institucionalización de la economía de mercado asociada con privatizaciones masivas y cambios en las relaciones externas de las entidades estatales antiguas y modernas. No había a mano suficientes explicaciones teóricas:

ha sido, y aún es, muy difícil captar en forma analítica, comprender e interpretar todos esos fenómenos en sus interdependencias mutuas. La transformación de los estados de bienestar poscomunistas es parte integral de este desarrollo, y sólo en tal contexto puede ser estudiada.

Dahrendorf ofrece una brillante hipérbole sobre las tensiones potenciales generadas por la distinta velocidad con que se dan los cambios paralelos en la región después de 1989: la transformación de las estructuras políticas puede llevar seis meses, el marco económico, seis años; pero la urdimbre social (actitudes, creencias y valores) ¡hasta 60 años!

El cambio estructural más importante y que permea todo en la naturaleza y el funcionamiento del Estado de bienestar fue el desplazamiento de la verticalidad a la economía capitalista. Este cambio por sí solo ejerce gran presión sobre la administración, el financiamiento y los modos de funcionamiento de los servicios públicos.

La publicidad y la democratización llevaron a pluralizar la definición de prioridades y la toma de decisiones y, con cierto retraso, a reformas estructurales y del *modus operandi* de la administración pública. El socio natural de la administración pública de la seguridad social en las democracias ha sido tradicionalmente el sector no lucrativo (ONG, iglesias, etcétera), pero en este caso no podía aportar mucho, pues carecía de las capacidades necesarias. Los viejos burócratas no confiaban en él y llevó mucho tiempo desarrollar una colaboración eficaz entre los sectores público y no lucrativo en la provisión de asistencia social.

El tercer cambio profundo tiene que ver con los nuevos riesgos sociales que no estaban cubiertos por los antiguos servicios: los rápidos desplazamientos en la demanda de mano de obra debidos a los cambios estructurales de la economía, el desempleo, la falta de vivienda, el crecimiento masivo de la pobreza, la migración y el tráfico de seres humanos, sólo por mencionar los casos más graves.

El esfuerzo cognitivo por comprender qué está pasando (y qué hay que hacer) se asoció con la discrepancia cognitiva entre los analistas nacionales e internacionales. Los primeros entendían el contexto cultural e histórico de sus sociedades, pero no las prácticas del Estado de bienestar desarrolladas mientras tanto en Occidente; para la mayoría de los segundos sería lo opuesto. Los primeros 10 años de la transformación de la seguridad social estuvieron, pues, lastrados por muchas políticas ineficaces y contraproducentes, algunas de ellas irreversibles.

Un elemento contextual muy importante de las vías de la reforma de los Estados de bienestar de la Europa central y del este puede asociarse con el discurso ideológico. Los partidarios de principios residuales en la provisión de servicios sociales asociaban el ideal de la igualdad y las funciones administrativas y redistributivas del Estado de bienestar con el infame pasado comunista, a la vez que proclamaban la “mercantilización” de los servicios sociales como rasgo inherente del capitalismo. Atacaban el término mismo de “política social”, como si fuera un intento de volver al comunismo. Así, los defensores del universalismo en la provisión de servicios sociales vivieron tiempos muy difíciles debido tanto al *zeitgeist* ideológico neoliberal como a las decrecientes capacidades de los presupuestos y las instalaciones públicas. Las doctrinas sociales conservadoras, que hacen énfasis en el principio de la subsidiaridad y el papel de la familia, la Iglesia y las asociaciones cívicas, tenían menos influencia que las otras corrientes ideológicas.

### *Globalización y actores globales*

El cambio más importante tras las revoluciones de 1989 fue la apertura de la región al mundo exterior de bienes, tecnología, información y conocimiento. Las economías nacionales comenzaron a integrarse a la economía mundial; se abrieron las fronteras y permitieron la libre circulación de personas e ideas. Este aspecto de la globalización ha tenido un impacto enorme, pero mayoritariamente positivo, en toda la región.

Sin embargo, este cambio coincidió con la ortodoxia neoliberal del “Consenso de Washington” a principios de la década de 1990, respaldado sobre todo por organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Como lo documentan Deacon (1997, 2000), Ferge (sin fecha), Orenstein y Haas (2003) y otros, estos actores internacionales usaron su gran capacidad de negociación frente a algunos gobiernos endeudados y economías nacionales ineficientes para impulsar su esquema de reforma de la seguridad social en la región. Su atención se concentraba particularmente en la privatización de los planes nacionales de pensiones de jubilación, soluciones residuales en la provisión de asistencia social y ciertos cambios compatibles con el mercado en los servicios de salud y la toma de decisiones en materia de políticas sociales. Deacon y Orenstein consideran que el Banco Mundial es el actor principal en la

definición de la agenda en materia de políticas económicas y sociales en la región.

La cuestión abierta a un análisis más meticuloso es cuáles son las razones por las que estos actores mundiales tuvieron menos éxito en ciertos países. Al comparar los países candidatos al ingreso a la Unión Europea (UE) y los nuevos miembros de ésta con las antiguas repúblicas soviéticas (aparte de los países bálticos), Orenstein cree en una influencia preventiva de la Unión Europea. Otros autores recalcan los factores políticos nacionales, la resistencia de la opinión pública y otros elementos determinantes de orden histórico y cultural específicos de cada país (Aidukaite, 2004, y Potůček, 2004). En términos generales, la transformación de la Europa central y del este definitivamente ofreció un suelo más fértil a las reformas de la seguridad social en comparación con los Estados de bienestar más osificados de la Europa occidental.

### *La Unión Europea*

Existe una coincidencia en los estudios que se han hecho de que la candidatura y luego la adhesión a la UE de los países es relevante en términos de sus transformaciones en materia de asistencia y seguridad sociales. Al mismo tiempo, la mayoría de los autores consideran que el papel de la UE en la configuración de las políticas sociales es bastante débil. Orenstein y Haas (2003) calculan que su influencia es suficientemente fuerte para evitar el deterioro generalizado del bienestar de la gente, particularmente si se compara la situación social en los nuevos países miembros con la de los países de la región que no lo son (la mayoría las antiguas repúblicas soviéticas). Lendvai (2004 y 2006) resume las conclusiones de varios otros autores y señala la débil dimensión social del proceso de ampliación de la UE y apunta que los temas económicos han tenido clara primacía sobre los sociales. Sengoku (2006:239ss) es más específico acerca de las causas estructurales:

1. La UE no ha impuesto requisitos específicos o “leyes duras” en cuanto a la política social de los países candidatos a la adhesión.
2. Hay pocos mecanismos concretos que puedan ser utilizados por la Comisión Europea para forzar a los países a adoptar el estándar europeo de políticas sociales.



3. La UE no tiene un “modelo” o “plantilla” respecto del sistema de seguridad social de los países candidatos.

¿Y qué pasa con el Modelo Social Europeo (MSE)? Jepsen y Serrano (2006) identifican dos maneras de entenderlo: primero, como un *acquis* histórico, caracterizado por instituciones específicas, valores y resultados comunes; segundo, como un proyecto político europeo que busca resolver problemas compartidos y un modelo transnacional específico que incluye metas, reglas y estándares comunes, así como cierto grado de cohesión transnacional. Goetschy (sin fecha) muestra que ni siquiera hay un mínimo Modelo Social Europeo coherente incluido en las disposiciones sociales de la UE. Keune (2006) concluye:

Desde ninguna perspectiva se ve al MSE como un concepto o modelo particularmente bien definido. Desde la perspectiva del *acquis*\* histórico, puede fácilmente incorporar un grupo de ocho países con historias bastante distintas porque la diversidad cubierta por el MSE es ya muy amplia. Desde la perspectiva del proyecto político, no impone a los nuevos miembros ningunas grandes exigencias en particular.

Esta vaga definición se ve incluso más diluida por “el rostro de Jano” de la UE como entidad política. Hay dos posiciones principales en la formulación de políticas en la UE: una que entiende el proyecto europeo como básicamente desregulatorio, y otra que ve el mercado como un primer paso en un proceso de construcción de instituciones en el ámbito europeo (Taylor-Gooby, 2004:184). “Existen presiones tanto en favor del liberalismo como de un papel intervencionista más fuerte, y por lo pronto no queda claro si en el futuro cambiará el equilibrio entre ambos” (Taylor-Gooby, sin fecha: 12). El mismo autor asocia ese cisma con los nombres de Polanyi y Schumpeter (sin fecha).

La historia de la preparación sistemática de los países candidatos para la adhesión comenzó con la publicación de los Criterios de Adhesión de Copenhagen (1993). Éstos han sido definidos más como un instrumento técnico (económico y político) desde arriba que como una herramienta

---

\* Nota de la traductora: *Acquis communautaire* es el término que se utiliza para designar todo el cuerpo de legislación de la Unión Europea acumulado hasta la fecha.

apropiada para orientar las condiciones de vida de la gente en los países candidatos, pues han prevalecido los temas legales, económicos y políticos. Se pidió a los países candidatos reformar sus economías para poder competir (y ser compatibles) con las economías de mercado de los miembros existentes. Debían construir instituciones políticas democráticas robustas y confiables. Se les pidió ajustar sus sistemas legales y administrativos al *acquis communautaire*. El rápido progreso en tales ajustes ha sido asombroso y merece altas calificaciones. Sin embargo, los auténticos objetivos sociales quedaban muy abajo en la lista de prioridades y se limitaban a la preservación de los derechos humanos individuales y la construcción de un marco vagamente definido para la elaboración de las políticas sociales. “De los 29 capítulos temáticos que componían los informes anuales para supervisar los avances logrados por los países candidatos preparándose para la adhesión, sólo uno abordaba el empleo y la política social...” (Keune, 2006:18). La contención o la reducción de la pobreza y las desigualdades de ingreso, los derechos laborales, el salario remunerador y el alivio de las condiciones de los grupos marginados, en otras palabras, la lucha contra la exclusión social, no era parte integral de la agenda de reforma de los criterios de Copenhagen. La mayoría de las políticas sociales nacionales en los países candidatos a principios y mediados de la década de 1990 consistían en la disminución del papel del Estado y el mejoramiento de la eficiencia a través de la privatización y la “mercantilización” de los servicios. Estos pasos debían darse mediante la reducción de la cobertura y de los estándares de todas las prestaciones sociales, salvo la asistencia social, una red de seguridad específicamente orientada a los pobres (Ferge, sin fecha).

El Consejo de Europa propuso el núcleo económico de la Estrategia de Lisboa en marzo de 2000 y lo enriqueció con una dimensión social en Niza en diciembre del mismo año. Poco después siguió la dimensión ambiental (cumbre de Gotemburgo, junio de 2001). Este flujo de nuevas iniciativas políticas hacía énfasis en la importancia de los recursos humanos, la calidad de vida, la cohesión social; en resumen, la “urdimbre social” de las naciones contemporáneas. Sólo se pidió a los países candidatos participar en las negociaciones de la Estrategia de Lisboa después de la cumbre de Barcelona en 2002, cuando acababa de culminar la preparación de los nuevos miembros, hasta entonces inspirada en la lógica de los criterios de Copenhagen. La participación integral en la Estrategia de Lisboa sólo comenzó una vez que esos países se integraron a la UE en mayo de

2004. Así, la política social pasó a la cabeza de la agenda política de ampliación de la UE una década más tarde de la definición de los criterios de adhesión de Copenhagen.

La ausencia de una influencia directa de la UE sobre la transformación del Estado de bienestar no debe ocultar las corrientes menos visibles de cambios culturales asociados con los procesos de integración europea, que influyen en los discursos nacionales sobre la definición de políticas sociales e introducen nociones, agendas, enfoques e instrumentos de política nuevos. Ya sea por aprendizaje mutuo, europeización cognitiva o aculturación, este proceso ha ido cambiando el marco referencial de la definición de las políticas sociales. Este proceso tendrá un impacto de largo plazo, aun cuando resulte difícil de detectar, sobre la transformación del Estado de bienestar en todos los países de la Europa central y del este.

#### TEORÍAS DE LA TRANSFORMACIÓN DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR

El marco para entender y explicar mejor la transformación del Estado de bienestar en la Europa central y del este no quedaría completo si no se considerasen otras teorías “intermedias” más tradicionales, desarrolladas y puestas en práctica en las democracias occidentales más estables.

##### *Teorías de partido/gobierno*

Las primeras etapas del desarrollo de los sistemas políticos multipartidistas en la región estuvieron vinculadas con las estructuras inestables de los partidos políticos, sus programas inciertos y los frecuentes cambios en la composición de las coaliciones gobernantes. Tampoco los gobiernos de minoría eran excepciones. Como las condiciones de vida y las estructuras sociales del electorado también habían ido cambiando, había poca información sobre grupos claramente delimitados de estratos sociales particulares, intereses sociales y económicos, y los correspondientes partidos políticos. Incluso hubo ejemplos de medidas de austeridad tomadas por gobiernos de centro-izquierda (Hungría y Polonia a mediados de la década de 1990) y cautelosas políticas sociales de parte de partidos liberales (la República Checa por la misma época); en estos casos, las distintas situaciones fiscales quizá sean la variable independiente que más explique

las cosas. Cuando la situación comenzó a ser más transparente y a estabilizarse en términos de los distintos intereses, políticas e ideologías a principios del siglo XXI, y se le dio al electorado la oportunidad de aprender haciendo, los programas políticos y las orientaciones ideológicas de los partidos empezaron a ser un elemento más confiable para predecir las políticas que en la práctica se aplicaban.

### *Teorías de los recursos de poder*

Estas teorías parten del supuesto de que los intereses sociales tienen la capacidad de promover aquellas políticas que más les convienen. Como la mayoría de los intereses sociales se han visto expuestos a cambios profundos, ha resultado más difícil, como en el caso de los partidos políticos, que tales intereses se conviertan en un factor influyente en los conflictos distributivos. Además, había la exigencia casi unánime de acabar con el viejo sistema comunista que, por lo menos en los primeros tiempos de la transformación, aglutinó a grupos de interés objetivamente distintos en bloques unificados. Una vez más, al avanzar la diferenciación de los intereses pronto se quebró la unidad de esos bloques, y surgieron los tradicionales grupos de intereses: los sindicatos, las asociaciones empresariales, los profesionales. Con cierto retraso, también las organizaciones de consumidores y las ONG fueron siendo más activas en la esfera pública. La teoría de Olson, que contrapone intereses parciales fuertes y bien organizados contra los intereses generales y difusos, también refleja la realidad poscomunista.

### *Institucionalismo, teorías centradas en el Estado*

Las instituciones pesan en los asuntos humanos, y los Estados definitivamente importan en las transformaciones del Estado de bienestar. El enfoque centrado en el Estado “afirma que la burocracia estatal y la elite política son actores centrales en el proceso de formación de políticas y tienen un impacto significativo sobre el desarrollo y la introducción de los programas de bienestar” (Aidukaite, 2004:29). El requisito indispensable para cualquier cambio de políticas es una capacidad burocrática adecuada y metas y estrategias de aplicación claramente definidas. Y viceversa: la ausencia de políticas de bienestar social puede atribuirse a un Estado

fallido o a que los órganos burocráticos especializados son defectuosos o inadecuados. Los teóricos disienten al evaluar las capacidades de los Estados de la Europa central y del este para definir políticas. Bruszt (2000) defiende la hipótesis según la cual los Estados de la región son “débiles” en términos generales, incapaces de sostener los derechos generales, de regular eficazmente y de resistir la presión de ser cooptados por poderosos grupos de intereses privados (también internacionales). En cambio, Orenstein y Haas (2003:1,7,13) ven un alto grado de libertad en las elites nacionales que formulan las políticas (a veces incluso grupos pequeños) para diseñar políticas sociales de transición, particularmente en los primeros años de la transformación.

*El papel de los estereotipos de conducta y de las actitudes del público*

Si incluso el sistema totalitario tenía que hacer caso a lo que la gente pensaba y quería, cuánto más el sistema democrático. La gente espera un Estado de bienestar que funcione bien, aprecia la seguridad social y su experiencia con los servicios asistenciales es una fuente importante de legitimidad del sistema político. En las democracias, el Estado de bienestar es la parte funcional de un “contrato social no escrito” (Dahrendorf) entre la elite político-burocrática y el público, una fuente primordial de consenso en cualquier sociedad (Titmuss, 1974 y Wilensky, 1975). La observación empírica confirma que esta tesis es válida tanto en las sociedades de bienestar capitalistas (Rose, 1989) como en las poscomunistas (Taylor-Gooby, 2004b).

*El papel de los actores individuales*

La historia puede ofrecer a un solo personaje la oportunidad de efectuar un cambio duradero en las políticas capaz de influir durante décadas en la vida de millones de personas. Como es difícil detectar cualquier regularidad en sucesos así, sólo puedo ofrecer dos casos para la región que analizamos. Entre los activistas disidentes durante el comunismo, una de las personalidades dirigentes de Solidarnosc, Jacek Kuron, fue ministro del Trabajo en el primer gobierno polaco reformado. Sus generosas políticas de jubilación, tendientes a remediar la situación de la gente presionada por la “mercantilización” del trabajo, no tomaron en cuenta las consecuencias

de largo plazo de tales medidas y generaron un enorme déficit crónico en el presupuesto polaco. Después admitió que no conocía el sistema de seguridad social y que había cometido un grave error.

Al comparar las vías divergentes entre las políticas sociales antes unitarias de Chequia y Eslovaquia, nuestro equipo de investigación checo-eslovaco no pudo resolver el rompecabezas de las políticas sociales estatistas producidas por el gobierno liberal de Klaus en la República Checa, y la política social descentralizada y más pluralista bajo el gobierno autoritario de Mečiar en Eslovaquia a mediados de la década de 1990 (Potůček y Radičová, 1997). Sólo después de terminar nuestro informe de investigación nos contaron esta historia que explica la diferencia: el viceministro eslovaco del Trabajo y Asuntos Sociales, Vojtěch Tkáč, adoc-trinado durante su servicio en el gobierno social-liberal checoslovaco de principios de los noventa, convenció a la ministra eslovaca del Trabajo, Keltošová, una de las asesoras principales del primer ministro Mečiar, de que la creación de una instancia pública independiente y autorregulada (el Fondo de Seguridad Social) sería la mejor opción para Eslovaquia. En cambio, el primer ministro checo Klaus (antiguo ministro de Finanzas de Checoslovaquia) se oponía a cualquier intento por recortar la gran tajada del presupuesto que se destinaba a cubrir las pensiones, y que escapaba al control del recién nacido Estado checo.

#### *El Estado de bienestar como elemento de reproducción social*

El último enfoque teórico que mencionaremos busca identificar el papel del Estado de bienestar en la reproducción y el desarrollo generales de la sociedad. Por una parte, consume recursos que podrían ser invertidos en otros campos, pero por la otra no puede ser reemplazado en sus funciones orientadas a la reproducción y el desarrollo del capital humano de una sociedad. Esto vale también para la educación, el apoyo a las familias, la atención médica, los servicios al mercado de trabajo, etcétera. Estos servicios pueden ser considerados inversión social a largo plazo. La situación se ve un tanto “complicada” por el hecho de que el Estado de bienestar también tiene propósitos humanitarios no asociados con la producción futura: el cuidado de los adultos mayores, de los discapacitados, de los enfermos terminales, la asistencia social, etcétera.

## ESTADOS DE BIENESTAR DE LA EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE

Esta parte de nuestro trabajo se concentra en los desarrollos del Estado de bienestar en los países que pasaron a formar parte de la UE en mayo de 2004: la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia. Esta comparación se basa más en conjuntos de datos que en el análisis conductista e institucional, y ha de servir como primera aproximación basada en la evidencia para un análisis comparativo más completo.

Debido tanto al legado histórico como a tendencias recientes, todos estos países pueden entrar en la categoría de semiperiferia en relación con la corriente de la modernización (Wallerstein, 1974, 1979, 1980; Potůček *et al.*, 2002).

La transformación posterior a 1989 conllevó cambios sociales que han influido de manera considerable en la vida cotidiana y la conciencia de la población de los nuevos estados miembros de la UE. Quisiera enfocarme en los más relevantes: la incidencia del desempleo y la pobreza, las desigualdades sociales, la situación de la salud, los grupos étnicos marginados y la calidad y accesibilidad de los servicios sociales y de salud.

### *El empleo y el desempleo*

La tendencia general en la región ha sido una cifra en disminución constante de gente con trabajo y un creciente número de desempleados.

Cuadro 1

Tasa de actividad en el empleo, porcentaje de la población entre 15 y 64 años

País	1990	1995	2005
<b>UE 15</b>	<b>N/d</b>	<b>60</b>	<b>65</b>
Eslovenia	74	65	66
Rep. Checa	79	74	65
Eslovaquia	74	70	58
Hungría	79	65	57
Polonia	69	69	53
Estonia	76	67	64
Lituania	75	72	63
Letonia	79	75	63

Fuente: Empleo (1998), Eurostat (2006)

Las economías centralmente planeadas crearon una demanda artificial para una creciente fuerza de trabajo. Así, el desempleo era un fenómeno virtualmente desconocido en la región antes de 1989. Más de una década de transición trajo un desempleo en rápido crecimiento: de casi cero a una cifra de dos dígitos en algunos países. Para finales del siglo XX, las tasas de desempleo se estabilizaron en niveles cercanos a los de la Europa de los 15, con la importante excepción de Polonia y Eslovaquia, que tenían tasas de desempleo mucho mayores.

Cuadro 2  
Tasa de desempleo, nuevos Estados miembros

País	2000	2005
<b>UE 15</b>	<b>7.7</b>	<b>7.9</b>
Eslovenia	6.7	6.5
Rep. Checa	8.7	7.9
Eslovaquia	18.8	16.3
Hungría	6.4	7.2
Polonia	16.1	17.7
Estonia	12.8	7.9
Lituania	16.4	8.3
Letonia	13.7	8.9

Fuente: Eurostat (2006)

Han evolucionado en la región políticas de mercado de trabajo compatibles con la economía de mercado. Sin embargo, hay acusadas diferencias tanto en la disponibilidad de recursos financieros como de servicios de mercado de trabajo, en comparación con el promedio para los 15 de la Unión Europea (antes de la adhesión de los nuevos miembros en 2004).

Cuadro 3  
Gasto público en políticas de mercado de trabajo

País	Gasto público en medidas de política de mercado de trabajo como % del PIB, 2004	Gasto en políticas activas de empleo, % de todo el gasto público en medidas de política de mercado de trabajo
<b>EU 15</b>	<b>2.11</b>	<b>30.5</b>
Rep. Checa	0.39	34.0
Eslovaquia	0.39	18.4
Hungría	0.59	35.3
Estonia	0.23	19.0
Lituania	0.26	58.3
Letonia	0.46	18.3

Fuente: Eurostat (2006)



*Las desigualdades sociales y la pobreza*

La consecuencia general de los cambios políticos y económicos después de 1989 para la gente en todos los nuevos Estados miembros ha sido el mejoramiento del nivel de vida para algunos y el estancamiento o el deterioro para muchos. Las diferencias entre los estratos bajos y altos crecieron con rapidez. “La desigualdad de ingreso en la región al final del período comunista era menor comparada con la de la mayoría de los países de la OCDE. Para finales de la década de 1990, el valor promedio del coeficiente Gini en los Estados de la Europa central y del este y los países bálticos había aumentado hasta alrededor del nivel promedio de la OCDE” (*A Decade*, 2001). Las desigualdades han aumentado más rápidamente en los países bálticos; Polonia experimentaría otro tanto.

Cuadro 4  
Desigualdad de ingreso (coeficiente Gini)

País	1987-9	1997-9
Eslovenia	0.21	0.25
Rep. Checa	0.20	0.26
Eslovaquia	0.19	0.25
Hungría	0.23	0.25
Polonia	0.28	0.33
Estonia	0.28	0.36
Lituania	0.26	0.34
Letonia	0.26	0.33

Fuente: *A Decade* (2001)

La transición ha ido acompañada de un fuerte aumento de la pobreza (Orenstein y Haas, 2002). La cifra de las personas que viven en pobreza ha crecido muchísimo, en particular en ciertos países de la región. De los nuevos Estados miembros, se informó que 26% de los húngaros, 16.8% de los letones, 16.4% de los lituanos, 13.6% de los polacos, 10.1% de los eslovacos, 8.9% de los estonios y 8% de los eslovenos vivían por abajo de la línea nacional de pobreza a principios de la presente década (*Estudio*, 2002). El mismo trabajo muestra que alrededor de 8.3% de los letones, 7.8% de los lituanos, 7.3% de los húngaros y 5.2% de los estonios vivían con menos de dos dólares al día (las cifras correspondientes al resto del grupo son menores a 2%). Con excepción de la República Checa y Eslovaquia,

no ha habido intentos por definir un mínimo adecuado de subsistencia. En Eslovaquia el gobierno decidió reducir considerablemente las prestaciones mínimas a principios de 2003. En Polonia las reglas y los requisitos para recibir prestaciones son tan estrictos que dejan fuera a la mayoría de los pobres (Barr, 1999, citado por Ferge, sin fecha).

Cuadro 5  
Desigualdad de distribución del ingreso  
medido según la proporción de participación por quintil de ingresos

País	2000/(2001)	2003/(2004)
<b>UE 15</b>	<b>4.5</b>	<b>(4.8)</b>
Eslovenia	3.2	3.1
Rep. Checa	(3.4)	3.4
Eslovaquia	N/A	(5.8)
Hungría	3.3	3.3
Polonia	4.7	5.0
Estonia	6.3	5.9
Lituania	5.0	4.5
Letonia	5.5	6.1

Fuente: Eurostat (2006)

Las estadísticas oficiales de la UE confirman que una proporción considerable de la población de la región también vive en riesgo de pobreza.

Cuadro 6  
Tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales

País	2000	2003
<b>UE 15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>
Eslovenia	11	10
Rep. Checa	8	8
Eslovaquia	N/A	21
Hungría	11	12
Polonia	16	17
Estonia	18	18
Lituania	17	15
Letonia	16	16

Fuente: Eurostat (2006)

Nota: La proporción de personas con un ingreso disponible equivalente por abajo del umbral de riesgo de pobreza, el cual está fijado en 60% de la media nacional de ingreso disponible equivalente (después de transferencias sociales).

Como en la mayoría de los otros países, los niños son más vulnerables que el resto de la población. Sólo dos países de la región no dan muestras de formas extremas de pobreza infantil: Eslovenia y la República Checa. En términos absolutos, en los países de Europa central unos 330 000 niños, junto con otros 110 000 en los países bálticos, vivían a principios de este siglo con menos de 2.15 dólares estadounidenses por día.

Cuadro 7  
Niños de 0 a 15 años que viven en pobreza absoluta (%)

País	Año	2.15 dólares por día o menos	4.30 dólares por día o menos
Eslovenia	1997/8	0.0	0.9
Rep. Checa	1996	0.0	1.9
Hungría	1997	2.4	28.8
Polonia	1998	2.0	30.7
Lituania	1999	4.8	34.7
Letonia	1998	10.0	52.9

Fuente: *A Decade* (2001)

Otro grupo amenazado por la pobreza en la mayoría de los países de Europa central y del este es el de los adultos mayores.

Cuadro 8  
Pensión promedio de vejez (en euros)

País	2003
Eslovenia	420
Rep. Checa	223
Eslovaquia	138
Hungría	176
Polonia	222
Estonia	108
Lituania	95
Letonia	94

Fuente: Canstat, *Boletín Estadístico*, 2003.

El siguiente cuadro muestra el nivel de las dificultades económicas de la población de los nuevos Estados miembros. El primer índice indica la media de los objetos deseables que faltan en la lista de siete bienes duraderos: aparato de televisión, videograbadora, teléfono, lavaplatos, horno de microondas, automóvil y computadora personal. El segundo y tercer índices representan la proporción de la población adulta que admite o bien tener problemas de solvencia o no poder ahorrar dinero.

Cuadro 9  
Media de carencias de la población en los nuevos estados miembros

País	Índice	% problemas de solvencia	% no puede ahorrar
<b>UE 15</b>	<b>0.64</b>	-	-
Eslovenia	0.54	5.2	67.7
Rep. Checa	0.80	4.0	63.2
Eslovaquia	1.29	7.3	72.9
Hungría	1.37	14.3	87.5
Polonia	1.52	11.3	86.1
Estonia	1.54	18.8	85.5
Lituania	1.79	21.7	84.0
Letonia	2.07	24.2	88.2

Fuente: Russell y Whelan (2003)

La incidencia de la carencia de ingresos es considerablemente mayor entre los desempleados y los trabajadores no calificados.

#### *Accesibilidad de la asistencia social*

Las formas tradicionales de apoyo a las familias con niños se vieron debilitadas durante el período de transformación. Los subsidios a los precios de los bienes para los niños fueron abolidos al comienzo de la década de 1990. El acceso a guarderías y jardines de niños volvió a “mercantilizarse”, por lo menos parcialmente. También disminuyeron las asignaciones familiares en metálico, con la importante salvedad de Eslovenia.

Cuadro 10  
Asignaciones familiares como % del total del ingreso de la unidad doméstica

País	1991	1999
Eslovenia	0.6	1.4
Rep. Checa	4.7	1.6
Eslovaquia	6.4	4.3
Hungría	8.1	3.8
Polonia	4.2	1.2

Fuente: A Decade (2001)

Hay una diferencia considerable entre los antiguos y los nuevos Estados miembros en términos de la cobertura y la calidad de la atención social institucionalizada.

Cuadro 11  
Comparación de la satisfacción con los servicios sociales:  
miembros antiguos *versus* nuevos (2003)

Grados de satisfacción	Antiguos Estados miembros	Todos los nuevos Estados miembros, más Turquía, Rumania y Bulgaria
Satisfechos (valores de 6 a 10 en escala de 10)	52%	24%
No satisfechos (valores de 1 a 5 en escala de 10)	43%	74%

Fuente: Alber 2003, cálculos propios

Sólo 4% de los adultos en los actuales países miembros reportan tener responsabilidades familiares adicionales, en comparación con más de 28% de los encuestados en los nuevos Estados miembros (Alber, 2003, sus propios cálculos). Ésta es la impresionante diferencia causada sobre todo por el subdesarrollo de los sistemas institucionales de asistencia social en todos los nuevos Estados miembros. Como también participan de la tendencia general al envejecimiento de la población, esta brecha es muy visible particularmente en la insuficiencia de la atención a los adultos mayores. Tal situación representa una carga extraordinaria para quienes se encargan de los cuidados a esas personas dentro de la familia. La insuficiente capacidad institucional crea una forma de dependencia que pesa particularmente sobre las mujeres y, por supuesto, se refleja de manera compleja en sus preferencias normativas.<sup>1</sup>

La situación en los nuevos Estados miembros en cuanto a la calidad de la atención institucional a los adultos mayores es la siguiente: aunque va mejorando paulatinamente en algunos países (ciertamente en la República Checa), las instituciones generalmente carecen de suficiente personal y están instaladas en edificios antiguos y poco funcionales, como conventos o castillos, y no es raro que seis o más personas tengan que vivir en una misma habitación. La calidad del entorno tanto físico como psicológico es baja; muchas de esas instalaciones son auténticos asilos. No es de extrañar que la preferencia mostrada a vivir en tales instituciones en caso

<sup>1</sup> Un ejemplo típico de tal situación: “no existe una institución para cuidar a mi anciana madre (o padre o niño con discapacidad, o pariente enfermo crónico). No hay nadie más que yo para responsabilizarme de sus cuidados”.

de invalidez o cuando se envejece esté cercana al final de la lista de opciones potenciales, con sólo 7% incluso en la República Checa (Vidovičová y Rabušić, 2003).

La introducción de un segundo grado obligatorio en los esquemas de pensión por vejez operados por fondos de pensiones privados representa un claro indicador del éxito de la “re-mercantilización” de los esquemas de seguridad social. Es considerable el desplazamiento en tal sentido en la región: Hungría lo introdujo en 1998, Polonia en 1999, Letonia en 2001, Estonia en 2002 y Eslovaquia en 2003. En todos los casos, los sistemas públicos existentes de lo que se ha llamado *pay-as-you-go*<sup>\*</sup> están subcontratando servicios privados, lo cual puede significar en el futuro la reducción de las prestaciones (*Estudio*, 2002). Vale la pena mencionar que en Chile, el país pionero que lanzó el coaseguro privado obligatorio hace cerca de 30 años, alrededor de 40% de las pensiones provistas por los fondos privados quedan por abajo del nivel mínimo de pensiones y deben ser subsidiadas por el Estado.<sup>2</sup>

### *La salud y los servicios de salud*

La situación de la salud de la población en los nuevos Estados miembros, medida en términos de expectativas de vida al momento de nacer, ha mejorado desde que empezó la transformación. La única excepción a esta regla es el estancamiento de este indicador para la población masculina en los países bálticos.

El debilitamiento de la dimensión preventiva de la asistencia médica, uno de los pocos rasgos del sistema comunista, provocó en algunos países el aumento de las enfermedades contagiosas como la tuberculosis. Letonia y Lituania reportaron 2.5 veces más de casos, mientras que Estonia en 1999 registraba 1.8 veces más casos en comparación con 1989. El SIDA representa un peligro permanente para países como Letonia, si bien las cifras de casos de seropositivos aún se mantienen en un nivel relativamente bajo.

---

\* Nota de la traductora. Éste es un sistema sin fondos permanentes en el que los contribuyentes actuales pagan los gastos de los beneficiarios actuales; no hay acumulación de reservas.

<sup>2</sup> Intervención del presidente chileno Ricardo Lagos en el encuentro *Progressive Governance Conference*, Londres, 11-14 de julio de 2003.

Cuadro 12  
Expectativas de vida al nacer en los nuevos Estados miembros

País	Mujeres			Hombres		
	1989	1999	2004 (2003)	1989	1999	2004 (2003)
Eslovenia	76.7	79.3	(80.4)	68.8	71.8	(72.6)
Rep. Checa	75.4	78.2	79.0	68.1	71.4	72.6
Eslovaquia	75.2	77.2	77.8	66.8	69.0	70.3
Hungría	73.8	75.2	76.9	65.4	66.4	68.6
Polonia	75.5	77.2	79.2	66.7	68.2	70.0
Estonia	74.7	76.3	(76.9)	65.7	65.5	(66.0)
Lituania	76.3	76.9	77.8	66.9	66.4	66.4
Letonia	75.2	75.3	77.2	65.3	64.7	65.5

Fuente: *A Decade* (2001), Eurostat (2006)

Los fondos públicos de salud que ahora funcionan sobre todo como esquemas públicos de seguridad social limitan severamente los servicios por los que pagan. Muchos tipos de tratamientos preventivos, exámenes e intervenciones médicas, así como atención odontológica y una larga lista de medicinas han quedado fuera del financiamiento público (Ferge, sin fecha).

Esta política de repliegue se refleja en un mayor nivel de insatisfacción con el funcionamiento del sistema de salud en los nuevos Estados miembros, comparados con los antiguos.

Cuadro 13  
Comparación de la satisfacción con el sistema de salud:  
miembros antiguos *versus* nuevos (2003)

	Miembros antiguos	Todos los miembros nuevos, más Turquía, Rumania y Bulgaria
Muy satisfechos o bastante satisfechos	56%	32%
Insatisfechos o no muy satisfechos	42%	67%

Fuente: Alber, 2003, cálculos propios

### *Grupos étnicos marginados*

Los gitanos han sido el grupo étnico más golpeado por las consecuencias de la transformación económica y social. Con un capital social y cultural insuficiente, muchos de ellos no lograron hallar una salida en las cambian-

tes condiciones de vida. Los trabajadores con bajo nivel de cualificación fueron los primeros en ser despedidos cuando las grandes compañías estatales comenzaron a desplomarse. El apoyo público también comenzó a disminuir. Las tasas de desempleo, de mala salud, de condiciones deficientes de vivienda, el fracaso escolar, las tasas de criminalidad, todos estos fenómenos socialmente dañinos o patológicos se concentran más en este grupo étnico que en la mayoría de la población en todos los nuevos Estados miembros. Los gitanos son el blanco más frecuente de los insultos y los ataques por motivos raciales, particularmente por parte de otros grupos socialmente marginados (*National*, 2003).

*Gasto social y de salud*

No resulta sorprendente que el gasto público, tanto en términos absolutos como relativos, sea más modesto en los nuevos Estados miembros comparado con el promedio de los 15 miembros anteriores.

Cuadro 14  
Gasto total de protección social como % del PIB

País	2000	2003
<b>UE 15</b>	<b>27.2</b>	<b>28.3</b>
Eslovenia	24.9	24.6
Rep. Checa	19.6	20.1
Eslovaquia	19.5	18.4
Hungría	19.8	21.4
Polonia	20.1	21.6
Estonia	14.4	13.4
Lituania	15.8	13.6
Letonia	15.3	13.4

Fuente: Eurostat (2006)

Nota: Los datos para la República Checa difieren de los que aparecen en el cuadro 18 debido a una fuente distinta de información.

Existen suficientes pruebas empíricas para concluir que los sistemas de salud y asistencia social en los nuevos estados miembros no disponen de suficientes recursos para permitir a los responsables de las políticas públicas satisfacer muchas de las necesidades de la población percibidas por ésta como legítimas, y respetar el principio de acceso universal.



## UN ESTUDIO DE CASO: LA REPÚBLICA CHECA

En esta parte del trabajo nos concentraremos en el análisis del desarrollo del Estado de bienestar poscomunista en la República Checa. Utilizando los marcos teóricos disponibles (ver partes 1 y 2), complementamos la visión comparativa anterior con una reflexión adicional sobre sus raíces, su conformación y sus fuerzas motrices en términos históricos, culturales, políticos e institucionales.

### *Historia*

El vínculo histórico más influyente es con mucho el que puede atribuirse a Bismarck. Las comarcas checas tuvieron una influencia significativa del modelo de política social conservador y corporativo incluso antes de la Primera Guerra Mundial. El Partido Socialdemócrata Checo-Eslavo fue fundado desde 1878. A partir de entonces, los movimientos políticos socialdemócratas, socialistas radicales y luego comunistas han estado siempre presentes en la vida política del país. En el período de entre-guerras, la democracia checoslovaca apostó por la dimensión social de la existencia individual impulsando una legislación que se convirtió en ejemplo a seguir en otros países, como Grecia. La actuación autoritaria y atroz del régimen comunista después de la Segunda Guerra Mundial se vio, ante los ojos de muchos ciudadanos, al menos parcialmente compensada por la provisión de servicios sociales básicos para todos, y por el pleno (sobre)empleo como rasgo sistémico funcional de la economía de planeación central.

La Checoslovaquia de antes de 1989 era descrita por la propaganda comunista como un país modelo, con servicios sociales y de salud bien organizados (aun en el contexto del bloque soviético). La razón del desplome final del comunismo no fue tanto la limitada accesibilidad a servicios sociales de calidad mediocre y técnicamente anacrónicos, sino el triste estado de la economía y la pérdida de legitimidad debida a la creciente brecha en términos de civilización entre el país y las prósperas democracias occidentales.

*La influencia de la Unión Europea y otros actores internacionales*

El papel de la UE en la conformación de ciertos campos de la política nacional, en concreto la política social, no debe ser sobreestimado; la obvia discrepancia entre los criterios de adhesión de Copenhagen, que cubren una parte muy limitada de la agenda de asistencia social instituida en 1993, y la Estrategia de Lisboa, concebida tardíamente en 2002 como un programa explícito y equilibrado de políticas públicas para los países candidatos, y que fue aplicada sólo a partir de 2004, abrió un espacio considerable para otros actores internacionales más activos e influyentes: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, gobernados por la ideología neoliberal del Consenso de Washington en los noventa (Potůček, 2004). Esta debilidad institucional generó una aguda tensión sociopolítica: la República Checa y los otros nuevos Estados miembros ingresaron en la UE con unas políticas sociales, de salud y de empleo no suficientemente desarrolladas para enfrentar las legítimas demandas de este estratégico documento de políticas públicas. Existe la necesidad urgente de resolver la discrepancia entre las enormes tareas públicas (lograr un alto nivel de empleo, construir las capacidades de los servicios públicos sociales y de salud, aliviar la pobreza y fortalecer la cohesión social) y las limitadas capacidades sociales, económicas y administrativas para ponerlas en práctica.

La situación ha ido cambiando paulatinamente desde principios de siglo: la UE ha colaborado impulsando los temas de política social a la cabeza de la agenda política, con la construcción de instituciones y la transferencia de conocimientos y dinero de los antiguos Estados miembros. El principal instrumento de “europeización” de la política social checa ha sido el método abierto de coordinación (MAC).

Su puesta en práctica comenzó con la elaboración y la aplicación anual de los planes nacionales de acción del empleo, guiados por la Estrategia Europea del Empleo a finales de los noventa (*National*, 2003). En coordinación con la Comisión, se llevaron a la práctica distintos esquemas que habían tenido éxito en otros países; esta actividad conjunta con la UE representa un valor añadido, aunque el país, al igual que otros Estados miembros, todavía tiene un nivel inaceptablemente alto de desempleo.

En 2002 la Comisión Europea pidió a todos los gobiernos de los países candidatos elaborar los memoranda de inclusión conjunta, para

identificar los problemas clave y las políticas para combatir la pobreza y la exclusión social. La agenda de inclusión social se fijó formalmente con la preparación y aprobación del documento por los representantes de la Comisión y del gobierno checo en 2004 (*Joint*, 2004). La preparación y aprobación del Plan Nacional de Acción sobre la Inclusión Social 2004-2005 vino después (*National*, 2005). El documento concentra otras políticas (planes de acción, estrategias, programas y decretos oficiales) que tienen relevancia en el tema de la inclusión social. El talón de Aquiles del documento es la ausencia de metas explícitas, la falta de definición sobre las responsabilidades de su implementación y la carencia de vínculos con el proceso presupuestal. Resulta significativo que el Ministerio de Finanzas haya quedado fuera de todo el proceso preparatorio (Potůček, en prensa).

En términos de la técnica y los procedimientos, la República Checa no ha tenido problemas con la aplicación del MAC. El gran problema está no en la implementación formal, sino más bien en el contexto administrativo y político en que está siendo aplicado. Para resumir una larga historia:

1. La administración pública checa no tiene estructuras organizativas específicas con capacidad para abordar temas estratégicos.
2. Los funcionarios checos no están capacitados ni tienen experiencia para abordar temas estratégicos en su desempeño profesional.
3. Los líderes políticos checos en general no aprecian la importancia del pensamiento estratégico y la toma de decisiones para el desempeño de sus funciones políticas.

Así, pues, tampoco aumentó la calidad del proceso de elaboración y redacción de documentos: los objetivos y responsabilidades mal definidos, la falta de evaluación de los programas, la pobre coordinación intersectorial y la ausencia de vinculación con los recursos presupuestales dejan mucho por hacer para mejorar la situación (Atkinson, Cantillon, Marlier y Nolan, 2005).

Como resultado, el impacto real del MAC en el plano de la gobernabilidad nacional ha quedado muy por abajo de su influencia potencial. En otras palabras, las tareas operativas y tácticas, los intereses de corto plazo, la falta de tiempo y la ceguera profesional limitan severamente la aplicación del MAC. Al mismo tiempo, pueden verse claramente efectos positivos en el aumento del nivel general de conciencia por parte de los funcionarios públicos respecto de la problemática de la UE.

*El discurso público sobre la política social*

Los socios más importantes del gobierno han sido los sindicatos y las asociaciones empresariales que participan en la institución tripartita (el Consejo de Acuerdo Económico y Social) establecida en octubre de 1990 sobre la base de un acuerdo voluntario entre los tres actores sociales. Hoy en día los representantes de los sindicatos y del sector privado son socios respetados del gobierno, y el sistema tripartita ha echado fuertes raíces en la urdimbre política del Estado checo.

Sin embargo, todavía hay mucho camino que recorrer antes que la República Checa se transforme en una democracia consensual sobre el modelo de la Europa occidental, lo que requeriría de medidas gubernamentales para que los resultados de la discusión sobre las políticas públicas se difundan ampliamente, se presenten y sean debatidos por todos los que serán afectados por ellas. El gobierno sigue siendo quien mayor poder de decisión tiene en materia de políticas sociales.

Hay indicios de que los gobiernos encabezados por los socialdemócratas fueron más capaces de abrir discusiones públicas y participar en ellas. *Pars pro toto*: el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales introdujo una nueva forma de comunicación llamada “conferencias sociales” a fines del siglo XX. En ellas los representantes de las ONG, los expertos y los funcionarios discutían temas importantes (como la regulación de la asistencia social) antes de que el ministerio o el gobierno tomaran una decisión definitiva.

Muchos actores sociales participaron activamente en la preparación de documentos programáticos inspirados por la UE, como los Planes Nacionales de Acción para el Empleo o el Plan de Inclusión Social.

Un ejemplo interesante de una iniciativa nacional original fue la redacción de la Doctrina Social de la República Checa (*Sociální*, 2002). Su propósito era construir un amplio consenso nacional respecto de las futuras orientaciones, los objetivos, las prioridades y los instrumentos adecuados de la política social checa. Las cinco conferencias preparatorias en los años de 1998 a 2000 fueron una iniciativa conjunta de la comunidad académica (reunida alrededor de la ONG Socioklub), el Ministerio del Trabajo y el Senado de la República.

El documento fue incluido en la declaración del acuerdo de los partidos de la coalición gobernante en julio de 2002 como punto de partida

para el ulterior desarrollo de la política social del gobierno y sus prioridades y enfoques para el período hasta 2006. Sin embargo, hasta su renuncia en 2004, ese gobierno no logró hallar suficiente capacidad y motivación para dar los pasos consecuentes: las decisiones sobre la política social partieron o bien de problemas urgentes, o de las demandas más apremiantes de diversos grupos de presión.

*Las fases del desarrollo del Estado de bienestar*

Podemos identificar tres fases del desarrollo de la política social según las tareas y las prioridades vigentes de cada período en la República Checa.

***Primera fase: El diseño de nuevas instituciones (diciembre de 1989-junio de 1992)***

Desde el principio, los cimientos conceptuales de las reformas pendientes se discutieron y aclararon y se eliminaron algunos de los privilegios sociales antes otorgados por el sistema comunista. Diversos grupos voluntarios prepararon intensivamente planes de reforma para distintos campos de la política social. Ésta fue desarrollada e incluida en la legislación tanto del ámbito federal (el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales *checoslovaco*) como nacional (el ministerio paralelo en la República Checa). Aunque la cooperación entre ambos ministerios nunca fue ideal desde el punto de vista político, su posición y la de sus gobiernos respectivos siempre fue compatible. El trabajo de esos ministerios puede ser descrito como un esfuerzo sistemático por sustituir el paternalismo del Estado introduciendo mecanismos más sólidos y descentralizados que fuesen compatibles con la reforma económica en curso. Tales mecanismos sólo estarían sujetos a los poderes regulatorios y ejecutivos del Estado cuando fuera necesario. Desde el punto de vista de la filosofía política vigente en el gobierno, este enfoque era una combinación de principios social-liberales y socialdemócratas.

El “Escenario de Reforma Social” redactado y adoptado en el ámbito del gobierno federal (*checoslovaco*) tuvo influencias ideológicas socialdemócratas y social-liberales, y se convirtió en el documento conceptual fundamental para la reforma del sector social. Se adoptó un plan para crear un sistema universal y unificado de bienestar social que ofreciera seguridad social y médica universal y obligatoria (complementada con un seguro adicional voluntario para individuos o grupos) y asistencia social basada en la comprobación de recursos, con la condición de que se hubiesen

agotado todas las alternativas de seguridad social, o cuando el ciudadano estuviera incapacitado para ganarse el sustento.

La reforma de la política social checa se basó en tres componentes básicos: primero, una activa política de empleo; segundo, la liberalización y pluralización del bienestar social sobre la base de un sistema de seguridad de inspiración bismarckiana que tiene antiguas raíces en la historia del país desde finales del siglo XIX; y tercero, el desarrollo de una red de seguridad social para los menesterosos.

***Segunda fase: El repliegue (julio de 1992-junio de 1998)***

Debido a los cambios políticos de la época, adquirió popularidad en la República Checa la política neoliberal, caracterizada por su énfasis en la reforma económica, un esfuerzo declarado e incluso legislado por limitar el papel y la capacidad de gasto del gobierno en la esfera de la seguridad social, y la desconfianza en la función de intermediación de las instituciones de la sociedad civil en la formación y la aplicación de la política social. Esta agenda política, encarnada por el Partido Cívico Democrático, fue un tanto modificada en el marco de la coalición por aquellos partidos que daban prioridad a una solución que dejase mayor margen a la intervención estatal (la Unión Cristiano-Demócrata y el Partido del Pueblo Checo) y por la actividad de las instituciones de la sociedad civil (la Alianza Cívica Democrática). Por lo tanto, la filosofía política gubernamental acabó siendo una mezcla de neoliberalismo y conservadurismo. El gobierno no era muy entusiasta respecto de la adhesión a la UE, así que hubo lagunas considerables en el esfuerzo de Chequia por ingresar a la UE, como se reflejaba en los informes anuales de la Comisión Europea.

Los gobiernos checos de 1992 a 1998, con su mezcla de retórica neoliberal y conservadora, su actitud recelosa respecto de la ampliación de la UE y su política social centralista y estatista en la práctica, enfrentaron el problema de cómo escapar de ese callejón sin salida. Su solución fue llenar las categorías institucionales creadas al principio de la transformación con un contenido bastante diferente... o dejarlas vacías, como ocurrió con el propuesto Fondo de Seguridad Social corporativo. Como resultado, muchas instituciones de política social eran pluralistas y corporatistas en teoría, pero en la práctica el Estado conservaba gran parte de su anterior poder (v.gr. el sector de la seguridad social obligatoria). Se introdujeron en algunos casos (como la asignación para los niños de 1995) ciertos

esquemas residuales focalizados a un grupo determinado y basados en la comprobación de ingresos. Esta tendencia, junto con la caída en el ingreso real de la mayoría de la población y la abolición de la mayoría de los subsidios de precios y en especie, debilitaron los recursos disponibles y la posición social particularmente de los estratos medios en la escala socioeconómica. Los gobiernos neoliberales y conservadores checos no se interesaron en el trabajo conceptual ni en la orientación práctica hacia objetivos de largo plazo, particularmente de políticas sociales preventivas.

***Tercera fase: La política social de nuevo en la agenda política  
(julio de 1998-junio de 2006)***

Las elecciones parlamentarias realizadas en junio de 1998 llevaron a la formación de un gobierno de minoría del Partido Socialdemócrata Checo de 1998 a 2002. Su victoria simbólica sobre los resentimientos “thatcheritas” de los anteriores gabinetes de Václav Klaus llevó a que el Parlamento checo aceptara la Carta Social Europea en la primavera de 1999. El nuevo gobierno basó su política en un programa proactivo de participación cívica y educación y anunció la necesidad de crear una visión de largo plazo para el país. El núcleo de la política gubernamental era la idea de una economía de mercado orientada a lo social y lo ambiental. Se ofrecía acceso igual a la educación, el empleo y la autodeterminación civil y personal a todos los ciudadanos. Esto contrastaba grandemente con los acentos más o menos residuales de la política social practicada por los anteriores gobiernos. Sin embargo, la aplicación de tal programa se vio seriamente amenazada por las estrecheces presupuestales resultantes de los agudos problemas fiscales del país, los retrasos legislativos causados por la posición minoritaria del gobierno, la insuficiente capacidad de ejecución del Estado y la muy dilatada reforma de la administración pública.

Las siguientes elecciones generales de 2002 las ganaron los socialdemócratas. Establecieron un gobierno de coalición junto con los cristiano-demócratas y la pequeña formación liberal Unión de la Libertad. Esa coalición actuó con una mayoría ínfima (de 101 contra 99) en el Parlamento. En temas de política interna, hubo que hallar compromisos entre los conceptos y enfoques socialdemócratas, cristiano-demócratas y liberales. La mayoría de los resultados de tan complicadas negociaciones nos recuerdan las conocidas recomendaciones de la Gran Bretaña de Tony Blair: sin repliegues draconianos, pero, al mismo tiempo, sin políticas sociales

enérgicas para erradicar, o al menos aliviar, los problemas sociales más persistentes. El gobierno checo desarrolló una política claramente pro-europea y dio velocidad al proceso preparatorio para la adhesión a la UE.

### *Los resultados*

#### *La política de protección social y la pobreza*

*La política de seguridad social después de 1989.* El núcleo de la política social del Estado debía ser un sistema universal y uniforme de seguridad social. Después de la victoria de los partidos neoliberales y conservadores en las elecciones de 1992, las tendencias liberales y residuales comenzaron a hacerse oír con más fuerza en este campo. La concepción de la reforma social comenzó a imponer límites en la política de seguridad social, y en este marco cristalizó la visión de los tres ámbitos o pilares: primero, la seguridad social pública y obligatoria, para intervenir en situaciones previsibles en la vida del ciudadano, según el principio de *pay-as-you-go*; segundo, el respaldo social del Estado para enfrentar situaciones sociales impredecibles, financiado con recursos fiscales generales; tercero, la asistencia social sobre el principio del apoyo a los ciudadanos que estén en situación de emergencia, cofinanciada por las autoridades centrales y locales, las organizaciones no lucrativas y los propios beneficiarios.

*Seguridad social obligatoria.* En 1992 se promulgaron leyes que hicieron posible transformar la estructura de la seguridad social. Ésta sería obligatoria, y los contribuyentes al Fondo de Seguridad Social serían los empleados (que pagan hasta 8% de su ingreso bruto, del cual 1.1% va al esquema de seguro médico, 6.5% a las jubilaciones y 0.4% a la política de empleo), los patrones (que pagan hasta 26% del ingreso bruto de sus empleados, 3.3% del cual va al seguro médico, 21.5% a las pensiones y 1.2% a la política de empleo), y el Estado, que paga la contribución para el seguro de los niños, los jubilados, la licencia de maternidad/paternidad, los desempleados, los discapacitados, los soldados y los presos. En el caso de las personas que trabajan por cuenta propia, es 34% de una suma que ellos mismos fijan, pero no menos de 50% del ingreso por autoempleo tras la deducción de los costos requeridos para ejercerlo, los seguros y el mantenimiento, y no puede ser menor de 25% del salario promedio.



Las contribuciones a la seguridad social cubren las pensiones para los adultos mayores, las pensiones por invalidez, las de las viudas y los huérfanos, el seguro por enfermedad, los cuidados y tratamientos en la casa, la política de empleo y los costos administrativos.

En 1995 se dio un cambio legislativo importante en el marco de la estructura de la seguridad social con la promulgación de una nueva ley sobre pensiones para los adultos mayores. Se aprobó subir la edad oficial de jubilación en forma incremental hasta 2007. Para las mujeres, el límite era antes entre los 53 y los 57 años, y aumentó a entre 57 y 61 (dependiendo del número de hijos), mientras que para los hombres subió de 60 a 62. Otro paso adelante se dio en 2003, al aumentar aún más la edad de la jubilación, a 63 años para todos los hombres y para mujeres sin hijos. Esos límites se alcanzarán en 2016 para los hombres y en 2019 para las mujeres. La ley sobre el seguro de pensión base concibe una pensión de vejez compuesta por dos elementos: una cantidad fija que se paga a todos y otra que depende del número de años trabajados y el ingreso recibido; la ley se basa en el principio de una redistribución sustancial de las finanzas acumuladas a personas con un menor nivel de ingresos. Las pensiones de vejez para quienes tuvieron mayores ingresos en su trabajo se ven afectadas por una fórmula de cálculo regresiva. La proporción de la pensión de vejez promedio frente al promedio de salario neto decreció a 52.7% en 2005, comparada con 66% en 1990. La proporción de la pensión de vejez promedio frente al salario bruto promedio decreció de manera correspondiente: a 41.1% en 2005, comparada con 52.7% en 1990. La pensión pública de vejez promedio era de 7 728 coronas checas al mes en 2005 (cerca de 350 dólares). Se supone que la proporción del salario bruto descenderá para el año 2010 a 38% y en 2015 a 35%. Así, el gobierno conservador-liberal consiguió imponer una concepción muy residual de la seguridad para la vejez que difiere considerablemente de la práctica europea y no excluye la posibilidad de que la pensión caiga por abajo del nivel de subsistencia. Además, es un sistema cuyas condiciones y manejo de los recursos recaudados están totalmente en manos del Ministerio de Finanzas, en lugar de las corporaciones públicas originalmente concebidas como un Fondo de Seguridad Social.

El sector público de la seguridad social obligatoria es completamente dominante en el panorama del sistema checo de pensiones de vejez. Sin embargo, cada vez atrae más clientes el seguro adicional voluntario priva-

do, basado en un contrato entre el ciudadano y la compañía aseguradora, introducido en 1994. El Estado apoya la participación en este esquema mediante un subsidio y un descuento del impuesto sobre el ingreso. Si el participante está de acuerdo, el patrón hace los pagos de las contribuciones. Si se da el descenso en la proporción de las pensiones pagadas en el sistema público al nivel del salario promedio, los grupos más ricos de la población se verán forzados a recurrir más al sector privado para aumentar el monto de sus pensiones de vejez.

Desde 1995 se ha dado una discusión pública sobre la reforma de todo el concepto del viejo sistema de pensiones. La iniciaron los expertos de las instituciones financieras internacionales, particularmente el FMI y el BM, que recomendaban insistentemente que el país optase por la obligatoriedad del coaseguro privado. Este nuevo tipo de seguro para la gente mayor complementaría el esquema público de *pay-as-you-go*, que gradualmente iría perdiendo importancia en la masa total de los recursos redistribuidos. Se argumentó que tal cambio sería inevitable, debido a las tendencias demográficas (envejecimiento de la población) y la demanda de inversión en la economía nacional que sería satisfecha por los recién establecidos fondos de pensiones privados. En contraste con Hungría (1998), Polonia (1999), y últimamente Eslovaquia (2005), que han introducido ese modelo, la República Checa resistió la presión. Había dos factores principales para explicar esta significativa diferencia:

- 1) El país no estaba en una crisis fiscal tan profunda como otros países de la región y era menos dependiente de los préstamos provistos por esas organizaciones.
- 2) La idea tenía fuertes opositores políticos, como los consecutivos gobiernos socialdemócratas y los sindicatos, que recalcan los riesgos que conllevaba tal reforma en razón de la fragilidad de las instituciones y los mercados financieros y la enorme demanda de entradas financieras adicionales durante un par de décadas antes de que pueda ser introducida.

A principios del siglo XXI continúa la discusión sobre la reforma de las pensiones. Los teóricos neoliberales, los políticos de derechas y los representantes de las instituciones del mercado financiero apoyan la idea de un coaseguro privado obligatorio, mientras que los institucionalistas,

los políticos de izquierda y los sindicatos favorecen los esquemas voluntarios y no lucrativos de coaseguro (con la contribución financiera tanto de los empleados como de los patrones).

De 2005 a 2006 se redactó un borrador de los principios de la reforma de las pensiones por parte de un equipo formado por el gobierno y compuesto de representantes de los partidos políticos, expertos y funcionarios. Sugería efectuar nuevas reformas de la pensión estatutaria, incluyendo subir la edad de la jubilación, la creación de un fondo de reserva y el mayor desarrollo de las pensiones privadas voluntarias. Sin embargo, el Parlamento no aprobó este proyecto.

*El apoyo social del Estado.* Este sistema de apoyo social fue introducido en 1995. Todas las prestaciones se definen como el múltiplo fijo del nivel mínimo de subsistencia y son pagadas con recursos fiscales generales. Las prestaciones otorgadas tras la comprobación de los recursos abarcan las asignaciones para los niños (pagadas hasta los 26 años si la persona sigue capacitándose para el trabajo), la asistencia social (a familias e individuos de bajos ingresos), prestaciones de vivienda y de transporte (para niños que reciben educación o capacitación lejos de su lugar de residencia permanente). Las prestaciones categóricas (otorgadas sin reparar en el nivel de ingresos) comprenden las asignaciones parentales (pagadas al padre o a la madre que cuida a niños de hasta cuatro años), el apoyo de manutención (para la familia de la persona que hace el servicio militar o el servicio civil alternativo), las prestaciones para la crianza de niños ajenos, las que se otorgan al nacer un niño y las de gastos funerarios.

Uno de los cambios más importantes del sistema fue el método de asignación de beneficios a los niños. Hasta 1995 se pagaba una asignación a todas las familias con niños, sin hacer diferencias en razón del ingreso. La *Ley de Apoyo Social* del Estado introdujo un nuevo método basado en la comprobación de ingresos y vinculado con un ingreso familiar que no excediera tres veces el mínimo de subsistencia. En el período entre 1998 y 2006 los gobiernos socialdemócratas quisieron volver a la asignación universal (categórica) para los niños, pero no pudieron reintroducirla debido a la oposición de los partidos de su propia coalición, los de la oposición y los imperativos fiscales. El poder adquisitivo real de las asignaciones y los créditos fiscales para los niños ha venido disminuyendo considerablemente desde 1989 (cuadros 10 y 15).

Cuadro 15  
Reducción en la asistencia pública a las familias con niños  
(asignaciones y créditos fiscales), República Checa, 1989-2002

Tipo de familia	Descenso del apoyo público en 2002 (comparado con el 100% en 1989)
Familia con uno o dos niños dependientes	27%
Familia con tres niños	35%
Familia uniparental con un niño	45%

Fuente: Hiršl (2003)

*La asistencia social.* La estructura de la asistencia social está concebida como un “salvavidas” para quienes ya no pueden bastarse a sí mismos, no califican para recibir prestaciones en el marco de la seguridad social y las estructuras estatales de apoyo social, o cuando tales prestaciones no son suficientes para mantenerse por lo menos al nivel oficialmente fijado como el mínimo de subsistencia. La asistencia social se otorga en forma de asignaciones monetarias, o en especie, o ambas.

Las nuevas leyes que comenzaron a tener efecto sobre las condiciones de vida de los necesitados a principios de la década de 1990 eran la *Ley de Nivel de Subsistencia* y la *Ley de Necesidad Social* (que fue enmendada varias veces). Incluían la obligación del Estado de garantizar a todos los ciudadanos que su nivel de vida no caería por abajo del mínimo oficial de subsistencia y de compensar la diferencia entre el ingreso real del individuo o la familia y ese límite, a condición de que ellos no pudiesen aumentar ese ingreso por sus propios medios, ya fuese debido a la edad, al estado de salud u otras razones legítimas. Así, esa ley definía un límite de pobreza socialmente aceptable y establecía el derecho a recibir ayuda del Estado en ciertas circunstancias. Es un esquema basado en la evaluación individual del ingreso total, las propiedades y las relaciones sociales del solicitante. El mínimo de subsistencia que se define depende de la edad y de la estructura de la unidad doméstica.

La ley ordenaba que el gobierno aumentara el nivel de subsistencia según los cambios en el costo de la vida y mantuviera la proporcionalidad entre el nivel del mínimo de subsistencia y el ingreso promedio.

El concepto de asistencia social del gobierno checo surge del principio de subsidiaridad: el individuo es el primer responsable, luego la familia, las organizaciones humanitarias, los ayuntamientos y finalmente el Estado.

Después de largos años de preparativos, la nueva *Ley de Servicios Sociales* debe entrar en vigor en enero de 2007. Delega más responsabilidades a los gobiernos regionales y da al beneficiario más posibilidades de elegir servicios (determinadas prestaciones irán a los individuos y no a las instituciones).

*La incidencia de la pobreza.* La situación de pleno empleo, la gran igualdad del ingreso y los apoyos relativamente generosos a las familias con niños se reflejó en el bajo porcentaje de personas auténticamente pobres en el socialismo. Aun cuando la transformación económica ha cambiado la posición de la mayor parte de los individuos y unidades domésticas, la situación se mantiene bajo control en parte echando mano de las más diversas medidas sociopolíticas, como la antes mencionada introducción de las nociones de nivel de subsistencia, salario mínimo, el ajuste de las pensiones a la inflación y el pago de subsidios por desempleo.

El Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales es responsable del monitoreo de la pobreza y las tendencias al respecto. La tasa de pobreza en la República Checa se ha mantenido relativamente baja. Es bastante difícil medir qué tanta pobreza hay en una sociedad. En el caso checo, se puede trabajar con los siguientes indicadores:

1. El límite mínimo de subsistencia oficialmente fijado. Para una unidad doméstica de una sola persona (también si es jubilada) es de 4 420 coronas (alrededor de 200 dólares) por mes a partir del 1 de enero de 2006. El salario mínimo es de 7 955 coronas (alrededor de 360 dólares) por mes a partir del 1 de julio de 2006. Según los resultados del estudio titulado *Situación social de las unidades domésticas*, realizado por la oficina checa de estadísticas bajo la regulación de Eurostat, el ingreso de 3.4% de las unidades domésticas y de 4.3% de los individuos estaban por abajo del mínimo de subsistencia en 2001.
2. El indicador de pobreza relativa usado por la Unión Europea. Las unidades domésticas se hallan en la franja de la pobreza si su ingreso per cápita baja a menos de 60% de la media de ingreso equivalente de una persona adulta; el primer adulto se cuenta con un coeficiente de 1.0, otros adultos con un coeficiente de 0.7 y los niños con 0.5 (éste es el ingreso doméstico ajustado mencionado antes). Por abajo del nivel de pobreza fijado estaba en 1996 el 7.6% de la población, y en 2001 el 7.92% (*Joint Inclusion Memorandum*, 2004). El Plan Nacio-

nal de Acción sobre Inclusión Social 2004-2006 (2005) fue elaborado bajo los auspicios de la Comisión Europea y el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales checo.

Los procesos de diferenciación de los ingresos de la población son parte inevitable de la transformación. Hay dos hechos en el meollo de los problemas en este sentido. Primero, la diferenciación de los ingresos no ocurre en concordancia con un aumento en los niveles de vida de la mayoría de la población, como es la norma en los países desarrollados, sino más bien durante un sensible descenso del nivel promedio de vida y un desplazamiento absoluto y relativo del ingreso hacia los grupos de altos ingresos. La participación del quintil más rico de la población económicamente activa en la suma total de los ingresos aumentó de 30.9% en 1988 a 37.8% en 1996. En el mismo período, la proporción entre el ingreso doméstico en los deciles más bajo y más alto aumentó de 2.6 a 3.2 en la República Checa (Večerník, 1997). En segundo lugar, en la mayoría de los casos la sociedad no considera justos los criterios usados como base para la diferenciación. Los grupos más amenazados de la población adulta son los desempleados, los discapacitados, las madres solteras y los ciudadanos que no tienen más que educación básica. Las familias con niños en general y los niños en particular también forman parte de los grupos de población que corren mayores riesgos de caer en la pobreza. Los más amenazados son, pues, las familias de obreros no cualificados y con niños. Los que han salido ganando en estos cambios son los miembros de la elite económica y política, quienes han aprovechado el proceso de privatización (ya sea legalmente o apropiándose recursos públicos o de empresas) y los empleados de las corporaciones multinacionales cuyos sueldos, equiparables a los occidentales, son mucho más altos que el salario promedio local.

*La política de empleo y el desempleo.* La *Ley del Empleo* entró en vigor a principios de 1991. La política estatal de empleo, según esta ley, se orienta a lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra, a la utilización productiva de los recursos humanos y a garantizar los derechos de los ciudadanos al empleo. Esto se interpreta como el derecho de quienes quieren y pueden trabajar y están en la práctica buscando trabajo. Estas personas tienen derecho a conseguir un empleo adecuado, a la capacitación requerida para el trabajo y a la seguridad material antes de

comenzar a desempeñarlo y en el caso de que lo pierdan. Se creó una red de oficinas del trabajo regionales para administrar la política de empleo. Además de las capitales regionales, se abrieron oficinas en las poblaciones más importantes. Sus servicios son relativamente accesibles a quienes buscaban empleo en todo el país.

La atención que se da a la política de empleo activa y pasiva ha fluctuado significativamente a lo largo de los años, según la orientación política de los consecutivos gobiernos; los de derechas más a favor de las políticas pasivas, los de izquierdas de las activas.

Cuadro 16

Gasto para la política de empleo activa como porcentaje de todos los egresos en política de empleo, República Checa, 1991-2004

Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
%	31	55	35	28	26	21	14	18	25	37	43	44	N/A	34

Fuente: Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, República Checa (2004); Eurostat (2006)

La política de empleo es financiada mediante contribuciones de los patrones, los empleados y el Estado (actuando por los ciudadanos económicamente inactivos). El gobierno socialdemócrata de minoría elaboró (y el Parlamento aprobó) el primer Programa Nacional de Empleo a principios de 1999. El actual Plan Nacional de Acción de Empleo 2004-2006 (2004) fue diseñado bajo los auspicios de la Comisión Europea y el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales.

*El comportamiento del desempleo.* A diferencia de otros países de la Europa central y del este, la República Checa pudo mantener el desempleo a un nivel muy bajo hasta 1997, especialmente gracias a la llamada *voucher privatization*\* a la manera checa, que no ejerció demasiada presión en una reestructuración económica que llevara a mayor productividad y eficiencia de las empresas recién privatizadas. A partir de la crisis económica de 1997, asociada con la devaluación de la corona checa y con una serie de quiebras de bancos y empresas importantes, el desempleo ha ido creciendo paulatinamente.

---

\* Nota de la traductora: Este sistema de privatización usado en algunos países pos-comunistas consiste en repartir o vender a los ciudadanos libretas de cupones que representan acciones potenciales en compañías estatales.

Un problema específico de muchos países es el desempleo de largo plazo; es decir, la proporción de quienes han estado sin trabajo más de 12 meses. Su participación relativamente pequeña, que no alcanzó más de 20% de todos los desempleados hasta 1996, ha aumentado en forma considerable desde entonces, hasta llegar casi a 40% a principios del siglo XXI. Con los desempleados entre seis y doce meses, el grupo de desempleados de largo plazo representó 49% de todos los desempleados en 2003. El riesgo de la incidencia de desempleo de largo plazo es más alto para quienes se ven más castigados por el desempleo *per se*: los no cualificados, las madres solteras, los gitanos y los discapacitados. Hay estudios que indican que los desempleados de largo plazo en la República Checa todavía no muestran una fuerte tendencia a convertirse en “subclase” o clase marginada, lo cual es algo que prácticamente no se da en el medio rural. Sin embargo, existe un riesgo considerable de que en el futuro surja una subclase desarraigada entre los gitanos desempleados de largo plazo, los sin techo y los jóvenes no cualificados que nunca han trabajado.

Cuadro 17

Tasa de desempleo en la República Checa (%), 1990-2005 (finales del año)

Año	1990	...	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
%	0.7	...	6.5	8.7	8.8	8.1	7.3	7.8	8.3	7.9

Fuente: *Main Economic and Social Indicators* (2006)

Nota: Datos recopilados por la Oficina de Estadísticas checa sobre la base de encuestas muestrales representativas de la población. Estas cifras muestran una diferencia sistemática en dirección descendente comparadas con los datos de la cifra de personas oficialmente desempleadas.

*Política familiar.* No fue sino en 2005 cuando se articuló y aprobó en la República Checa una política familiar explícita (Koncepce, 2005). Respondía a diversas razones: una tasa de fertilidad crónicamente baja (alrededor del 1.2), factores ideológicos (los cristiano-demócratas y los socialdemócratas en gobiernos de coalición) y las iniciativas programáticas y políticas de la UE. Sin embargo, hubo factores internos decisivos.

*Política de salud.* El legado bismarckiano en la mentalidad de la gente configuró la reforma de los servicios de salud checos después de 1989. Aun cuando había buenas razones para transformar el sistema de salud comunista ultra-institucionalizado y estatizado en un modelo de Servicio



Nacional de Salud más flexible, los profesionales de cierta edad y el público en general prefirieron en forma masiva el sistema de seguridad médica obligatoria financiada por los empleados, los patrones y el Estado. Los empleados contribuyen con 4.5% de su ingreso, los patrones con 9% del total de la nómina y los autoempleados con 13.5% de su base de seguro (con un mínimo fijado en 50% del promedio de salario mensual en la economía nacional). Después vinieron la descentralización de los servicios de salud, el establecimiento de Fondos de Seguros de Salud públicos, la privatización de la mayoría de los profesionales y de algunos de los hospitales más pequeños y la modernización y el mejoramiento de los servicios. Pero el impacto de la Unión Europea en el progreso de la reforma del sistema checo de salud fue muy limitado.

*El gasto social.* Se pueden identificar leves fluctuaciones. Sin embargo, hay una tendencia reconocible en los gobiernos liberales y conservadores hasta 1998 de restringir el gasto total del sistema de seguridad social, y una inclinación de los gobiernos encabezados por los socialdemócratas de 1998 a 2006 a ser más generosos (aunque no muy exitosos). La tendencia general ha sido sorprendentemente estable, con un leve incremento a lo largo de los años pero todavía bastante por debajo del promedio de la UE de los 15.

### *Conclusiones sobre la República Checa*

La República Checa muestra ciertos rasgos típicos de fuerte adhesión al Estado de bienestar europeo, o más específicamente centroeuropeo, bismarckiano, corporativista y orientado a resultados. Surge de su historia moderna y ha sido revitalizado incluso tras cuatro décadas de colectivismo burocrático estatista (Deacon, 1993). Tiene una base ideológica en la considerable tradición del pensamiento social (Tomáš Garrigue Masaryk, Karel Engliš y otros), en una vieja tradición de movimientos socialdemócratas (el Partido Social Democrático checo fue fundado en 1878 y logró sobrevivir en el exilio durante toda la dictadura comunista) y en el prevaleciente talante igualitario de la sociedad. Tiene mucho en común con los Estados de bienestar de las vecinas Austria y Alemania (incluyendo la resistencia institucional y de actitudes al cambio), pese a la creciente incidencia de elementos residuales en todo el sistema de bienestar que puede atribuirse a la mezcla de las presiones externas y las decisiones internas

Cuadro 18  
Proporción del gasto del sistema de seguridad social y de salud  
respecto del PIB, República Checa, 1990-2005

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pensiones	7.3	7.4	7.6	7.3	7.2	7.3	7.6	8.1	8.2	8.5	8.5	8.5	8.6	8.6	8.1	8.2
Enfermedad y maternidad	1.4	1.2	1.2	1.2	1.4	1.2	1.2	1.1	0.9	0.9	1.3	1.3	1.4	1.3	1.1	1.1
Políticas de empleo y desempleo	0.0	0.3	0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Asignaciones familiares	2.1	1.9	1.8	1.4	1.5	1.3	1.7	1.6	1.6	1.5	1.5	1.4	1.4	1.3	1.2	1.1
Sistema de servicios sociales y de cuidado	0.9	0.6	0.8	0.8	1.0	0.8	0.7	0.7	0.9	1.0	1.1	1.1	1.2	1.1	1.0	1.0
Otros	1.4	2.7	1.8	1.3	0.9	0.5	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.3	0.1
Administración	0.1	0.3	0.2	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Sistema de seguridad social-total	13.1	14.5	13.7	12.6	12.6	11.7	11.7	12.3	12.3	12.8	13.0	13.1	13.4	13.2	12.4	12.2
Sistema de salud	4.8	5.2	5.4	7.2	7.3	6.9	6.7	6.8	6.8	6.7	6.7	7.0	7.1	7.5	7.2	6.9
Protección social y sistema de salud-total	17.9	19.8	19.2	19.8	20.0	18.6	18.4	19.1	19.0	19.5	19.8	20.1	20.5	20.7	19.6	19.1

Fuente: *Main Economic and Social Indicators* (2006)

Nota: Los datos para la República Checa dieron de los datos contenidos en el cuadro 14, debido al uso de fuentes de información distintas.

que surgen de la concepción neoliberal de la formulación de políticas sociales.

Podemos atribuir esta hipótesis al estudio de los recientes desarrollos de las instituciones de seguridad social y los esquemas de servicios, las políticas del mercado de trabajo y de la atención a la salud. También podemos sustentarla mediante un análisis del gasto de seguridad social, que ha fluctuado levemente en razón de la ideología del partido político en el poder (cuadro 18). Conviene señalar que, dado el sistema electoral proporcional, los gobiernos checos son por lo general débiles e incapaces de diseñar e impulsar cualquier reforma “radical”.

También hubo factores externos en la conformación del Estado de bienestar checo, pero en mucho menor grado. El más influyente ha sido el impacto de la globalización económica, asociado con la formación de la economía abierta de mercado que es extremadamente dependiente del comercio exterior y de una integración eficaz en la economía mundial.

Los requisitos y el apoyo de la Unión Europea han sido importantes, sobre todo en la construcción de las capacidades institucionales: éstas tendrán un impacto positivo de largo plazo en la estructura y la calidad de las políticas y los servicios sociales.

## CONCLUSIÓN

Volviendo a los conceptos teóricos que permiten entender mejor el desarrollo del Estado de bienestar en los procesos de transformaciones macrosociales, hallamos en primerísimo lugar la relevancia del triángulo regulatorio mercado-Estado-sector cívico. El final del comunismo se caracterizó por un mercado subdesarrollado y sesgado, un Estado disfuncional y del que se ha hecho mal uso y un sector cívico muy débil. Los años subsecuentes trajeron la maduración del mercado, Estados aún frágiles, disfuncionales y débiles, y un sector cívico en recuperación pero todavía no muy influyente. Todo esto ocurrió en el período cuando, en la ola de la retórica neoliberal del Consenso de Washington, la globalización económica, respaldada por las principales organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se convirtió en el factor más influyente en todo el mundo poscomunista. La Unión Europea no ha desarrollado para los países candidatos requisitos imperativos y claramente definidos en el campo de la formulación de políticas sociales

(Potůček, 2004 y Horibayashi, 2006), aun cuando Orenstein y Haas (sin fecha) detectaron su efecto positivo en los nuevos Estados miembros por comparación con los países poscomunistas que no tienen la perspectiva inmediata de adherirse a la UE.

Así, pues, las teorías de la globalización, junto con las centradas en el Estado, parecen aportar una conceptualización que ofrece muchas posibilidades para entender mejor todos estos procesos. Pero no son la única luz sobre el tema: el panorama debe ser completado con las tendencias de las economías, las sociedades y el conocimiento de la gente de cada país para absorber los impactos de la transformación y adaptarse a condiciones radicalmente distintas.

En un nivel general, estoy de acuerdo con Aidukaite (2004:42) en que todos los Estados de bienestar poscomunistas representan una mezcla muy peculiar de regímenes conservadores-corporatistas y liberales. Y añadiría: con un cierto dejo de elementos un tanto universalistas.

Un primer intento de ubicación de los sistemas de bienestar y seguridad social en los países de la Europa central y del este sugiere que hay dos *continua*: uno que refleja la accesibilidad y la calidad en la atención social y médica, y otro vinculado con el empleo y el comportamiento del mercado de trabajo.

#### Cuadro 19

Ubicación de los nuevos Estados miembros de la UE  
en cuanto a accesibilidad y calidad de sus servicios sociales y de salud

Sistema conservador corporativo \_\_\_\_\_ Sistema liberal residual

Eslovenia	Rep. Checa	Hungría	Polonia	Eslovaquia	Estonia	Lituania	Letonia
-----------	------------	---------	---------	------------	---------	----------	---------

#### Cuadro 20

Ubicación de los nuevos Estados miembros de la UE  
en cuanto al empleo y el comportamiento del mercado de trabajo

Mercados de trabajo que se adaptan \_\_\_\_\_ Mercados de trabajo con  
a las economías de libre mercado grandes problemas estructurales

Eslovenia	Rep. Checa	Estonia	Lituania	Letonia	Hungría	Eslovaquia	Polonia
-----------	------------	---------	----------	---------	---------	------------	---------

Eslovenia es el país cuyo sistema más se parece al modelo europeo occidental. Viene luego el de la República Checa, con acceso universal al núcleo de los servicios sociales y de salud y a las asignaciones del mínimo de subsistencia, pero menos generoso en las prestaciones y más atención en áreas no tan vitales. Los sistemas húngaro y polaco enfrentan grandes dificultades y combinan el acceso universal en ciertos campos con un enfoque restrictivo residual en otros. A principios del siglo XXI Eslovaquia decidió dificultar y condicionar el acceso a la seguridad social, y ese cambio del modelo europeo al residualismo en ciertas áreas lo acerca más al sistema residual liberal que vemos en los tres países bálticos. Éstos, por otra parte, han logrado, en contraste con Polonia, Hungría y Eslovaquia, conservar tasas de empleo relativamente altas en un mercado de trabajo más flexible, con una capacidad comparable al promedio de los 15 miembros de la UE (antes de la ampliación de 2004).

¿Surge en Europa un Estado de bienestar poscomunista? Cerami (2005) sugiere que está apareciendo en la Europa del este un modelo peculiar de solidaridad que surge de la fusión de rasgos precomunistas (la seguridad social bismarckiana), comunistas (universalismo, corporativismo e igualitarismo) y poscomunistas (esquemas basados en el mercado). Aidukaite (2004) considera que es muy identificable el tipo de régimen poscomunista que se ha generado en la zona de los países bálticos.

De los otros autores, la mayoría no están de acuerdo con tal idea. Rys (2001) señala que no existe una tendencia común a la convergencia entre los sistemas de seguridad social, pues son muy diferentes según las condiciones nacionales. Ferge (2001) asevera que no existe una etiqueta única ideal o típica para describir a estos países. Sengoku (2006) enfrenta dificultades al clasificar el sistema de seguridad social en los países de la Europa central y del este como una sola variante del modelo europeo. Para Horibayashi (2006) y Keune (2006), el sistema centroeuropeo aún está en proceso de conformación y es demasiado pronto para definir su tipo.

Nuestro análisis confirma esas dudas. Existe una gran variedad de enfoques y de marcos institucionales en los distintos países de la región. Pese a ciertas similitudes, cada país ofrece un enfoque propio para la reestructuración y el desarrollo de la asistencia social. Aun cuando puede preverse una presión unificadora por parte del mercado globalizado y de las políticas comunes de la Unión Europea, sus efectos armonizadores sólo serán visibles en una perspectiva de más largo plazo.

El futuro desarrollo del Estado de bienestar en la Europa central y del este dependerá en gran medida de la solución al dilema interno de la UE ampliada: ¿habrá que dar prioridad a la eficiencia económica de corto plazo, o a la calidad (social) de la vida para todos en el largo plazo?

Desde el punto de vista académico, los procesos de transformación social en la región han sido, y son todavía, una serie de interesantes experimentos naturales. Como expone Esping-Andersen (1996:267): “La Europa central y del este es claramente la región menos definida, un laboratorio virtual de experimentación”. Dada la falta de visión de los responsables de la formulación y la aplicación de las políticas sociales, la mayoría de los habitantes de esos países tienen pocas razones para estar contentos. Esperemos que las ciencias sociales aprendan de los errores y los callejones sin salida en que han caído muchas de sus estrategias de ensayos y errores que se han visto en toda la región.

### *Bibliografía*

- A Decade of Transition* (2001) UNICEF, Florencia.
- AIDUKAITE, J. (2004) *The Emergence of the Post-Socialist Welfare State*. Estocolmo: Södertörns Högskola.
- ALBER, J. (2003) *Health, Care, and Access to Services*. Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlín. Primer borrador del informe.
- ATKINSON, A. B., B. Cantillon, E. Marlier y B. Nolan (2005) *Taking Forward the EU Social Inclusion Process. The Independent Report Commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union*. Luxemburgo, [www.ceps.lu/eu2005\\_lu/inclusion](http://www.ceps.lu/eu2005_lu/inclusion)
- BARR, N. (1999) “Reforming Welfare States in Post-communist Countries”. Ponencia presentada en el encuentro “Ten Years After: Transition and Growth in Postcommunist Countries”, Varsovia, 15 y 16 de octubre.
- DEACON, B., M. Hulse y P. Stubbs (1997) *Global Social Policy*. Londres: Sage.
- DEACON, B. (1997) “International Organizations and the Making of Post-Communist Social Policy”, en B. Deacon, M. Hulse y P. Stubbs (eds.) *Global Social Policy*. Londres: Sage, pp. 91-153.
- (2000) “Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalization”, en *Journal of European Social Policy*, 10 (2), pp. 146-161.

- (1993) “Developments in East European Social Policy”, en C. Jones, *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Employment and Unemployment in the Economies of the ECE Region* (1998) Ginebra, Comisión de la ONU para Europa.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1996) *Welfare States in Transition*. Londres: Sage.
- FERGE, Zsuzsa (2001) “Welfare and ‘ill-fare’ systems in Central-Eastern Europe”, en R. Sykes, B. Palier y P. Prior (eds.) *Globalization and European welfare states: challenges and change*. Basingstoke: Palgrave.
- GOETSCHY, J. (sin fecha) “Taking Stock of Social Europe: is there such a thing as a Community Social Model?”, en M. Jepsen y A. Serrano (eds.) *Unwrapping the European Social Model*. Bristol: Policy Press.
- HIRŠL, M. (2003) *V jaké míře přispívá český stát na náklady spojené s výchovou dětí*. (En qué medida el Estado checo contribuye a los costos asociados con la educación de los niños). Praga. Manuscrito inédito.
- HORIBAYASHI, T. (2006) *Central European Welfare System: the Present Characteristics*. <http://project.iss.u-tokyo.ac.jp/nakawa/members/papers/4/4/Horibayashi.final.pdf>
- JEPSEN, M. y A. Serrano (eds.) (2006) *Unwrapping the European Social Model*, Bristol, Policy Press.
- Joint Inclusion Memorandum* (2004) Praga, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales.
- KEUNE, M. (2006) “The European Social Model and Enlargement”, en M. Jepsen y A. Serrano (eds.) *Unwrapping the European Social Model*. Bristol, Policy Press.
- Koncepce rodinné politiky*. (La concepción de la política familiar) (2005) Praga, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales.
- LENDVAI, N. (2004) “The Weakest Link? EU Accession: Dialoguing EU and Post-communist Social Policy”, en *Journal of European Social Policy*, vol. 14(3).
- Main Economic and Social Indicators of the Czech Republic 1990-2005* (2006) Praga, Instituto de Investigación del Trabajo y Asuntos Sociales. <http://www.vupsv.cz/fulltext/BullNo21.pdf>
- MANNING, N. (2004) “Diversity and Change in Pre-accession Central and Eastern Europe since 1989”, en *Journal of European Social Policy*, vol. 14(3).
- Plan nacional de acción del empleo 2004-2006* (2004) Praga, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales.

- Plan nacional de acción sobre la inclusión social 2004-2006* (2005) Praga, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales.
- ORENSTEIN, M. A. y M.R. Haas (2003) *Globalization and the Development of Welfare States in Postcommunist Europe*. Belfer: Center for Science and International Affairs, J.F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- POTŮČEK, M. e I. Radičová (1997) "Splitting Welfare State: the Czech and Slovak Cases", en *Social Research*, vol. 64, núm. 4, pp. 1605-1643.
- POTŮČEK, M. (1999) *Not Only the Market. The Role of the Market, Government and Civic Sector in the Development of Postcommunist Societies*. Budapest, CEU Press.
- (2004) "Accession and Social Policy: the Case of the Czech Republic", en *Journal of European Social Policy*, vol. 14(3), pp. 253-266.
- (en prensa) *Národní akční plán sociálního začleňování 2004-2006 jako nástroj strategického vládnutí* (El Plan nacional de acción sobre la inclusión social como herramienta para la gobernanza estratégica). Brno: Universidad Masaryk.
- *et al.* (2002) *Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku*. (Guía al panorama de prioridades para la República Checa) Praga: Gutenberg.
- ROSE, R. (1989) *Ordinary People in Public Policy*. Londres: Sage.
- RUSSELL, H. y Ch. T. Whelan (2003) *Income, Deprivation, Economic Strain and Multiple Disadvantage in the Candidate Countries*. Dublín: Economic and Social Research Institute.
- RYS, V. (2001) "Transition Countries of Central Europe entering the European Union: Some Social Protection Issues", en *International Social Security review*, 52, 2-3, pp. 177-189.
- SENGOKU, M. (2006) *Emerging Eastern European Welfare States: A Variant of the "European" Welfare Model?* [http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no2\\_ses/3-2\\_Sengoku.pdf](http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no2_ses/3-2_Sengoku.pdf).
- Sociální doktrína České republiky (Doctrina social de la República Checa) (2002), en *Sociální politika*, núm. 1, pp. 7-11. <http://martinpotucek.cz/download/socialdoctrine.pdf>
- Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries* (2002) Gesselschaft für Versicherungswissenschaft und gestaltung, noviembre. Segundo borrador.
- TAYLOR-GOOPY, P. (2004b) "Open Markets and Welfare Values. Welfare Values, Inequality and Social Change in the Silver Age of the Welfare State", en *European Societies* 6(1), pp. 29-48.



- (ed.) (2004) *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- (sin fecha) *Open Markets versus Welfare Citizenship: Conflicting Approaches to Policy Convergence in Europe*.
- TITMUSS, R. M. (1974) *Social Policy*. Londres: George Allen and Unwin.
- VEČERNÍK, J. (1997) *Markets and People*. Aldershot: Avebury.
- VIDOVIČOVÁ, L. y L. Rabušic (2003) *Senior Citizens and Social Measures in the Field of Aging in the View of the Czech Public*. En checo.
- WALLERSTEIN, I. (1979) *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1980) *The Modern World-System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1975*. Nueva York: Academic Press.
- (1974) *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Seventeenth Century*. Nueva York: Academic Press.
- WILENSKY, H. (1975) *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- Internet:
- Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, República Checa: <http://www.mpsv.cz>
- Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

# El régimen de bienestar en los países poscomunistas. El caso de Polonia<sup>\*</sup>



Jerzy Kryszkowski

## HISTORIA DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR SOCIAL HASTA 1989<sup>1</sup>

### *El medioevo y la reforma*

Los orígenes de la política social y los servicios asistenciales en Polonia se remontan a la Edad Media y estuvieron inspirados por la idea cristiana de la misericordia y la actividad de la Iglesia católica. Entre los siglos XII y XVI predominaron las instituciones fundadas por la Iglesia gracias a los donativos de gobernantes, nobles y eclesiásticos.

Los hospitales fundados por obispos o príncipes son buen ejemplo de las primeras instituciones. Generalmente eran manejados por congregaciones religiosas. Su mayor desarrollo tuvo lugar entre los siglos XIII y XIV, cuando se crearon muchas de estas instituciones en las ciudades importantes, cuyos ayuntamientos proveían en parte los recursos para su sostenimiento. Los hospitales estaban cerca de iglesias o monasterios y daban a sus ocupantes alojamiento, comida, vestido y cuidados. La mortalidad solía ser alta (a veces hasta de 60 o 70 por ciento) debido a las malas condiciones sanitarias y a la baja calidad de los cuidados, administrados por un personal en general no calificado. Los siglos XVII y XVIII fueron

---

<sup>\*</sup> Traducción del inglés de María Palomar Vereá.

<sup>1</sup> La sección de la historia hasta 1989 se basa en el libro *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem* (Entre el estado de bienestar y la sociedad de bienestar) de Jerzy Krzyszkowski, publicado en las Prensas Universitarias de Lodz, Lodz, 2005.

época de guerras y crisis económica y por lo tanto de pobreza masiva de la mayor parte de la sociedad polaca. La creciente demanda de servicios sociales era satisfecha sobre todo por la Iglesia y sus cofradías gremiales, y en el caso de las minorías étnicas y religiosas, por sus propias organizaciones. El papel del Estado era bastante limitado en comparación con los principados protestantes contemporáneos, que tenían un sistema asistencial público. Sólo los ayuntamientos participaban en la actividad de las fundaciones eclesiásticas. Los hospitales siguieron siendo las principales instituciones en este campo; existían prácticamente en cada parroquia; la asistencia se prestaba en la forma tradicional y los residentes del barrio aportaban su trabajo. También fue por esa época cuando comenzaron a aparecer las primeras instituciones especializadas: orfanatos, reformatorios o asilos para veteranos de guerra. En resumen, en toda la existencia del Estado polaco (hasta su desplome a principios del siglo XVIII) la Iglesia dominó la esfera social y su filantropía los servicios asistenciales. Las instituciones laicas evolucionaron mucho más lentamente y el Estado no tenía demasiado control sobre la beneficencia y sus presupuestos.

*Los últimos años del Estado independiente:  
el período de las particiones y el renacimiento de Polonia*

El período que va de mediados del siglo XVIII hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial puede dividirse en tres etapas en cuanto a la política social y el desarrollo de la asistencia social:

1. La época estanisláina: el período de Estanislao Augusto Poniatowski (reinó de 1764 a 1795).
2. El período de la partición del Estado polaco (1795-1918).
3. Los años de la Segunda República polaca (1918-1939).

Durante la segunda mitad del siglo XVIII la participación del Estado en la reforma de las actividades filantrópicas se consideró parte de la reforma social. Se intentó sistematizar los presupuestos de los hospitales, definir las reglas para la oferta asistencial, secularizar el manejo de las instituciones y coordinar algunas actividades de beneficencia. El Estado fue el iniciador de los programas o los respaldó (por ejemplo el Instituto

de los Pobres o la Asociación de Caridad), lo que prueba que había ya una tendencia a que interviniese en el campo asistencial.

La pérdida de la independencia cambió las condiciones del funcionamiento de la política social y de las organizaciones asistenciales de la época. En cada partición (rusa, alemana y austriaca) las iniciativas caritativas y filantrópicas no sólo se consideraban acciones dirigidas a resolver un problema, sino también una obligación patriótica. Las organizaciones sociales eran un instrumento de la resistencia política y económica tanto como de desarrollo social. Combinaban la actividad filantrópica con la lucha por la liberación y la independencia. Por eso muchas fundaciones culturales y artísticas se establecieron en la época de las particiones. Al repasar ese período hay que señalar que las organizaciones sociales (las registradas oficialmente tanto como las clandestinas) tomaron en sus manos el papel de las inexistentes instituciones públicas y fue así como ayudaron a mantener la conciencia nacional polaca. Fueron, junto a la Iglesia y la familia, las instituciones básicas donde la gente podía conservar sus tradiciones nacionales.

En la Segunda República polaca (1918-1939), el nuevo Estado independiente inauguró la política social con la introducción del sistema de seguridad social y de asistencia pública. En 1921, la Constitución garantizó el derecho a la asistencia para los necesitados. En 1923 se promulgó la *Ley de Asistencia Social*, que definió la reglamentación de dichos servicios. Los principios de las leyes sociales en la Segunda República fueron la universalidad y la obligatoriedad de los servicios. Su rasgo específico era la cooperación entre el sector público y las organizaciones civiles no gubernamentales. Había un tercer sector de asociaciones y fundaciones religiosas y étnicas, dada la composición diversa de la sociedad polaca. La mayoría de las instituciones no gubernamentales que funcionaban durante la Segunda República brindaban, pues, sus servicios sólo a una comunidad étnica o religiosa. El Estado asumió la responsabilidad de la asistencia social pero se suponía que ésta debía ser organizada y financiada por los gobiernos locales.\* El Estado mantenía la función legislativa y de control. Estas soluciones tenían como modelo el sistema dual alemán.

---

\* Nota de la traductora: el territorio polaco se divide en 16 *voivodatos* (provincias), que a su vez están divididos en *poviatos* (distritos; algunas ciudades importantes tienen la categoría de *poviat*) y municipios.

Los gobiernos provinciales y municipales eran los organismos ejecutivos en las tareas de protección. La asistencia era responsabilidad del ayuntamiento, que atendía a los habitantes de su territorio. Las autoridades locales y regionales eran responsables del establecimiento de los servicios sociales. Aunque la *Ley de Asistencia Social* responsabilizaba al Estado de los servicios sociales, sus costos eran cubiertos por la autoridad local. Sólo se pagaban subsidios adicionales del gobierno central cuando los gastos en este rubro superaban la capacidad financiera de los gobiernos locales. El Estado también cubría los costos asistenciales de la gente respecto de la cual había obligaciones especiales. La política social y los servicios sociales locales polacos del período de entreguerras tuvieron una figura especial llamada “protectores sociales”, creada en 1928 para mediar entre las autoridades locales y los beneficiarios. Esos protectores eran designados por las autoridades locales por tres años, gozaban de protección legal y tenían acceso al presupuesto municipal para fines asistenciales. Dada la permanente escasez de recursos públicos, a menudo obtenían fondos de fuentes privadas.

*El Estado de bienestar socialista:  
la política social en la época comunista (1944-1989)*

En la República Popular Polaca las reglas del libre mercado fueron sustituidas por la planeación central y el autoritarismo. En el primer período de posguerra (1945-1947), que a veces se ha llamado “período de rescate”, se conservaron algunos elementos de la política social de antes de la guerra y aún existían los servicios sociales. Algunas organizaciones civiles tradicionales, además de las instituciones oficiales, fueron reactivadas y planearon y ejecutaron acciones de rescate: la provisión de albergues y comida, etcétera. El hecho de que tales operaciones de rescate llegaran a 26.5% de la población nos da una idea de la magnitud y diversidad de los problemas. En un principio, según la ley, el nuevo sistema político mantuvo las actividades de antes de la guerra, lo que llevó a que la *Ley de Asistencia Social* (la de 1923) fuese obligatoria para todo el país en 1947. En 1952 hubo cambios drásticos, cuando el gobierno suprimió todas las fundaciones y confiscó todos sus bienes mediante un decreto del Consejo de Estado. Antes, como resultado de una reforma de 1949, las decisiones administrativas ya no estaban bajo control judicial, lo que significaba que el Estado tenía el monopolio legal de las administraciones, los recursos

financieros, la distribución y el control de los recursos humanos de las organizaciones sociales. Como resultado de la acción de las autoridades comunistas, la política social se aplicaba con limitada autonomía, sin un conocimiento adecuado de los problemas y necesidades, en forma rutinaria, sin métodos profesionales de trabajo, etcétera. En la década de 1970, debido a la crisis política y económica, apareció una oposición democrática. En consecuencia, comenzaron a surgir grupos informales independientes y organizaciones ciudadanas. Dieron pie a la llamada “sociedad alternativa”. La actividad cívica en Polonia llegó a su culminación en 1980 con el ascenso del sindicato *Solidarnosc* (Solidaridad). En 1984 se legalizó de nuevo la creación de fundaciones privadas, y fue el primer paso para el renacimiento del tercer sector en todo el bloque soviético. La reactivación de las instituciones se justificó por razones políticas y económicas. Las autoridades esperaban ser capaces de conseguir y utilizar recursos procedentes del exterior.

Los servicios sociales públicos se financiaban centralmente y su organización estaba subordinada a los servicios de salud. Los recursos humanos de los servicios sociales eran al principio empleados de los comités de asistencia social de los consejos provinciales y municipales. Eran responsables del trabajo de los protectores sociales (figura que fue reactivada en 1959), quienes trabajaban en forma voluntaria. La reorganización de los servicios sociales se dio en la década de 1970, cuando se crearon equipos y secciones con este cometido. Pese a los intentos por profesionalizar los servicios mediante el aumento de los trabajadores sociales de tiempo completo y limitando el papel de los protectores sociales a simples representantes de su propio entorno, el personal de los servicios sociales antes de 1989 era fluctuante y poco profesional. Desafortunadamente, el funcionamiento de los servicios sociales no se basaba en reglamentaciones legales coherentes.

### *Conclusión del análisis de la historia del régimen de bienestar social en Polonia*

La historia muestra que el régimen de bienestar en Polonia ha sido distinto al de otros países donde se ha construido a partir del Estado nacional. Especialmente durante la época de las particiones (1794-1918), cuando el país perdió su independencia, el desarrollo de la actividad de beneficencia tuvo como protagonista a la Iglesia.

Los principios de la política social durante el corto período independiente (1918-1939) fueron la universalidad y la obligatoriedad de los servicios sociales. Su característica especial era la cooperación entre el sector público y las organizaciones privadas. Los estudios sobre la política social durante la Segunda República (1918-1939) revelan, no obstante, la discrepancia entre los objetivos fijados y los alcanzados. En el nivel *macro* se introdujeron soluciones que ya funcionaban en las democracias de libre mercado, pero en el ámbito local lo que prevalecía eran los grupos de ayuda mutua y las obras caritativas. Por esa razón, el período de entreguerras en la esfera de la política social fue en gran medida la continuación de las estrategias tradicionales para resolver los problemas sociales, y no la estrategia de un Estado industrial moderno de bienestar.

En la época comunista (1945-1989) el sistema de seguridad social se basaba en empresas propiedad del Estado que cumplían ciertas funciones. Los recursos necesarios provenían de los subsidios estatales y de fondos obligatorios: fondos de vivienda y sociales, así como una proporción de los costos salariales. Por eso los precios de muchos bienes de consumo importantes (comida y vivienda, por ejemplo) se fijaron a un nivel relativamente bajo. La época comunista se caracterizó por la marginalidad de los servicios sociales, un vergonzoso rasgo sistémico, especialmente en el período hasta 1956. El desarrollo de los servicios sociales se dio en forma no planeada, sobre la base de conceptos cambiantes. La asistencia social estaba monopolizada por el Estado, y sólo después de 1956 se permitió la reactivación de algunas asociaciones, católicas o laicas, así como el desarrollo de otras nuevas. La política de pleno empleo era garantía de seguridad social.

#### LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA: SUS PROBLEMAS Y POLÍTICAS DESPUÉS DE 1989

##### *La transformación del sistema*

La transformación del sistema puede ser definida como un cambio social de tal envergadura que lleva a la reconfiguración cualitativa de un orden social. Se pueden distinguir distintos tipos de transformación de sistemas según el ritmo de su progresión, el elemento que desencadena el cambio

social y la presencia de violencia. Según el ritmo de la progresión, se pueden dividir los tipos de transformación del sistema en graduales, rápidos o mixtos. El cambio gradual es un reemplazo sistemático, generalmente de largo plazo, de los elementos del antiguo orden por otros nuevos y característicos del orden social emergente, mientras que el cambio rápido sería una modificación simultánea y violenta de todos los elementos del antiguo orden social. Por último, en un cambio mixto hay un rápido reemplazo de elementos clave del antiguo orden por elementos nuevos que abren la puerta a cambios más graduales de componentes menos importantes del viejo orden. Las reformas hechas después de 1989 pueden ser vistas como cambios sociales iniciados por la elite gobernante pero experimentadas por la sociedad. Los polacos han pasado, en el curso de una sola generación, por dos transformaciones: primero, la posterior a la Segunda Guerra Mundial, que tuvo como resultado la conformación de un sistema sociopolítico comunista o “de socialismo real”; después, la transformación que comenzó en 1989, orientada a la creación de un sistema sociopolítico de capitalismo democrático.

La transformación de posguerra se basó en:

1. La inclusión de Polonia en el bloque soviético, de acuerdo con el *Tratado de Yalta* de 1944.
2. La adopción de los valores de la ideología marxista (igualdad, justicia social).
3. La modernización de la sociedad según el marxismo.

El sistema comunista polaco tenía características comunes con los de los otros países del bloque soviético, pero también rasgos específicos y peculiares. Los elementos comunes eran el partido único, la proscripción de la oposición política, las limitaciones a la libertad de expresión y la férrea censura, así como el control económico basado en la propiedad del Estado de los medios de producción y la ideología comunista oficial. En contraste, los rasgos distintivos eran la existencia de agricultura, comercio y servicios privados y la relativa independencia de la Iglesia católica, que promovía una ideología discrepante de la oficial y, en la década de 1980, respaldó a la oposición al régimen. Además, en Polonia hubo más estallidos de inconformidad social provocados por el descontento de la gente que en cualquier otro de los países comunistas: 1956, 1968, 1976, 1979, 1980, 1988.



También hubo otras razones para la caída del comunismo:

1. La razón externa fue su fracaso en la competencia militar, económica y cultural con los países capitalistas desarrollados.
2. En lo interno, las razones tienen que ver con las contradicciones internas de la estructura social, p.e.: a) las barreras para el desarrollo profesional de una generación joven y altamente calificada, debidas al principio de antigüedad y a la exigencia de pertenecer al partido comunista como requisito para cualquier avance; y b) los ingresos relativamente bajos de los profesionales en comparación con los trabajadores asalariados.

Sin duda el desplome del comunismo fue una sorpresa para los políticos y para los analistas sociales, pues no contaban con teoría alguna que explicara tal acontecimiento. Algunos esperaban sólo un proceso sencillo de transición a la democracia como los ocurridos antes en Iberoamérica y la Europa del sur. Sin embargo, en la esfera postsoviética la democracia tuvo que construirse simultáneamente con la economía de mercado y sin una elite política. Por lo tanto, la transformación del sistema ha sido muy compleja y sus resultados, difíciles de predecir. Los países poscomunistas van adoptando valores que rigen en los países desarrollados:

1. Los valores instrumentales (eficiencia, productividad, etcétera).
2. El individualismo: innovaciones en la economía de mercado basadas en una cultura plural y competitiva.
3. La racionalidad organizativa: la diversificación de las estructuras sociales y sus funciones.
4. Los valores universalistas. Los mismos problemas tecnológicos producidos por tecnologías idénticas a la postre generan y sostienen los mismos patrones culturales para la solución de los problemas.

Estos nuevos valores y orientaciones han provocado un trauma cultural colectivo porque trajeron consigo la desintegración de la cultura existente, con sus valores y normas, no sólo en el ámbito institucional, sino también en el individual.

*Los problemas sociales después de 1989<sup>2</sup>*

Wielislawa Warzywoda-Kruszynska<sup>3</sup> y otros estudiosos de las ciencias sociales apuntan que los principales problemas sociales después de 1989 parecen haber sido causados por los cambios estructurales (desindustrialización, privatización, comercialización) que llevaron al desempleo y la pobreza a gran parte de la población, acompañados por cambios en el sistema de bienestar social y en las estructuras familiares. El desempleo es, sin duda, el problema más severo de Polonia. El desempleo estructural, masivo y crónico (el mayor entre los miembros de la OCDE) resultante de la transformación del sistema no ha sido resuelto por ningún gobierno desde 1989. Afecta sobre todo a:

1. Los jóvenes (42% de tasa de desempleo entre los que tienen entre 15 y 24 años, y 35% entre los que tienen entre 18 y 34).
2. Quienes viven en comunidades y regiones deprimidas (los diferenciales regionales son muy acusados y representan más de ocho puntos porcentuales).
3. La gente con pocos estudios: casi 60% de los desempleados son egresados de escuelas vocacionales.
4. El desempleo de largo plazo castiga a 10% de la población económicamente activa (en la Unión Europea afecta a 3.1% y en Estados Unidos a 0.5%).<sup>4</sup>

Hay diversas opiniones respecto de las razones del desempleo:

1. Una privatización incompleta y la fuerza que aún tienen los sindicatos.<sup>5</sup>
2. Un modelo de crecimiento económico basado en la reducción de la fuerza de trabajo en lugar del crecimiento del empleo.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Esta sección se basa en el artículo de Wielislawa Warzywoda-Kruszynska *et al.*, (2005).

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>4</sup> M. Kabaj (2004).

<sup>5</sup> J. Winiecki (2004).

<sup>6</sup> E. Krynska (2001).

Según las distintas opiniones, hay diferentes puntos de vista sobre los métodos para combatir el desempleo:

1. Un mercado de trabajo dual: uno para los que trabajan en industrias muy desarrolladas y otro para los que lo hacen en industrias tradicionales y en servicios que requieren poca capacitación.<sup>7</sup>
2. Reducciones de impuestos para el sector patronal y privatización de empresas e instituciones (como los hospitales) propiedad del Estado para crear nuevos puestos de trabajo.<sup>8</sup>

Como resultado del desempleo, la pobreza afecta a una parte cada vez mayor de la población (12% en 1993; 19.7% en 2003), pese al crecimiento sustancial del PIB. Según Stanisława Golinowska,<sup>9</sup> las causas principales del avance de la pobreza son:

1. Una modernización limitada durante el socialismo de Estado.
2. La reestructuración de la economía a partir de 1989.

Los autores del informe del Banco Mundial<sup>10</sup> señalan que la pobreza es sobre todo rural y está conectada con el desempleo, el bajo nivel educativo y el número de hijos. La diferencia clave es la que existe entre los medios urbano y rural, y los niños del campo son los más expuestos al riesgo de la pobreza. Como afirman los autores mencionados, el vínculo con el desempleo es mayor en el medio urbano, y la pobreza rural tiene más que ver con la baja productividad del mercado laboral de los “pobres con trabajo”. La pobreza a menudo está asociada con la exclusión social y con conductas riesgosas, como el alcoholismo.

### *La política social después de 1989<sup>11</sup>*

El llamado sistema socialista de bienestar en Polonia cambió por completo en la década de 1990. La eliminación de los subsidios produjo la bancarrota

---

<sup>7</sup> Kabaj, *op. cit.*

<sup>8</sup> K. Rybiński (2004).

<sup>9</sup> S. Golinowska (2002).

<sup>10</sup> Banco Mundial, 2004.

<sup>11</sup> Este capítulo se basa en J. Krzyszkowski (2001).

de muchas empresas propiedad del Estado y llevó a una disminución de la importancia de la función de seguridad social desempeñada por las empresas industriales. La “terapia de choque” de Balcerowicz dismanteló la economía centralizada y reveló el desempleo oculto con sus desventajas: la ruina de la ética de trabajo y un sistema de precios distorsionado. Al mismo tiempo, el desarrollo del sistema de política social y de servicios sociales ha estado vinculado con la idea de la descentralización del Estado y la construcción de los gobiernos locales. Los cambios iniciados con la *Ley de Bienestar* de 1990 tienen que ver sobre todo con la filosofía de “empoderamiento” que sustituyó al paternalismo del Estado de bienestar comunista, por lo menos en el ámbito de la legislación y de la administración central: se vincularon los servicios sociales con el trabajo en lugar de con la salud y se comenzó a profesionalizar el sistema de asistencia social exigiendo a los trabajadores y administradores una formación adecuada. Desde este punto de vista puede afirmarse que las dos reformas administrativas (1990 y 1999) han tenido un impacto decisivo en la construcción de la estructura organizativa de los servicios sociales polacos.

El período entre 1990 y 1999, luego de la introducción de la primera reforma administrativa, puede ser caracterizado como la época de la descentralización no acabada de la política social. Los servicios sociales de las autoridades municipales, establecidos sobre la base de la *Ley de Autogobierno Territorial*, se convirtieron en los socios locales de las instituciones del Estado (centrales y provinciales). Las instituciones gubernamentales se convirtieron en organizadoras de los servicios sociales, con las funciones de programar, regular y controlar. Las instituciones locales proveían sobre todo prestaciones materiales en la asistencia comunitaria. El principal problema de ese período era la dualidad de los objetivos fijados para los servicios sociales. Esto se reflejaba en la división de las tareas que realizaban los centros de servicios sociales, es decir, la división en tareas propias, realizadas con la ayuda de los recursos de los gobiernos locales, y las llamadas tareas por encargo, realizadas con la ayuda y los recursos del gobierno central. La discrecionalidad de las autoridades locales en el ámbito de la política y los servicios sociales se veía limitada a una pequeña área fijada por las tareas propias. Al introducir las funciones por encargo, financiadas por el Estado, los legisladores garantizaron su realización, pero simultáneamente fijaron el papel de los servicios sociales locales como instrumento de asistencia social para las

víctimas de la transformación sistémica; es decir, como instrumento para administrar y controlar los problemas sociales en el ámbito local. Así, los servicios sociales desempeñaron una tarea de intervención provisional orientada a los nuevos grupos de personas menesterosas y al mismo tiempo fueron un elemento importante de transformación de la política de todo el sistema de seguridad social del país. La dirección de las acciones fue transformando los subsecuentes programas generales en programas selectivos, determinados según criterios de ingresos. Esto produjo un desplazamiento de los servicios antes universales de la seguridad social a los servicios asistenciales. El crecimiento del número de las tareas y de los beneficiarios, en condiciones de insuficiencia de recursos, hizo que el sistema se tornara más burocrático y que se limitara el papel de la institución de asistencia social a la distribución de recursos financieros y al control administrativo de la asignación de dichos recursos. Esto ocurrió a expensas de otras funciones importantes como el trabajo social, los servicios no materiales, etcétera.

La reforma de 1999 introdujo las novedades siguientes: departamentos gubernamentales provinciales de política social, con funciones de supervisión; centros municipales de apoyo a las familias y de servicios sociales, con funciones de organización, consultivas y de programación (estrategias locales para resolver problemas sociales), y centros regionales de políticas sociales con tareas estratégicas (el equilibrio entre las necesidades y los recursos) para inspirar y aplicar nuevas soluciones, organizar la capacitación y la formación adicional de los empleados, etcétera.

La reforma administrativa de 1999 se preparó en forma incorrecta, porque:

1. No se definieron con claridad el campo, las competencias ni los recursos.
2. No se contaba con modelos para las nuevas instituciones que iban a establecerse.
3. No había manuales de procedimientos sobre las tareas y actividades de las nuevas instituciones.
4. Los recursos humanos no estaban capacitados para trabajar como funcionarios de las nuevas instituciones de políticas sociales.
5. Había una fuerte oposición a las reformas por parte de ciertas fuerzas políticas y expertos en el tema.

Los análisis hechos por Józefina Hryniewicz<sup>12</sup> y su equipo sobre la formación de las instituciones regionales y la creación de programas locales de política social revelan el carácter espontáneo del proceso y su fuerte vinculación local (económica, social e histórica). Las siguientes circunstancias parecen serle favorables:

1. Hay mejores oportunidades de colaboración de los servicios sociales con el sector no gubernamental, tomando en cuenta el papel de éste en la solución de problemas sociales locales.
2. Existe la posibilidad de utilizar o construir el capital social local alrededor de las estrategias propias para resolver los problemas.
3. Se ha ido desarrollando el trabajo social, en especial el comunitario.
4. La creación de servicios familiares locales aspira a abarcar a todas las familias y limitar efectos negativos.
5. Hay una búsqueda de racionalidad en la creación y el uso de la infraestructura social local.

Desafortunadamente, hubo tres factores que han dado al traste con la nueva organización de los servicios sociales después de la reforma de 1999:

1. La escasez de recursos financieros para poner en práctica las tareas de las nuevas instituciones de asistencia social.
2. Un personal elegido al azar o por criterios políticos.
3. La adopción de un sistema de funcionamiento independiente entre las dos instituciones locales de servicios sociales.

Además, el problema de la falta de colaboración entre las instituciones de asistencia social no sólo se refiere a las relaciones en el ámbito municipal, sino también en el provincial. Falta supervisión por parte de una institución en el nivel del *voivodato* (provincia) en la esfera de la asistencia social y se carece de soluciones sistémicas que regulen las relaciones de los municipios con las instituciones oficiales de nivel provincial.

Como observa Józefina Hryniewicz,<sup>13</sup> el modelo de las relaciones intragubernamentales diseñado en la reforma de 1999 implica una cul-

---

<sup>12</sup> Hryniewicz Józefina (ed.) (2001).

<sup>13</sup> *Ibidem*.

tura organizativa de colaboración y el rechazo de viejos hábitos según los cuales la identidad grupal y los vínculos sociales se forjaban alrededor de intereses particulares. Las limitaciones financieras muchas veces daban pie a “compensaciones” ilegales; también se violaba la ley al seleccionar a los empleados de los servicios sociales por razones ajenas a la capacidad profesional, lo cual siempre provoca rivalidades y problemas.

Después de la reforma de 1999, Janelle Kerlin,<sup>14</sup> autora de importantes trabajos sobre los servicios sociales, analizó la política que guió la reforma y sus resultados, y definió tres categorías:

1. Políticas ineficaces que no logran sus objetivos. Se observa en la política fiscal centralizada que ha llevado a la parálisis en la toma de decisiones en el ámbito central. En consecuencia, la falta de descentralización del sistema fiscal ha limitado la democracia en los ámbitos regionales y locales.
2. Políticas contraproducentes que han logrado establecer un objetivo pero, al mismo tiempo, han complicado o impedido la consecución de otros objetivos de la reforma. Se señala como una política contraproducente el establecimiento de servicios sociales urbanos locales fuertes, pues agudizaron las desigualdades entre las áreas urbanas y rurales en cuanto al acceso a los recursos de la seguridad social. La descentralización de ciertos servicios especializados impidió aprovechar las economías de escala. Entre los síntomas de las políticas contraproducentes, Kerlin<sup>15</sup> enumera también el principio de que los políticos locales designen a los administradores locales de los servicios sociales, lo cual ha dado a los puestos un carácter político y por tanto ha limitado las posibilidades de que surja un cuerpo de funcionarios profesionales para los servicios sociales. La descentralización de los asilos y otras instituciones residenciales de asistencia ha hecho disminuir la eficacia de su sistema de financiamiento.
3. La cooperación de los centros municipales de apoyo a las familias y otras unidades locales recibió buenas calificaciones como una política eficaz que ha respondido a las expectativas. Estas instituciones contribuyen a crear vínculos informales entre las ONG y las institucio-

---

<sup>14</sup> Janelle Kerlin (2002/2003).

<sup>15</sup> *Ibidem*.

nes públicas, así como a desarrollar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Otra política eficaz ha sido formular y usar estrategias locales para resolver problemas y mejorar la accesibilidad a servicios que, antes de 1999, eran de la competencia de las autoridades regionales.

La evaluación general de la reforma de 1999 en el ámbito de los servicios sociales es ambigua, según algunos investigadores.<sup>16</sup> Hay efectos positivos, como la introducción de nuevos servicios y prestaciones y la creación de vínculos entre las organizaciones cívicas y las nuevas instituciones públicas. El establecimiento de éstas en el ámbito local ha contribuido al desarrollo de la sociedad civil y del capital social. Sin embargo, la descentralización del sistema de bienestar cambió toda la política social y la organización de los servicios, y sacó a la luz muchos problemas, como la insuficiencia de los recursos financieros en el ámbito local, una falta de regulaciones ejecutivas para las nuevas tareas, actitudes negativas de las elites políticas locales hacia los servicios sociales y la carencia de capital social. La desinstitucionalización que está en curso se enfoca a la atención de las familias y los niños, y se ha dado fuerte respaldo a las familias de adopción como alternativa a los orfanatos. El predominio de prestaciones bajo la forma de asignaciones monetarias y el papel marginal del trabajo social como instrumento de los servicios sociales han provocado debates sobre el síndrome de dependencia de la seguridad social y sus consecuencias para la sociedad.

#### PRINCIPALES ÁREAS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN POLONIA

##### *Política fiscal, sistema de seguridad social, educación y atención médica*<sup>17</sup>

Las tasas fiscales son de 19%, 33% y 49% y los matrimonios (no los concubinatos) pagan juntos los impuestos. Las madres solteras pueden incluir a los niños en sus documentos fiscales y sólo los ingresos mínimos (asignaciones de asistencia social) no pagan impuestos.

---

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> W. Warzywoda-Kruszynska, *op cit.*



En cuanto al sistema de seguridad social, hay dos esquemas principales: uno es el de los empleados (ZUS) y el otro el de los agricultores (KRUS). La seguridad social cubre los riesgos de vejez, incapacidad, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales. La reforma de las pensiones se hizo en 1999, por dos razones:

1. A principios de la década de 1990 se dio un gran crecimiento del gasto gubernamental en pensiones, como resultado de concesiones sumamente generosas en materia de jubilación anticipada y de invalidez, a las cuales se acogieron muchos empleados despedidos por las industrias reestructuradas.
2. La búsqueda de capital para inversión.

La constitución polaca garantiza a todos los ciudadanos el acceso a los servicios de salud, lo cual significa que hay cobertura universal, pero el acceso se da sobre la base del pago de impuestos. El sistema de salud se financia con las contribuciones individuales (de empleados, autoempleados, jubilados) o de fondos públicos (agricultores, desempleados, beneficiarios de asignaciones, personas sin vivienda, etcétera). En 1999, la primera de muchas reformas en los servicios de salud se aplicó bajo el principio de una contribución obligatoria y separando el financiamiento de los servicios médicos del presupuesto del gobierno. Aunque los impuestos para el sistema de salud se incrementaron de 8% en 2003 a 9% en 2007, el acceso a los servicios aún es insatisfactorio y está en marcha su proceso de privatización. Con el énfasis en el aspecto financiero de la atención a la salud, los mejor provistos reciben apoyo de sus patrones o pagan si quieren tener servicios rápidos y de buena calidad, mientras que quienes no pueden pagar deben esperar mucho tiempo para recibir atención.

La educación es obligatoria y gratuita en Polonia, pero la descentralización de las políticas sociales en la década de 1990 ha llevado también a la descentralización del manejo de la educación. Las escuelas públicas son administradas por las autoridades locales. La descentralización ha llevado a un crecimiento de la proporción del gasto de los presupuestos locales destinado a la educación (a 31%). Al mismo tiempo, ha ido creciendo desde 1989 el número de escuelas privadas (hasta 19% en el caso del nivel secundario).

La reforma educativa de 1999 se hizo con tres objetivos:

1. Ofrecer iguales oportunidades educativas a los niños y a los jóvenes, para reducir las diferencias entre el medio rural y el urbano.
2. Elevar los niveles medio y superior de la educación.
3. Mejorar la calidad de la enseñanza y adaptar el sistema educativo al mercado de trabajo.

*Los servicios sociales*<sup>18</sup>

En Polonia generalmente no se usa el término “servicios sociales”. Se habla de asistencia social o de bienestar social. La introducción de nueva terminología en la *Ley de Bienestar Social* de 1990 no sólo se dio por razones políticas, para cambiar todo lo que se usaba en la época comunista, sino también para modificar toda la filosofía de los servicios sociales. Era necesario eliminar el sistema clientelar que se establecía entre el trabajador social o el proveedor del servicio y el beneficiario, culpable del “síndrome de dependencia”, y transformarlo de manera que el beneficiario pudiese recuperar sus capacidades para hacer frente a sus problemas. La definición oficial de “servicios sociales” se halla en la ley de 1990, que dice que el bienestar social es una institución de la política social del Estado dictada para ofrecer asistencia a los individuos y las familias que no puedan por sus propios medios, capacidades y derechos resolver sus problemas. Los servicios sociales están organizados y financiados por el Estado y uno de los gobiernos del ámbito local (provincial o municipal), pero pueden colaborar con asociaciones y organizaciones no gubernamentales. La oferta de asistencia consiste tanto en asignaciones en metálico como en la atención a personas de bajos ingresos afectados por una o más de las circunstancias siguientes: orfandad, carencia de vivienda, necesidad de cuidados maternos o gran número de hijos, desempleo prolongado, discapacidad, enfermedad crónica, incapacidad de criar a los hijos o resolver el manejo doméstico, especialmente en familias uniparentales o con muchos niños, dependencia de las drogas o del alcohol, dificultades en la adaptación tras salir de la cárcel y desastres naturales o ecológicos. Los servicios se ofrecen ya sea en instituciones residenciales o en la comunidad, y la responsabilidad de proveerlos es de los centros de bienestar social del ámbito local. El pluralismo y la economía mixta de los servicios

---

<sup>18</sup> J. Krzyszkowski (2003).

sociales son ya frecuentes, especialmente en el campo de las instituciones residenciales y de los servicios a domicilio, pero todavía no se establece una colaboración eficaz entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales. En 1999, el primer año después de la reforma administrativa, el gasto bruto total en servicios sociales en el presupuesto estatal fue de 12 320.3 millones de zlotis y representó 2% del PIB. La proporción de los gastos de bienestar social en el presupuesto del Estado fue 7.33%, mientras que en los presupuestos locales representó 10.41 %. La mayor cantidad de los recursos presupuestales se gastó en asistencia a las familias, asistencia médica y educativa (48%), prestaciones en metálico y en especie (17%), hospitales y asilos (12.4%) y sólo 0.3% en servicios prestados a domicilio. Existen 904 instituciones residenciales con lugar para 79 000 personas. En 1999 había en ellas 77 700 residentes (51.5% de ellos eran personas de 61 años o más), y había 10 300 en las listas de espera.

*El tercer sector en la política social en Polonia después de 1989<sup>19</sup>*

Uno de los aspectos más importantes de la transformación en la Europa central y oriental es sin duda el resurgimiento del tercer sector.

No tiene nada de sorprendente que una de las principales metas de las reformas administrativas de 1999 haya sido sentar las condiciones para el renacimiento de la sociedad civil y para construir una sociedad de bienestar según el principio de la subsidiaridad. Polonia no tuvo tiempo, a lo largo de su historia, de construir una democracia moderna y una sociedad civil. La tradición de las instituciones siempre estuvo vinculada con la Iglesia. Las razones están en las particiones, las guerras y el régimen comunista. En 1952, éste proscribió las instituciones de beneficencia y nacionalizó sus propiedades y bienes, pero Polonia también fue el primer país del bloque soviético que reactivó tales instituciones en 1984. El concordato de 1989 entre Polonia y la Santa Sede sentó las bases legales para las instituciones afiliadas a la Iglesia.

Más tarde, en la legislación de 1995, se estableció otra clase de instituciones gubernamentales. La razón para ello estuvo estrechamente vinculada con el programa de privatización de ciertas funciones del Estado.

---

<sup>19</sup> Este capítulo se basa en J. Krzyszkowski (2004), (informe inédito para la London School of Economics and Political Science).

Durante el período de transformación después de 1989 creció con rapidez el número de nuevas fundaciones. Sólo había 277 antes de 1989, pero en el período entre 1990 y 1995 se dio una rápida proliferación; en 1995 había ya alrededor de 4 700, y cerca de 6 000 en 2002. Si se toma en cuenta que Polonia tiene una población cercana a los 38 millones de habitantes y se le compara con otros países de la región (Hungría tiene 12 000 instituciones, la República Checa 3 500, Eslovaquia 10 000 y Rumania 7 000), se llega a la conclusión que el sector de las instituciones no gubernamentales es relativamente pequeño en Polonia. La transformación comenzó en 1989 y estuvo dominada por fundaciones extranjeras que otorgaban fondos cuantiosos: entre 1989 y 1997 se recibieron 128 567 millones de dólares. Los donantes principales fueron instituciones estadounidenses y alemanas. La mayoría de las fundaciones privadas polacas funcionan sin recursos financieros, son más bien asociaciones civiles, y la razón principal por la que fueron fundadas estuvo en las facilidades que se dieron para su establecimiento como fundaciones no lucrativas a principios de la década de 1990. El rasgo principal del sector no gubernamental polaco es que las fundaciones carecen de fondos adecuados. Entre ellas, hay unas pocas que sí pueden ofrecer apoyos financieros, y algunas fundaciones de empresas. Las razones de tal situación son la escasez de recursos, la ausencia de una tradición filantrópica moderna y un bajo nivel de conciencia entre los empresarios y los políticos de la importancia de las fundaciones para la construcción de una sociedad civil sólida. Sin embargo, hay tres tipos de fundaciones que desempeñan un papel importante:

1. Las fundaciones creadas con recursos del Estado pero que pueden aprovechar ayuda extranjera.
2. Las fundaciones creadas por la iniciativa privada que reciben importantes aportaciones del presupuesto.
3. Las fundaciones asistenciales creadas con fondos extranjeros.

En mi opinión, hay diversos elementos determinantes para el desarrollo de las fundaciones en Polonia, que se pueden dividir en factores internos, nacionales, y factores externos, relacionados con los asuntos europeos.

El factor interno clave son las regulaciones sobre el estatuto de las fundaciones, asentado en la *Ley de actividades de beneficencia pública y trabajo*

*voluntario* de 2003, que determina su funcionamiento. Los factores externos tienen que ver sobre todo con la integración de Polonia a la Unión Europea (UE) en 2004. La participación de la UE en el tercer sector ha tenido una influencia positiva sobre la situación de las fundaciones; hace que los políticos las tomen en serio como interlocutores en el diálogo social y como elemento integral de la sociedad civil. Al mismo tiempo, la adhesión a la UE y la conexión con nuevas fuentes de financiamiento representan un auténtico desafío para las fundaciones, que se ven obligadas a mantener ciertos estándares de profesionalismo, transparencia, ética, control financiero, etcétera, para conseguir esos apoyos.

Teniendo en mente las dificultades mencionadas para el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales en Polonia, no cabe duda de que hay perspectivas halagüeñas para el crecimiento del tercer sector. Algunos estudios realizados en ese ámbito en 2004 informan que había 109 000 ONG; varias de ellas (45 891) eran asociaciones civiles, fundaciones sindicales (17 113) y religiosas (15 244), así como de bomberos voluntarios (14 000). La mayoría tiene su sede en las grandes ciudades y otros centros urbanos, mientras que algunas han sido creadas en áreas rurales y en la zona menos desarrollada de la Polonia oriental.

#### ANÁLISIS FINAL DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR EN POLONIA

##### *Senda de dependencia*

El estudio de la génesis y la evolución de las instituciones de las políticas y los servicios sociales en Polonia confirma la presencia en las soluciones organizativas contemporáneas de vestigios de conceptos adoptados en la época de la Segunda República, así como en la época comunista. La descentralización de la política y los servicios sociales después de 1989 y la transferencia de parte de los derechos y responsabilidades a las autoridades locales nos remiten a las soluciones empleadas en el período de entreguerras, cuando se dio una descentralización semejante. Sin embargo, la situación de las ONG no es la misma que entonces. El tercer sector tenía un papel significativo entre 1918 y 1939, y se caracterizaba por su naturaleza étnica y religiosa. Esto era particularmente evidente en la ciudad de Lodz y su región, poblada por importantes minorías judías y

alemanas.<sup>20</sup> Las organizaciones de ayuda mutua de esas comunidades representaban elementos importantes en la esfera local de la política y los servicios sociales. Pese al dinámico desarrollo del tercer sector después de 1989, todavía no logra desarrollar todo su potencial ni alcanzar el puesto que tenía en la entreguerra. Por otra parte, la continua presencia del legado comunista en este campo se ve en el papel dominante del Estado en el financiamiento y la provisión de la asistencia. Esto representa un obstáculo para la descentralización. Otra herencia de la época es el mal estado de la infraestructura y un modelo médico aún presente a pesar de la estandarización de los hospitales, clínicas e instituciones residenciales. Sólo después de la reforma administrativa de 1999 fue posible introducir en la legislación social instituciones de intervención de crisis, algo que existe desde hace mucho tiempo en Europa occidental y en los EE UU.

### *Dificultades estructurales*

Jerzy Szmagalski<sup>21</sup> propuso una explicación interesante de las dificultades que enfrentan los servicios y el trabajo sociales y que puede aplicarse a toda la política social en Polonia. Según él, las actividades de servicio social se han enfrentado desde 1989 a tres clases de dificultades estructurales:

1. Problemas en la relación entre las funciones supuestas y el funcionamiento real del sistema de bienestar social (discrepancia entre la teoría y la práctica).
2. Problemas en la relación entre los valores fundamentales del *curriculum* de trabajo social y los valores de la sociedad polaca.
3. Problemas en la relación entre la enseñanza en el aula y el entrenamiento práctico en la formación de los trabajadores sociales.

Las limitaciones en la función del trabajo social son causadas por la primacía del criterio del ingreso en la provisión de las prestaciones sociales, la falta de diferenciación en la organización según los problemas sociales específicos de la localidad, el que los recursos financieros estén

---

<sup>20</sup> J. Krzyszkowski (2006) .

<sup>21</sup> J. Szmagalski, ponencia presentada en el congreso de ESSW, Copenhagen, 2004.

tan fuertemente centralizados y lo limitado de los poderes de los gobiernos locales y los trabajadores sociales para actuar según las necesidades de su comunidad. Hay contradicciones entre los valores que inspiran los enfoques del trabajo social (“empoderamiento”, subsidiaridad, etcétera) y los valores básicos de gran parte de la sociedad polaca (pretender que se es menesteroso, síndrome del *homo sovieticus*, etcétera). En tal situación, es muy difícil construir una sociedad civil de manera que la comunidad pueda resolver sus problemas y ayudar a sus miembros necesitados.

Al analizar los problemas en Polonia, podemos mencionar los siguientes: excesivo énfasis en las actividades de corto plazo y ausencia de estrategias de largo plazo, ineficiencia en la realización de las tareas debido a la defectuosa percepción de las necesidades y la falta de flexibilidad para usar los instrumentos de protección, un financiamiento escaso y restrictivo y la incapacidad para luchar eficazmente contra la exclusión haciendo de los beneficiarios de los servicios sociales participantes activos.

Al hacer un análisis tipo SWOT\* del desarrollo de la política y los servicios sociales habría que hacer notar el proceso de profesionalización del personal que se da en paralelo con la creación de las instituciones de servicio social. Esto contribuye a configurar la actividad profesional de los trabajadores sociales. Otras características del período posterior a 1989 fueron una extensión sistémica de la infraestructura de los servicios sociales y el crecimiento de su importancia para el sistema de seguridad social. Sin embargo, la burocracia produce una peculiar disonancia cognitiva: la mayor competencia del personal va acompañada de actividades más rutinarias de la institución. El prestigio de la profesión va decayendo junto con el de la institución, tratada como un servicio que se encarga de limpiar lo que ensucian los demás. Un escenario alternativo para el desarrollo de los servicios sociales ofrecido por Rymsza<sup>22</sup> es la profesionalización y la estandarización del trabajo social que se ofrece más allá del sistema oficial. Lo que quiere decir en la práctica es que las ONG quedarían estructuralmente incluidas en el cumplimiento de tareas sociales asignadas a los gobiernos locales. La reglamentación legal serviría para ello. El comisionar trabajos pagados hasta ahora reservados al sector público podría incrementar

---

\* SWOT quiere decir “Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats”; o sea un análisis que evalúa ventajas, desventajas, oportunidades y riesgos de algún proyecto.

<sup>22</sup> M. Rymsza (2004).

el empleo de trabajadores sociales calificados en las organizaciones del tercer sector. Esto plantea la necesidad de fijar los estándares del trabajo social ofrecido por las organizaciones civiles. Ofrecer servicios sociales a través de las ONG debería contribuir a hacer participar a los beneficiarios y a toda la comunidad local. Como consecuencia de los cambios pronosticados, aparecerán nuevas funciones profesionales para los empleados de las instituciones gubernamentales de servicio social: monitorear, coordinar y evaluar el trabajo del personal no gubernamental.

Los principales desafíos son:

1. Desarrollar la planeación estratégica en los servicios sociales, porque la agenda actual está regida por el año fiscal, mientras que se carece de planeación estratégica en el ámbito local.
2. Dar soluciones eficaces a los problemas sociales en el ámbito local, lo cual requiere de la estrecha colaboración y asociación del público y de los agentes no gubernamentales activos en la esfera social.

### *Perspectivas y problemas futuros*

Aunque no se ha hecho ninguna evaluación general confiable de la política social, ha habido una nutrida crítica contra todo el sistema por ser caro e ineficiente, mientras que hay gran pobreza y desempleo, estrechamente vinculados con las crisis del presupuesto gubernamental y con los argumentos neoliberales que esgrimen algunas elites políticas. Por otra parte, los políticos quieren proteger privilegios socialistas para conservar su popularidad, aunque simultáneamente se trate de introducir un sistema liberal, lo que implicaría la privatización de muchos servicios (como las residencias para los adultos mayores). Según Miroslaw Ksiezopolski,<sup>23</sup> la política social polaca es un híbrido de mercado y control del Estado. En consecuencia, es de prever que se dé una mayor privatización de la política social que causará división en la sociedad entre quienes hagan uso de los servicios y los seguros comerciales y quienes se vean forzados a depender de servicios públicos cada vez más deteriorados. Y quizá los segundos, atrapados en servicios de baja calidad (educación, salud, vivienda, etcétera) serán incapaces de invertir en el capital humano de sus hijos.

---

<sup>23</sup> M. Ksiezopolski (2002/2003).



Puede decirse que los servicios sociales son un buen ejemplo de los desafíos que enfrentan todos los regímenes de bienestar en los países poscomunistas de la Europa central y oriental. Deben elegir entre el Estado de bienestar tradicional y una sociedad de bienestar; entre el tercer sector y el mercado.

Pero sin duda, aunque estén en la misma región, estos países poscomunistas son distintos el uno del otro tanto en su historia y su cultura como en su actual situación política y económica. Por eso no se pueden hacer afirmaciones generales. Aunque, por otra parte, como afirma Miroslaw Ksiezopolski,<sup>24</sup> las reformas de las políticas sociales en estos países comparten ciertas características:

1. Son mucho más lentas que las reformas que se dan en otras economías o sistemas políticos.
2. Están dominadas por acciones de corto plazo o de emergencia en lugar de una política de largo plazo.
3. La limitada implementación también va acompañada de *slogans* sobre el reemplazo de las prestaciones universales por otras selectivas (p.e. prestaciones sobre la base de comprobación de ingresos para grupos en riesgo).
4. Las reformas de la política social en la Europa central y oriental son generalmente una mezcla de estrategias.

Para formular una conclusión del análisis de la política social en Polonia hay que subrayar que en el curso de su transformación el Estado polaco ha ido replegándose de muchas actividades en el ámbito de la política social (educación, salud, vivienda, etcétera). Se ha dado por sentado que el libre mercado y el crecimiento económico son capaces de resolver todos los problemas sociales. La política social ha llegado a ser considerada un lastre y un costo que pesan sobre las reformas, y se ha buscado limitar su cobertura a una política de bienestar muy restringida, o sea los servicios asistenciales. Sin duda en Polonia, como en otros países, ha habido una fuerte presión para realizar cambios socioeconómicos drásticos. Sin embargo, las tendencias liberales han tenido una influencia negativa en la planeación de las políticas sociales y en su puesta en práctica por los

---

<sup>24</sup> M. Ksiezopolski (1999).

servicios correspondientes. Al mismo tiempo, ha habido ciertos logros en ese campo, incluyendo avances hacia la profesionalización de los servicios.

Para hacer una evaluación de los problemas sociales, de las políticas y de los servicios, se puede recurrir al proyecto titulado *Políticas para superar factores en la transmisión intergeneracional de las desigualdades*.<sup>25</sup> Se trata de un estudio comparativo multidisciplinario sobre políticas y prácticas, con especial atención al tema educativo, el mercado de trabajo y la política de bienestar. El proyecto se ha realizado en ocho países con distintos contextos socioeconómicos y culturales. Los países son Finlandia, Alemania, Italia, Gran Bretaña, Estonia, Lituania, Bulgaria y Polonia, cada uno de los cuales representa un régimen de Estado de bienestar y unas prácticas distintos. El punto de partida del proyecto es el supuesto de que la transmisión de las desigualdades es resultado de influencias de la familia, la comunidad y la sociedad de origen, y que la política social puede reducir la influencia de esa transmisión intergeneracional. El proyecto busca identificar instituciones sociales capaces de fortalecer los mecanismos de movilidad social.

*Grosso modo*, el proyecto busca responder a las cuestiones siguientes:<sup>26</sup>

1. Cuál es el contexto socioeconómico y cultural, y cuáles son las políticas para contrarrestar la herencia de las desigualdades de padres a hijos en el ámbito nacional.
2. Qué implicaciones tiene cada contexto nacional para las políticas y prácticas que buscan contrarrestar su influencia en el ámbito local.
3. Según los propios beneficiarios, cuál es el impacto de las prácticas locales sobre la transmisión intergeneracional de las desigualdades.
4. Cuáles son las posibilidades y las limitaciones en la transferencia de ejemplos de buenas prácticas entre comunidades de distintos países.

La investigación sobre este tema en Polonia muestra que no existen trabajos científicos al respecto. Esto tiene dos causas:

1. La falta de interés intelectual e ideológico en la investigación de la reproducción de la desigualdad durante la época comunista.
2. Las limitaciones ideológicas, cognitivas y prácticas a partir de 1989.

---

<sup>25</sup> W. Warzywoda-Kruszynska (2005)

<sup>26</sup> *Ibidem*.

A partir de 1989 el neoliberalismo ha sido adoptado por las elites políticas y empresariales como guía ideológica de la transformación en Polonia. Según esta ideología, sólo las capacidades y los esfuerzos personales determinan el éxito económico y la ubicación del individuo en la estructura social. En las ciencias sociales, particularmente la sociología, el desplazamiento se ha dado del enfoque estructural al enfoque individualista, lo que impide que los académicos perciban que la sociedad está compuesta por clases, estratos, categorías y grupos. El cambio del paradigma predominante parece ser una razón importante de la falta de interés en el concepto de desigualdad. Estoy convencido de que los resultados de este proyecto serán buenos indicadores para hacer una evaluación de largo plazo de la política social en Polonia.

### *Bibliografía*

- BANCO MUNDIAL (2004) *Growth, Employment and Living Standards in Pre-Accession Poland*. Varsovia: Warsaw Office Edition I.
- BOCHEŃSKA-SEWERYN, M., J. Grotowska-Leder (red.) (2003) *Old and New Poverty in Post-Communist Europe*. Cracovia: Instytut Socjologii, Uniwersytet Jagielloński.
- GOLINOWSKA, Stanisława (2002) "Ubóstwo w Polsce: badania, miary i programy jego zwalczania" (La pobreza en Polonia: investigación, medidas y programas para combatirla), en *Praca Socjalna*, núm. 4.
- HRYNKIEWICZ, Józefina (2004) "Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej", [w]: M. Rymśa (red.) *Reformy społeczne. Bilans dekady*. Varsovia: Instytut Spraw Publicznych.
- (ed.) (2001) *Decentralizacja funkcji społecznych państwa* (Descentralización de las funciones sociales del Estado). Varsovia: Instytut Spraw Publicznych.
- KABAJ, M. (2004) "Jak utworzyć 2 miliony miejsc pracy do 2010 roku—próba teorii mnożnika miejsc pracy" (Cómo crear dos millones de empleos antes del año 2010—prueba de la teoría del multiplicante), en S. Borkowska S. (ed.) *Przyszłość pracy w XXI wieku*. Varsovia: IPiSS, GUS.
- KERLIN, Janelle (2002/2003) "Pomoc społeczna po reformie administracyjnej 1999r.: analiza polityki i jej skutków" (La asistencia social después de la reforma administrativa de 1999: análisis de políticas y efectos), en E. Leś (ed.), *Pomoc społeczna od klientyzmu do partycytacji*. Varsovia: IPS UW.

- KRYNSKA, E. (2001) *Dylematy polskiego rynku pracy* (Dilemas del mercado de trabajo polaco), Varsovia: IPISS.
- KRZYSZKOWSKI, Jerzy (2006) "The Phenomenon of Social Care in Łódź until Word War II", en *Issues Throughout the History of Social Work in Poland and the World*, I. Szczepaniak-Wiecha, A. Małek y K. Slany. Cracovia: Prensas Universitarias Jagielonianas.
- (2005) *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem, Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- (2003) "Poland", en H. Anheier, y S. Kumar (eds.) *Social Services in Europe. Annotated Bibliography*, Observatory for the Development of Social Services in Europe, Fráncfort del Meno.
- (2002) *Visions and Roles of Foundations in Europe, The Case of Poland* (informe inédito para la London School of Economics and Political Science).
- (2001) "Social Policy Developments and Implications for the Social Professions: The Case of Poland", en *Social Work in Europe*, vol. 8, núm. 1
- (2001) *Budowa kapitału społecznego. Nowa koncepcja polityki społecznej na poziomie lokalnym*, [w]: Społeczności lokalne w perspektywie integracji ze strukturami europejskimi, red. Danuta Walczak-Duraj, Politeo, Płock.
- (2000) Jakość i standardy w pracy socjalnej i pomocy społecznej w literaturze brytyjskiej", w: *Polityka społeczna* núm. 8.
- (2000) Menedżerowie w pomocy społecznej", w: *Ryzyka transformacji systemowej*, praca zbiorowa pod red. W. Warzywoda-Kruszyńska, J.Grotowska-Leder, Łódź: Instytut Socjologii UŁ.
- (1999) "Infrastruktura społeczna na poziomie lokalnym w przededniu reformy administracyjnej. Przypadek Łodzi", w: *Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku*, vol. 11;
- KSIĘŻOPOLSKI, M.(2002) [w]: *Pomoc społeczna od klientyzmu do partycypacji*, red. E. Leś, IPS UW, Warszawa.
- (2002/2003) "Tendencje i wyzwania rozwoju pomocy społecznej" (Tendencias y desafíos para el desarrollo de los servicios sociales), en E. Leś (ed.), *Pomoc społeczna*, IPS UW, Varsovia.
- (1999) *Polityka społeczna Wybrane zagadnienia porównań międzynarodowych*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice.
- (1999) *Modele polityki społecznej* (Modelos de política social). Varsovia: IPISS.

- LEŚ, E. (red.) (2002) *Pomoc społeczna od klientyzmu do partycypacji*, red. E. Leś, Varsovia: IPS UW.
- (2000) *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Dom Wydawniczy Elipsa, Varsovia.
- WARZYWODA-KRUSZYŃSKA W. y J. Krzyszkowski (1999) *Education of Social Workers on the Eve of the European Union's Enlargement*. Łódź: Katedra Socjologii Ogólnej UŁ.
- (2001) *Socio-demographic change in Poland*, w: *Spatio-Temporal Dimensions of Economic and Social Change in Europe*, red. Louise Appleton. Loughborough: Cross-National Research Papers, Sixth Series.
- WARZYWODA-KRUSZYŃSKA, Rokicka, E. et al. (2005) *Research on intergenerational transmission of inequalities and policy responses in Poland*, [w]: European Studies on Inequalities and Social Cohesion, núm. 1, Lodz: University Press.
- WARZYWODA-KRUSZYŃSKA, Wielisława et al., (2005) "Research on intergenerational transmission of inequalities and policy responses in Poland", de publicado en *European Studies on Inequalities and Social Cohesion*. Lodz: Prensas Universitarias de Lodz.
- (2005) "Introduction", en *European Studies on Inequalities and Social Cohesion*. Lodz: Prensas Universitarias de Lodz.
- WINIECKI, J. (2004) "Transformacja gospodarcza" (Transformación económica), en A. Kostarczyk (ed.) *III Rzeczpospolita w trzydziestu odstępach Nadzieje i rozczarowania po 1989 roku* (La Tercera República en treinta escenas. Expectativas y decepciones después del año de 1989). Varsovia: Swiat Ksiazki.
- RYBIŃSKI, K. (2004) "Polaków problem numer 1: państwo dualne" (El problema número uno de los polacos: el Estado dual), en A. Kostarczyk (ed.), *op. cit.*
- RYMSZA, M. (ed.) (2004) *Reformy społeczne Bilans dekady* (Reformas sociales; balance de una década). Varsovia: Instytut Spraw Publicznych.
- (2002) "Praca socjalna i pracownicy socjalni po reformie samorządowej z 1999 roku", [w]: Piątek, K. Frysztański, K. (red.) *Wielowymiarowość pracy socjalnej*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń.
- SZMAGALSKI, J. (2003) *Structural Problems in the Development of Social Work in Central Europe under Transformation. Poland's Case* (Presentation No PS 101, Social Work Conference, Copenhagen).

El debate sobre los regímenes de bienestar  
en el este de Asia.  
El caso de Corea del Sur



Enrique Valencia Lomelí

INTRODUCCIÓN

La investigación comparativa sobre los regímenes de bienestar ha llegado tardíamente al este de Asia, con excepción del caso japonés incluido ya en el clásico estudio de Esping-Andersen (1990). Este acceso demorado generó ya, sin embargo, vivas polémicas y caracterizaciones tanto convergentes como divergentes de los regímenes o Estados de bienestar del este asiático (Walker y Wong, 2005). A modo de ejemplo, es útil mencionar investigadores como Ian Holliday (2005) que pretenden identificar un cuarto modelo de bienestar (frente al liberal, conservador y socialdemócrata) denominado productivista (“Productive Welfare Capitalist”), en las sociedades de Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán; como Catherine Jones que habla del modelo confuciano y Huck-Ju Kwon del Estado de bienestar desarrollista, y el mismo Esping-Andersen, quien se refiere al régimen de bienestar conservador o a un híbrido de los regímenes conservador y liberal (Kim, 2005). Otros dudan de la posibilidad de hablar de un modelo del este asiático, debido a la diversidad institucional e histórica (Kamimura, 2005; Kim, 2005; Walker y Wong, 2005) de los países involucrados (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán).

El mismo Esping-Andersen plantea la posibilidad de un híbrido de los regímenes conservador y liberal, para el caso sobre todo de Japón (Esping-Andersen, 2000:122-124), aunque la caracterización que utiliza

bien podrían discutirse también para algunos periodos de la trayectoria del caso coreano:

- Seguridad social segmentada en función de las categorías profesionales (aplicable sobre todo en Corea antes de la unificación del sistema de salud),
- Subsidios sociales modestos en lo que se refiere a los sistemas de desempleo y pensiones,
- Suposición de que el núcleo masculino de la población activa obtendrá subsidios privados a través del empleo (aplicable en Corea para los beneficios contractuales logrados especialmente con los *chaebols*) y del apoyo familiar,
- Fuerza predominante subyacente a la política de bienestar: tradición confuciana de piedad y lealtad familiar (aplicable en Corea en el período del crecimiento y hasta el inicio de la transición democrática en 1987),
- Sistema de asistencia social estrictamente basado en la prueba de medios.

A pesar de subrayar las especificidades japonesas, para Esping-Andersen (1999) se trata de un tipo de régimen conservador sobre todo por el corporativismo de la seguridad social y el familiarismo. Por “economía de medios analítica” prefiere mantenerse con una tricotomía de regímenes de bienestar, aunque acepta que con otras tipologías se podrían obtener logros de “una mayor finura de clasificación, de una mayor capacidad de matización y de una mayor precisión”. A mi parecer, no es suficiente el criterio de pragmatismo para evitar construir otros tipos de regímenes de bienestar, si con ellos se obtiene una mayor capacidad de comprensión de los procesos comparativos del bienestar.

En el caso específico de Corea, las caracterizaciones son realmente divergentes: aunque existe un cierto acuerdo al hablar del origen residual (con cierto desdén del carácter familiarista en los compromisos para el bienestar), los debates se centran en el presente y sus tendencias de cambio: ¿qué tipo de híbrido?, ¿mayor peso conservador?, ¿mayor peso universalista? Shin (2003) desarrolla un panorama histórico de las políticas sociales coreanas y habla de un régimen mínimo y residual en los años sesenta y setenta, hasta la transición actual hacia un sistema de bienestar

institucional, aunque precisa que debido al bajo gasto público social en este país debe hablarse más bien de una sociedad de bienestar en lugar de un Estado de bienestar (Shin, 2003:203). En el recorrido histórico de Sun (2002:421-464), se dibuja también una transición desde el híbrido formado por la política segmentadora por estatus (corporativa conservadora) y la residual, a la Esping-Andersen, hacia un nuevo híbrido en este caso constituido por políticas de bienestar social-democrático (de nuevo Esping-Andersen), gracias a las políticas universalistas en torno a la seguridad social, y del *workfare state* shumpeteriano (a la Bob Jessop), gracias a los incentivos para trabajar y así evitar la *welfare dependency*. En cuanto al futuro posible (Kim, 2005), Stein Kuhnle sostiene que Corea llegará a construir un régimen más cercano al socialdemócrata, en contraposición a Mishra Ramesh que predice un acercamiento a una versión menos generosa del conservador; Yeon-Myung Kim distingue una transición hacia un Estado de bienestar comprehensivo. Para You y Lee (1999), Corea se ha ido transformando hacia una sociedad de bienestar con cobertura universal; You mismo señala que el legado del período del desarrollismo autoritario fue el de un modelo residual de bienestar (2004).

En general, los autores que subrayan la característica productivista y desarrollista del pretendido modelo este-asiático, acentúan también la debilidad de sus compromisos sociales y su dependencia de las consideraciones de carácter económico. Extienden una de las características esenciales del concepto *developmental state* de Chalmer Johnson, para quien la primera prioridad del Estado japonés durante más de 50 años fue el “desarrollo económico”; para este investigador, un Estado que quisiera acercarse a los logros del japonés debería ante todo ser un *developmental state* y sólo después un *welfare state* (Johnson, 1999:37). Para Holliday (2005:3-7), en un Estado productivista la política social es “una extensión de la política económica y está subordinada a y definida por objetivos económicos”; a diferencia de los tres mundos de bienestar de Esping-Andersen, en los que se encuentra un cierto grado de autonomía de la política social, el productivista es definido por su política económica y el “resto es incidental”, por lo que no existe tal esfera autónoma; se otorgan los derechos básicos en los dominios considerados centrales para “la creación de una ventaja competitiva sobre otras naciones”; se privilegian los servicios educativos y la menos favorecida es la seguridad social. De acuerdo con Sun (2002), las políticas de bienestar de Corea posteriores a



la crisis de 1997 incorporan un elemento productivista o de bienestar generador de crecimiento y productividad, a través de las políticas sociales del *workfare*.

Por otra parte, los investigadores que resaltan la transición hacia un régimen universalista o socialdemocrático, en el caso de Corea, registran un creciente reforzamiento de sus compromisos sociales, la generación de una esfera autónoma social y la conformación de un sistema generalizado de seguridad social, enriquecido con los dispositivos institucionales para salud, pensiones, desempleo y accidentes de trabajo, además de la creación de una ley de garantía del derecho social a básicos de bienestar. Se trata de una conformación tardía, pero con un rápido progreso en la cobertura. Dos impulsos decisivos para la construcción de este sistema de seguridad y protección social fueron la democratización iniciada en 1987 y las políticas para enfrentar la crisis de 1997. En algunos países asiáticos golpeados por la crisis financiera de este año, las políticas económicas puestas en marcha en esa coyuntura no fueron acompañadas de una reforma en el sistema de seguridad social; no fue el caso de Corea, en donde fue reformado hacia un “sistema más redistributivo y comprehensivo” (Shin, 2003:188). Para Kim (2005), esta estructura institucional está basada actualmente en el principio de solidaridad entre todos los ciudadanos. De esta forma, a principios del siglo XXI, la política social ha comenzado a ser reconocida como una “política autónoma, separadamente de las políticas económicas”; existe evidencia sólida de la institucionalización de políticas de bienestar socialdemocráticas, con incremento del gasto social y expansión del Estado de bienestar (Sun, 2002:441-442).

¿Qué balance se puede hacer de esta transición o, dicho de otra manera, cuál es la arquitectura tendencial de este régimen? ¿Cómo se ha generado la transición del régimen de bienestar coreano? A estas preguntas trataremos de responder en los dos siguientes apartados de este trabajo.

#### EL DEBATE SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y SUS TENDENCIAS EN COREA DEL SUR<sup>1</sup>

La creación de las instituciones sociales coreanas es reciente, de tal manera que se puede hablar de una historia de sólo tres décadas y con antecedentes

---

<sup>1</sup> Una versión resumida de este apartado fue publicada en Valencia (2005).

en la formación del contemporáneo Estado coreano en la posguerra. Es útil un repaso de esta relativamente corta historia. Las trayectorias de las políticas sociales pueden estudiarse a partir de los siguientes elementos: el papel del Estado (su relación con el mercado y la sociedad civil) y la lógica que guía la toma de decisiones, los objetivos generales (apoyo al modelo económico, impulso al bienestar social y legitimación del Estado), la relación con la política económica, la extensión de la seguridad social, la población objetivo (universalismo o focalización), la fragmentación y la sectorialización del sistema, los métodos para reducir la pobreza, el financiamiento de los programas (además de los criterios de asignación y el nivel del gasto público), la coalición política que soporta un modelo dado de política social y los riesgos de fractura social inherentes.

Después de varios decenios de conceder un rol secundario a la política social, Corea experimenta una emergencia de lo social. Previamente, en el contexto de políticas de promoción a las exportaciones pero sin abandono del mercado interno, Corea vivió un largo período de crecimiento, creación de empleos y aumentos salariales reales, que generaron un *habitus* social: crecer, tener oportunidades crecientes de empleo y de mejora real de ingresos, todo ello concebido, después de tres décadas, como algo “natural” diría Rostow (1963). Este país vivió más de 30 años de crecimiento económico acelerado, con tasas anuales de 7-8%; la última recesión, anterior a la caída de 1998, fue al principio de la década de los ochenta; el salario real aumentó casi ininterrumpidamente a ritmos de 8% anual, si bien partió de niveles extremadamente bajos en los años sesenta. Corea pasó en pocos años de un PNB per cápita apenas superior a los 200 dólares (1971) a 11 380 dólares en 1996. Junto con estos elementos subsistían también problemas de autoritarismo y de calidad de vida cuestionables (por ejemplo, jornadas laborales extenuantes y porcentajes graves de accidentes industriales (Valencia, 1996).

La crisis de 1997-1998 tuvo un duro impacto social debido al *habitus* mencionado. Después de la crisis financiera de 1997, el PIB de Corea en 1998 cayó dramáticamente, el desempleo se triplicó y los salarios manufactureros cayeron, por primera vez desde 1980. La crisis de 1997-1998 fue así no sólo un freno económico importante sino un choque cultural o psicosocial para una sociedad habituada al incremento permanente del consumo. Este choque afectó severamente a los hogares y el número de familias desbaratadas y de *homeless* se incrementó

(Bark *et al.*, 2001; Pak *et al.*, 1999). Este choque despertó, sin duda aún más, la cuestión social en Corea del Sur. Según Soonil Bark (2001:6), las consecuencias sociales fueron tan severas que incluso los funcionarios favorables a una economía liberal “no podrían negar las necesidades de intensificación de la protección social”.

La política social es, en este marco, centro de un importante debate nacional entre funcionarios, académicos, organismos civiles e instituciones internacionales. El convencimiento de varios investigadores es que los efectos sociales de la crisis de 1997-1998 mostraron la debilidad de la política social coreana y su falta de preparación para enfrentar el incremento significativo de la pobreza y la explosión del desempleo. El consenso es la urgencia de consolidar la red de seguridad social coreana y de reformar la política social, aunque las alternativas son diversas. ¿Cuál fue el proceso de la política social de Corea del Sur y cuáles son los puntos de debate hoy en día?

#### *La política social en la era de la posguerra: caridad y asistencia*

Durante el período de la guerra de Corea y la posguerra, la política social coreana se limitaba a actividades de emergencia, para apoyar a los refugiados. Las víctimas de la guerra y los refugiados habían llegado hasta representar 38% de la población en 1951, cerca de ocho millones de habitantes (Kim, 1990). En 1953, al finalizar la guerra de Corea, el PNB por habitante era apenas de 67 dólares; la economía estaba estancada e iniciaba la etapa de la reconstrucción. La situación era de extrema gravedad, pero se explicaba como resultado de la colonia japonesa y de la guerra; las actividades principales fueron las caritativas, sobre todo de grupos extranjeros (Choi y Kwon, 1997:544).

#### *La política social en la era del crecimiento económico: primero crecer...*

Después de esta etapa caritativa o asistencial, Corea inicia el proceso de industrialización acelerada y de urbanización creciente. El país se encontraba en una situación social muy difícil y con una pobreza muy extendida.<sup>2</sup> Lo que hoy es conocido como el “milagro del río Han” inició en los años

---

<sup>2</sup> En 1961, la pobreza absoluta en Corea representaba 48.3% de la población total (Adelman, 1997).

sesenta. Lo central en esta época era crecer e industrializarse; la política social se restringía a la creación de empleos y a la mejora en los salarios. Como lo sintetiza claramente Il Sakong (1993), la estrategia era crecer primero, distribuir después. En la *relación entre política económica y política social*, la primera era sin duda prioritaria con un papel secundario para la segunda, especialmente en lo que se refería a la creación de instituciones sociales. Los conflictos sociales que fueron enfrentando la presidencia de Park y posteriormente la de Chun Doo-Hwan, sobre todo con los sindicatos y con organizaciones estudiantiles, llevaría paulatinamente a que la creación institucional ocupara un lugar cada vez más preponderante en las discusiones coreanas. De una política social de crecimiento sin instituciones sociales, se pasará sobre todo a partir de los años ochenta a una política social de crecimiento con instituciones sociales nacientes.

En los años sesenta, después del golpe de Estado de Park Chung-Hee, inicia el período de fuerte crecimiento de la economía coreana, guiada por una política industrial activa y una fuerte presencia del Estado (Amsden, 1988, y Wade, 1999). La política social no escapa a este diseño y control estatal. El *papel del Estado* sería fundamental, con el ejercicio de un poder central autoritario, un proyecto industrializador prioritario y una ideología de sacrificio del bienestar presente en beneficio del bienestar de las generaciones futuras. La religión del crecimiento acelerado y dirigido por el Estado afectará a las instituciones sociales, consideradas de menor importancia; la carrera acelerada (Hart Landsberg, 1993, y Woo, 1991) por lograr el desarrollo económico desacelerará la creación de instituciones sociales. La concepción social, en estos primeros años del crecimiento, era construir la infraestructura económica y generar empleos para superar la pobreza; así las actividades de bienestar social fueron relegadas. La principal política social era la creación de empleos, con salarios reales al alza, aunque con condiciones laborales muy precarias (largas jornadas de trabajo y alta inseguridad con importantes tasas de accidentes de trabajo) (Valencia, 1996). Junto con esta política social laboral, el Estado impulsaba tímidas políticas asistenciales para los pobres extremos (transferencias mínimas) y de impulso económico para los pobres rurales (programas de apoyo productivo y de infraestructura).

Los *objetivos de la política social* estaban subordinados a consolidar el crecimiento económico. La autoridad central no buscaba la legitimidad especialmente a través de la creación de instituciones sociales, ni de

acuerdos sociales con mayor autonomía de las organizaciones ciudadanas y sindicales, ni del proceso electoral. La legitimidad social que fue conquistando la dictadura coreana se logró a través de la salarización creciente y de la política salarial dinámica. Además, esta forma de legitimidad permitía la consolidación de un mercado interno (Lanzarotti, 1992). De acuerdo con Suh y Williamson (1987), la idea de fondo era que las actividades del bienestar eran responsabilidad de los ciudadanos mismos, era materia de apoyo familiar. Las presiones sociales de los años ochenta permitirán que los objetivos de bienestar vayan adquiriendo cada vez mayor preponderancia, sin dejar de ser dominantes los objetivos de consolidación del proceso económico.

En los años sesenta se inicia lentamente la creación de *las instituciones de seguridad social*, al menos en el papel o en las leyes. El presidente Park concebía que la manera de lograr la “liberalización de la pobreza” era mediante un fuerte crecimiento económico. El primer Plan Quinquenal (1962-1966) planteaba como uno de los objetivos centrales romper el círculo vicioso de la pobreza a través del crecimiento económico (Valencia, 1996). En estos años se crean las instituciones para pensiones –inicialmente para los funcionarios civiles (1961) y militares (1963)–, de Seguro contra Accidentes (1964), de Asistencia Pública y de Servicios de Bienestar Social para personas en problemas especiales (1961). A pesar de que una *Ley de Seguro Social* es decretada en 1963, el Seguro de Salud en el nivel nacional empezaría apenas en 1977 (Kwon, 1993b). En los años de arranque económico, la política social era de carácter pasivo y reflejaba una concepción de manejo *ex post* de los problemas de la pobreza (Choi y Kwon, 1997). Así, la construcción de la red de seguridad social en Corea iniciará tardíamente en comparación con algunos países latinoamericanos. Sin embargo, dadas las debilidades de esta red de seguridad social, a principios de los años ochenta se pasa con mayor nitidez de la concepción de la caridad frente a los pobres a la creación de instituciones sociales, aunadas a los subsidios alimenticios y el apoyo compensatorio (de acuerdo con la *Ley de Protección a la Supervivencia* de 1961). Por ejemplo, en el IV Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social (1977-1981) se da un fuerte impulso al seguro social con la incorporación de trabajadores de empresas con más de 500 empleados (1977) y de funcionarios civiles y profesores de escuelas privadas (1978) (GRK, 1992). Los *sectores beneficiados* en las instituciones sociales hasta este período fueron los militares, funcionarios

públicos y trabajadores de grandes empresas; los sectores excluidos eran los trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas, los trabajadores del sector informal y del sector rural.

En los años ochenta, los gobiernos de Chun Doo-Hwan y de Roh Tae-Woo refuerzan legal e institucionalmente el sistema de seguridad social. Especialmente en la segunda mitad de esta década, en medio de las presiones sociales hacia la democratización, sobre todo con las movilizaciones ciudadanas pacíficas de 1987, el gobierno de Roh anuncia un plan para mejorar la distribución de la riqueza, a través del apoyo a los sectores agrícolas (seguro de salud), la instauración de un sistema nacional de pensiones (1989) y el establecimiento del salario mínimo (1988) (Choi y Kwon, 1997). Fieles a la tradición coreana de planeación y de aplicación paulatina de nuevas medidas de impacto económico, ya desde 1986, las autoridades ampliarían la cobertura del seguro social a los trabajadores de empresas con 10 o más empleados; poco después se extendería a los autoempleados agrícolas (1988) y urbanos (1989), además de los trabajadores que laboraban en microempresas de cinco o más empleados (1988). De esta manera, en los años ochenta, las autoridades buscaban expandir la cobertura de los diversos sistemas de seguridad social y evitar las exclusiones vigentes tan amplias hasta principios de los años ochenta. Y lo fueron haciendo junto con el incremento del empleo y los constantes aumentos salariales reales. El siguiente paso en este sentido fue dado en el gobierno de Kim Young-Sam, con el inicio del seguro de desempleo en 1995, incluido en el VII Plan Quinquenal (GRK, 1992; véase también para este proceso de ampliación de cobertura, Kwon, 1993a).

En los años de fuerte crecimiento, de los años sesenta hasta la crisis de finales de los noventa, la política social buscó construir paulatinamente el sistema de seguridad social, ampliar la cobertura de los diferentes esquemas de seguridad social, generar empleos y oportunidades de ingresos a los trabajadores (Kwon, 1998b:37). Sin embargo, actualmente, varios investigadores coreanos señalan la debilidad de la política social de esta época, aunque subrayan también la disminución importante de la pobreza en Corea. En un índice de los salarios reales manufactureros, con base 100 en 1970, éstos pasaron de 58 en 1963 a 530 en 1991 (Valencia, 1996: 634). Un incremento tan importante en los salarios reales, junto con la creación de empleos y la baja paulatina del desempleo, llevaron a una reducción muy importante de la pobreza en Corea: 71% de disminución

entre 1970 y 1990 (Kwon, 1998a y b), de tal manera que en la primera mitad de los años noventa la incidencia de la pobreza absoluta había llegado solamente a poco más de 7% de la población.<sup>3</sup>

En Corea se construye, desde principios de los años sesenta, un *modelo dominante de combate a la pobreza por la vía indirecta*, a través de la salarización creciente y de la construcción tardía de las instituciones de la seguridad social en una perspectiva bismarckiana; sin embargo, junto con este modelo fueron creándose elementos de focalización (atención directa a la pobreza), con el impulso de transferencias de ingresos a sectores en la pobreza extrema y con la creación de un programa rural de educación y apoyo a la infraestructura. Ejemplos de programas focalizados son el inicio de las transferencias públicas a los pobres extremos, discapacitados, huérfanos, ancianos, de acuerdo con la *Ley de Protección a la Supervivencia* de 1961 (Kwon, 1998a, y Hur, 2001) y el Movimiento de la Nueva Comunidad, en áreas rurales, para mejorar la producción agrícola, incrementar el ingreso y desarrollar la infraestructura rural y de bienestar social, que arranca a principios de los años setenta (Park, 1998a). Podría compararse esta política social coreana con la mexicana de la época de sustitución de importaciones, también bismarckiana, sólo que en Corea el crecimiento y la mejora salarial fueron más acelerados.

No obstante el desarrollo paulatino de los programas de seguridad social, el *gasto social* en Corea se mantuvo en niveles relativamente bajos, comparados con otros países del mismo nivel de desarrollo y sobre todo con los países industrializados. En nuestros cálculos (1996), los gastos sociales apenas llegaron a 4.4% del PIB en 1979. En los años ochenta aumentaron consistentemente hasta representar 5.5% en 1985 y 7.3% en 1990 (Valencia, 1996). Sin embargo, el gasto en seguridad social y en salud

---

<sup>3</sup> En 1991, según los datos de Jun Jin-Kwon y de Na Sun, retomados en Kwon (1998a), la pobreza absoluta llegó a 7.6% de la población. De acuerdo con los trabajos de Park Chang-Yong y de Kim Mee-Sook, en 1995 la pobreza absoluta había llegado a 7.36% de la población (Pak *et al.*, 1999:18), con un costo de vida mínimo de 239 059 *wons* mensuales por persona en 1995. Según la OCDE, el índice de pobreza absoluta se realiza con una línea de pobreza obtenida con un Costo de Vida Mínimo (CVM) calculado por el Instituto Coreano de Asuntos Sociales y de Salud (KIHASA). Este CVM es utilizado como criterio para los beneficios de asistencia social y es calculado cada cinco años a partir de una encuesta que refleja las necesidades básicas en el enfoque de Rowntree. En 1999, el CVM para un hogar de una sola persona era de 234 000 *wons* mensuales, es decir 350 dólares PPP (OCDE, 2000: nota 88).

era muy bajo y apenas representaba 1.6 y 2.4% del PIB en los dos últimos años mencionados (Kwon, 1993 a).<sup>4</sup> Esta situación reflejaba el *esquema de financiamiento* de los seguros sociales, repartido fundamentalmente entre empleadores y empleados, con menor participación pública.<sup>5</sup> No obstante, en el marco de la lucha por la transición a la democracia y el fin de la dictadura militar, la sociedad coreana presionó fuertemente después de 1987 para lograr avanzar en las políticas sociales y distributivas (Valencia, 1996 y 2001a). En los años noventa, el gasto en seguridad social se incrementó hasta llegar a 4.1% en 1995 y 5.1% en 1997 (incluye salud y ya el seguro del desempleo, en estos años, OECD, 2000); el gasto educativo fue de 3.7% del PIB (OCDE, 1999).<sup>6</sup> De esta manera, el gasto social de 1997 se acercaba a 10% del PIB (si incluimos además los gastos en vivienda), todavía entre los más bajos gastos sociales de los países de la OCDE.

Podemos ver los resultados de la cobertura de la seguridad social en Corea y comparar con algunos países de América Latina. Tardíamente, pero Corea transita hacia una sociedad “de bienestar” en sólo 30 años (You y Lee, 1999). En el contexto de la crisis financiera de Corea, la cobertura de la seguridad social coreana es la siguiente (Pascha y Kwon, 1999:537).

- Pensiones: 47.4% (1998). Este seguro inició en 1960.
- Seguros contra accidentes de trabajo: 62.4% de los trabajadores. Faltaban por incluir a los trabajadores de “cuello blanco”. Este seguro inició en 1964.
- Seguro de salud: 100% de cobertura. Este seguro inició de hecho en 1977.
- Seguro de empleo: 51.8% de los empleados. Este seguro inició en 1995. Sin embargo, sólo un pequeño porcentaje de los desempleados de la crisis recibía en 1998 el seguro por el desempleo (aproximadamente

---

<sup>4</sup> Para este autor el gasto social es más elevado y para 1990 calcula 11.3% del PIB.

<sup>5</sup> Según la OECD (2000), el gobierno sólo paga 20% de las contribuciones a los sistemas de pensiones y de salud (su aportación como empleador) y no contribuye al sistema de seguro contra accidentes del trabajo.

<sup>6</sup> En Corea, la educación primaria es gratuita y obligatoria; la educación secundaria sólo es gratuita en el sector rural. Además de la educación secundaria urbana, los niveles educativos restantes no son gratuitos (OCDE, 1998). Las familias coreanas tradicionalmente gastan importantes porcentajes en la educación de los hijos (en 1997, un hogar urbano promedio gastaba 10.6% de su ingreso en educación, poco más de 1.9 millones de *wons* anuales) (NSO, 1998).



16% en 1999, You y Lee, 1999:25), debido a la juventud del programa.

- Asistencia pública: 3.3% de la población, con apoyos de subsistencia. La ley de asistencia pública se creó en 1961.

No obstante, Chang (1999) señala que ninguna de las administraciones coreanas ha mostrado un compromiso serio para la construcción de una red de seguridad social, de tal manera que en 1995 el gasto público en seguridad social era uno de los más bajos del mundo. Uno de los eslóganes de la segunda mitad del gobierno de Kim Young Sam fue la “globalización de la calidad de vida” que significaba que el bienestar de los coreanos debía medirse en relación con el de los países avanzados. Según el investigador citado, esta comparabilidad sólo fue buscada de manera formal o nominal sin beneficios reales para la población. Estas conclusiones críticas parecen fuertes a la luz del contraste con las coberturas y calidades de los sistemas de seguridad social de otras sociedades, como las latinoamericanas. Puede aceptarse, sin embargo, que los límites de la seguridad social coreana proceden de su tardía construcción, de su fragmentación con beneficios iniciales a sectores restringidos (militares, maestros, servidores públicos y empleados de las grandes compañías o *chaebols*), y de las deficiencias en la calidad o cobertura de los servicios; por ejemplo, aunque el seguro médico abarca formalmente a prácticamente 100% de la población, en primer lugar, no todas las enfermedades son cubiertas, notablemente el caso de algunas enfermedades de costosa atención como el cáncer o problemas dentales mayores, y en segundo lugar los pacientes asegurados deben pagar parte de los gastos médicos (20% de gastos hospitalarios); a principios de los noventa, con todo y seguro médico los coreanos tendían a pagar 50% de sus gastos de salud (Kwon, 1993a; You y Lee, 1999).

Ahora bien, Chang (1999) y otros autores señalan que las administraciones coreanas han concebido que la solución a los problemas de pobreza es de carácter individual y de la esfera de la familia; han confiado en las redes de solidaridad familiar y en la ética neoconfuciana (solidaridad de la familia tradicional extensa). Incluso algunos burócratas han cuestionado las políticas de seguridad social por su supuesto efecto de debilitamiento de las redes de protección familiar. Estas concepciones sobre la pobreza (problema individual), el trasfondo cultural defendido

por algunos sectores gubernamentales (solidaridad familiar) y la preferencia por las políticas aceleradas de crecimiento contra todo, generaron una política social débil sólo integrada al modelo económico en construcción.<sup>7</sup> Mientras el crecimiento se mantuviera y los salarios crecieran, los límites de este modelo podrían esconderse. El problema sería cuando llegara un freno económico y la caída del ciclo. Efectivamente así sucedió.

La *coalición de apoyo* de la política social del crecimiento acelerado fue, además de los sectores beneficiados (militares, funcionarios públicos y sectores de trabajadores de grandes empresas), de los empresarios de los conglomerados conocidos como *chaebols*, principales ejecutivos de los conglomerados, además de las clases medias permeables al discurso patriótico anticomunista de Park Chun-Hee y a los dirigentes de los grupos sindicales oficiales (Choi, 1993); no obstante, a diferencia del caso mexicano, el corporativismo coreano era de tipo excluyente y difícilmente incluía de modo activo a los sindicatos oficiales en las decisiones fundamentales (Valencia, 1996). Esta coalición de apoyo fue muy sólida mientras el dinamismo económico les permitió márgenes de maniobra importantes. Pero contaban con *riesgos de fractura social* debido a los amplios sectores excluidos de la alianza hegemónica y de beneficios importantes del crecimiento económico. Los riesgos de fractura social, ante el autoritarismo y los costos sociales del crecimiento acelerado, llegaron a su límite en los años ochenta; los opositores fueron creciendo y se fueron consolidando. La sociedad civil cada vez más organizada fue reclamando en las calles y de manera pacífica, el fin de la dictadura y un mejor reparto de los frutos del crecimiento (Choi, 1993; Valencia, 2001a).

#### *La política social a la luz de la crisis de 1997-1998 y sus efectos sociales*

La crisis de 1997-1998 tuvo efectos sociales muy graves. Tres indicadores (desempleo, salario real y pobreza) son significativos. El desempleo se incrementó de 556 000 (2.6% de la PEA) en 1997 hasta 1.5 millones a finales de 1998 (7.4% de la PEA); en febrero de 1999, el desempleo llegó a 8.6% de la PEA, con 1.8 millones de desempleados (Bark *et al.*, 2001; Lee, 2001; Yoo, 1999). Los salarios nominales de los trabajadores manufactu-

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, la *Ley de Seguridad Social* de 1963 incluía la filosofía (paradigma residual) de “no limitar el espíritu de autoayuda del pueblo” (Kim, 2004:150).

rereros descendieron 3.1% en 1998; así, los salarios reales cayeron 9.3%. Fue la primera caída de los salarios reales en dos décadas (You y Lee, 1999). Los diversos estudios sobre la pobreza, realizados en el contexto de la crisis, coinciden en señalar un aumento severo en la incidencia de la pobreza: la pobreza absoluta prácticamente se duplicó entre 1997 y 1998 (para Bark *et al.*, 2001, pasó de 4.9% de la población a 10.9% en 1998 y se mantuvo en 1999);<sup>8</sup> otros cálculos de la pobreza, realizados a partir de los gastos de los hogares hablan de un incremento de la pobreza de 8.9% en el cuarto trimestre de 1997 (cuando se desencadena la crisis) hasta 21.6% en el tercer trimestre de 1998; para las mismas fechas un estudio del Banco Mundial sitúa el indicador en 10.2% y 22.9%, respectivamente (Lee, 2001; Pak *et al.*, 1999). Aunque los más afectados, según un estudio de Tamar Manuelyan Atinc, fueron los extremadamente pobres que pasaron de 1.1 millones de habitantes en 1997 a tres millones en 1998; los pobres en general habrían pasado de ser 2.8 millones en 1997 a 6.2 en 1998 (Lee, 2001), para una población total de 46.43 millones de habitantes en este último año (NSO, 1998).<sup>9</sup>

El *habitus* del crecimiento y de las mejoras en el ingreso familiar sufrió un severo golpe. La crisis se instaló en la clase media y en los sectores pobres. En una sociedad con débil atención al desempleo y con fuerte dependencia del proveedor masculino en el ingreso de los hogares, la pérdida del empleo pudo ser destructiva para miles de hogares (Park, 1998). Así, las preocupaciones sociales de la sociedad coreana se agudizaron en este período: incluso muchos hablan de que sectores de la clase media pasaron a la pobreza, en medio del brutal incremento del desempleo y de la reaparición de los *homeless*. Para diversos autores, esta situación mostró la debilidad de la vieja política social coreana. Los debates han sido intensos y los nuevos programas de gobierno tratan de enfrentar estos problemas; incluso el representante del FMI en Corea mencionó que el fortalecimiento de la red de seguridad social era esencial en esa situación (Dodworth, 1998).

---

<sup>8</sup> Indicador calculado con el CVM a precios de 1994.

<sup>9</sup> La línea de pobreza asumida por Atinc es equivalente a ocho dólares PPP diarios por persona. Los extremadamente pobres son aquellos hogares cuyo consumo per cápita es menor que 80% de la línea de pobreza definida. La incidencia de la pobreza en 1998 habría llegado así a 13.4% de la población total.

El proceso de democratización, la mayor fuerza de las organizaciones civiles, empresariales y sindicales autónomas, los límites del modelo económico mismo, la crisis de 1997-1998 y las reformas económicas y sociales que se han iniciado en Corea han modificado el *rol del Estado*. Aunque éste sigue teniendo un lugar central en la planeación y en la dirección de los proyectos económicos y sociales las autoridades tienen ahora que negociar cada vez más con los sectores empresariales y sociales involucrados. En la política social, los sectores sindicales y las organizaciones civiles reclaman una mayor presencia (OCDE, 2000).

Choi y Kwon (1997) critican duramente la estrategia coreana en la política social y la *relación entre la política económica y la social*: primero crecer, luego preocuparse por el bienestar social. La política social, cuestionan, descuidó así la atención directa a los pobres y la distribución de la riqueza. En el marco de la crisis, se vivió un proceso regresivo de concentración del ingreso: en 1980, el índice de Gini para el ingreso de los ocupados urbanos era de 0.389; en 1988 había descendido a 0.336 y en 1996 y 1997 hasta 0.291 y 0.283, respectivamente, muy lejos de los indicadores latinoamericanos promedio; en los años de la crisis pasó a 0.316 y 0.333, respectivamente, 1998 y 1999 (Bark *et al.*, 2001; véase también OECD, 2000).<sup>10</sup> Los ingresos del 20% más pobre de los ocupados urbanos se deterioraron aproximadamente en 8% anual entre 1997 y 1999, mientras los ingresos del quintil más rico se incrementaron en cerca de 10% (OECD, 2000; véase también You y Lee, 1999).

Diversos autores señalan que en el largo plazo la pobreza sí ha disminuido drásticamente, pero que los problemas de distribución de la riqueza se han incrementado, si se toman además en cuenta la concentración de la propiedad de la tierra y los ingresos financieros. Si bien los índices de Gini en Corea respecto a la distribución del ingreso, son muy bajos comparados con los países de América Latina, los índices coreanos se incrementan sustancialmente al referirse a los activos financieros y sobre todo a la propiedad de la tierra urbana, indicadores en los que llegan a superar 0.80 a finales de los años noventa (Choi y Kwon, 1997). Como vimos en el párrafo anterior, en la crisis financiera del 97-98, esta situación se habría

---

<sup>10</sup> De acuerdo con Lee (2001), estos índices de Gini coreanos subestiman la desigualdad en el ingreso, porque los hogares de empleadores y subempleados son excluidos, lo mismo que los hogares de una sola persona.

agravado. Con los aumentos en las tasas de interés y la fuerte desigualdad en la posesión de activos financieros, los más beneficiados fueron los hogares del decil de mayores ingresos.<sup>11</sup>

En el contexto de la crisis, los *gastos sociales* fueron incrementados para fortalecer las instituciones de bienestar, para los programas de emergencia y para generar nuevas instituciones como la exigida por la nueva *Ley de mínimos de bienestar*. El gasto en seguridad social llegó a 6.7% en 1999 (Bark *et al.*, 2001); el gasto social total (incluyendo gasto educativo) superó 10% del PIB. Pero los gastos siguen siendo bajos en relación con los países de la OCDE. Para You y Lee (1999) el bajo gasto público en seguridad social es sólo una parte menor de la debilidad de la política social coreana (si se suma el gasto de educación, salud, seguridad social y vivienda, éste representa apenas un poco menos de 35% del gasto público total). Estos investigadores señalan que la política social coreana no estaba preparada para enfrentar la exacerbación de los problemas sociales en el contexto de la globalización y de la crisis financiera. Aquí está uno de los aspectos centrales de los *riesgos de fractura social*. La política social del crecimiento reveló sus límites. Los sucesos de 1997-1998 lo prueban. Señalan, por una parte, que si bien Corea se ha ido transformando en *una sociedad de bienestar con cobertura universal* para los principales servicios de seguridad social, existen fuertes problemas de calidad de los servicios y de distorsiones que favorecen la desigualdad (por ejemplo, se favorece la sobremedicación con el sistema de pago por servicio médico, se subsidia a las escuelas privadas, se beneficia más a los burócratas en el sistema de pensiones); por otra parte, las instituciones sociales no estaban preparadas para una crisis social como la de 1997-1998: a pesar de existir seguro de desempleo, no había experiencia institucional acumulada para enfrentar el incremento del desempleo y de igual forma Corea no había tenido experiencia para administrar un programa de apoyo a la pobreza. Es urgente, según los autores, una reforma de la política social y nuevas políticas para redistribuir la riqueza. La política social en el nuevo contexto de apertura no puede ser limitada simplemente a la política de crecimiento económico, ni la política de atención a la pobreza a este método indirecto. El nuevo contexto de apertura económica exige el replanteamiento de

---

<sup>11</sup> Este decil acaparaba 61% de los activos financieros de los hogares en 1988; el índice de Gini alcanzaba así 0.77 (Kwon, 1993a:129).

una política social que fue funcional en el contexto de economía cerrada o en apertura paulatina y con fuerte crecimiento.

Ante la crisis y los debates sobre la red de seguridad social, ¿hacia dónde se está yendo el nuevo gasto social en Corea del Sur? ¿Cuáles fueron las reacciones gubernamentales ante la crisis y la debilidad de las instituciones sociales? En general, los discursos mostraron un consenso para mejorar la protección social, iniciar una política social más activa y consolidar los métodos de atención directa a la pobreza extrema. El nuevo presidente Kim Dae Jung había ya manifestado su convencimiento en el retraso del sistema de bienestar social frente a la fortaleza de la economía coreana y señalaba como una tarea inmediata expandir este sistema (Kim, 1996). Las acciones se dirigieron, entonces, a medidas de emergencia por una parte y a reformar y consolidar el sistema de seguridad y protección social.

En cuanto a las medidas de emergencia podemos destacar las siguientes: incremento del gasto social dirigido directamente a los pobres coreanos; cerca de dos millones de personas (1 920 000) recibieron apoyos en ingresos, en becas escolares, en gastos médicos, en atención a los niños y en gastos especiales para el invierno. El gobierno coreano planeó gastar en esto, para 1999, poco menos de 2 000 millones de dólares (GRK, 1999: 29). Además, las autoridades plantearon la creación de empleos temporales públicos; apoyos fiscales y financieros a pequeñas y medianas empresas para que generen empleos adicionales; apoyos fiscales y crediticios para las construcción de viviendas (para generar también nuevos empleos); expansión de inversión pública. Con todos estos instrumentos, el gobierno coreano trataba de impulsar la creación de casi medio millón de nuevos empleos en 1999. El gasto especial de 1999 para estos programas fue presupuestado en poco menos de 8 000 millones de dólares (GRK, 1999).

En cuanto al fortalecimiento de la red de seguridad social, los cambios fueron los siguientes: el *seguro del desempleo* (creado en 1995), que cubría inicialmente sólo a los trabajadores de empresas de más de 30 empleados, fue ampliado en octubre de 1998 a todos los trabajadores de tiempo completo, de tiempo parcial y algunos temporales. Hur y Bark *et al.* señalan los límites de este seguro dado que, a pesar de los esfuerzos, a finales de 2000 sólo 73.4% de los trabajadores elegibles, 50.9% de los asalariados y 32.3% de los ocupados totales estaban efectivamente asegurados (Hur, 2001; Bark *et al.*, 2001); a finales de 2003 estaban asegurados

7.2 millones de trabajadores, que representaban 50% de la población asalariada y 32.5% de la población ocupada (NSO, 2004:242, 244, 281). No están incluidos en este seguro los autoempleados ni los trabajadores familiares sin pago, ni los trabajadores de tiempo parcial que laboran menos de 18 horas semanales u 80 mensuales, ni los trabajadores contratados por menos de un mes, ni los funcionarios públicos o profesores de las escuelas privadas, ni trabajadores mayores de 65 años ni nuevos empleados mayores de 60 (OECD, 2000).<sup>12</sup>

En 2003 recibieron el seguro del desempleo poco más de dos terceras partes de los desempleados (más de 502 000 personas, frente a un total de 777 000 desempleados, NSO, 2004: 242 y 283); lo que representa un incremento notable frente a 11.7% en el primer semestre de 1999 (OECD, 2000). Esto se debió a una flexibilización de las condiciones de acceso a los beneficios (desde 1998 fue reducido el requerimiento de doce a seis meses de contribuciones)<sup>13</sup> y al incremento de la población cubierta; además también aumentó el período de recepción de los beneficios: de 30 a 60 días en marzo de 1998 y de 60 a 210 días en octubre del mismo año, dependiendo de los períodos de empleo efectivo y de la edad de los contribuyentes. En 2003 los beneficios varían entre 90 y 240 días (Shin, 2003:182).

Además del pago único de pensión otorgado por las empresas privadas a sus trabajadores en retiro,<sup>14</sup> existen *cuatro esquemas de pensiones públicas*: tres de carácter ocupacional y que cubren a los servidores públicos, al personal militar y a los maestros del sistema privado; otro más,

---

<sup>12</sup> Los autoempleados y los trabajadores familiares sin pago representan (2003) una porción significativa en la estructura de la ocupación en Corea: 27.3% y 7.7% de los ocupados, respectivamente (NSO, 2004:244). Los empleados por menos de 18 horas, 2.9%.

<sup>13</sup> Dada la insuficiencia del seguro de desempleo, durante la crisis fueron muy importantes los diversos programas activos de apoyo al empleo (apoyos al ingreso de los desempleados, de mantenimiento del empleo, de capacitación, de empleo temporal y de creación de empleos); sin embargo, 40% de los desempleados no participó en ninguno de estos programas (Lee, 2000). Entre 1998 y 2000, el gasto en estos programas fue de aproximadamente 1.2% del PIB en promedio anual según Hur (2001) y de más de 2.1% del PIB según la OECD (2000).

<sup>14</sup> De acuerdo con la legislación del trabajo vigente, las empresas están obligadas a pagar a sus trabajadores una suma única al momento del retiro, basada en la duración en el empleo y al último salario. Sin embargo, sólo una tercera parte de la fuerza de trabajo está cubierta por este sistema privado (OECD, 2003:70).

que es de carácter general, el Sistema Nacional de Pensiones dirigido a la mayor parte de la población. Éste, iniciado en 1988, fue ampliado en abril de 1999 para incluir a los autoempleados y a los desempleados; la idea de la reforma fue incluir a todos los ciudadanos en un esquema pensionario y así lograr la cobertura universal. En 2003 más de 83% de los ocupados mayores de 18 años estaban asegurados en el sistema de pensiones;<sup>15</sup> los impulsos más importantes a este sistema pensionario se dieron en 1988 (año posterior al inicio del proceso de democratización) y 1999 (año posterior a la recesión de la crisis financiera), cuando la cobertura pasó de 5.4 a 31.9% y de 41.5 a 85.9%, respectivamente.<sup>16</sup> Además del incremento en la cobertura, se disminuyó el período de contribución para ser objeto de los beneficios en el sistema nacional: de 20 años de cotización a 10, para apoyar a los desempleados por la crisis; los beneficios completos del seguro de pensiones se recibirán hasta el 2008 (Bark *et al.*, 2001; OECD, 2000) y, en el caso de los incorporados en 1999, hasta el 2020.

El sistema nacional promete una tasa de reemplazo de 60% para el trabajador promedio después de 40 años de contribuciones (9% del total del salario mensual, 4.5% del trabajador y 4.5% del empleador), con un esquema redistributivo: la pensión de un trabajador con ingreso promedio será de 60%, pero la de quien tenga la mitad del ingreso promedio se elevará hasta 90% (OECD, 2003); la pensión dependerá del ingreso promedio del trabajador en su periodo activo (elemento bismarckiano) y también del ingreso promedio de todos los participantes en el sistema nacional (elemento beveridgeano de acuerdo con Kim, 2005). Sin embargo, hasta recientemente, los beneficios que han recibido las personas en edad de pensión han sido aún mínimos (aproximadamente 225 dólares mensuales, en promedio, en 1999, y sólo 138 dólares mensuales, en promedio, en 2003<sup>17</sup> o apenas 47% del costo de vida estándar mínimo).<sup>18</sup> Actualmente

---

<sup>15</sup> No fueron incluidos los trabajadores familiares ni los mayores de 60 años o menores de 18 (OCDE, 2003:70). Son excluidos de este sistema nacional los trabajadores incluidos en los tres esquemas pensionarios de carácter ocupacional.

<sup>16</sup> Cálculos propios a partir de NSO (2003:480). La cobertura se refiere en este caso al porcentaje de pensionados en la población ocupada mayor de 18 años.

<sup>17</sup> Cálculos propios a partir de NSO (2003:482) y con el tipo de cambio de 1 145.4 *wons* por dólar al fin de 1999 y de 1 197.8 al fin de 2003 (NSO).

<sup>18</sup> El costo de vida estándar mínimo, mensual, para un hogar de una persona en 2003 fue calculado en 368 226 *wons* (NSO, 2004:505).



hay debates en torno a las pensiones, porque el sistema nacional entrará en déficit en 2035; los fondos del sistema de pensiones para militares, funcionarios públicos y profesores están ya agotados; han habido intentos de reforma para reducir la llamada tasa de reemplazo (la última reducción fue con la reforma de 1998: de 70 a 60%, junto con el incremento paulatino de la edad de retiro de 60 años a 65 años en 2033, OECD, 2003), pero han encontrado fuerte resistencia de parte de sindicatos y grupos de organizaciones civiles (Kim, 2005). Otro de los puntos conflictivos ha sido la no declaración o subdeclaración de ingresos por parte de sectores importantes de los autoempleados; especialmente sensible es la subdeclaración de ingresos de autoempleados profesionales de altos ingresos, como los médicos y los abogados. Esta no declaración o subdeclaración afecta la legitimidad del sistema nacional porque los asalariados perciben afectada su pensión futura, dado el componente redistributivo de la misma; en realidad, sólo 67% de la población objetivo está efectivamente pensionada porque este seguro está basado en las contribuciones activas, de acuerdo con Kim (2005).

El *seguro de discapacidad y contra accidentes de trabajo* (con antigüedad desde 1964) fue modificado, en julio de 2000, para incluir a todos los trabajadores, también a los autoempleados. El incremento en la cobertura fue significativo, de tal manera que entre 1999 (antes de la reforma) y 2002, pasó de 7.4 millones a 10.6 en 2002 (43% de incremento en sólo tres años de aplicación de las modificaciones, NSO, 2003); sin embargo, aunque *de jure* este seguro aplica para todos los trabajadores, de acuerdo con Sun todavía en 2000 estaban excluidos en realidad 32.6% de los empleados. Este seguro es financiado con aportaciones de los empleadores y sin aportación de los empleados; una parte de los costos de operación es financiada con el presupuesto público (Sun, 2002:432 y 454). El Ministerio de Finanzas intentó privatizar este seguro en 1995, pero de nuevo una fuerte resistencia de parte de los trabajadores impidió esta reforma.

El *seguro de salud* (iniciado en 1977) fue también reformado para ampliar el período de beneficios, que era de 270 días al año en 1997 para llegar hasta los 365 días a partir de 2000. Todos los ciudadanos tienen la posibilidad de ser incorporados al sistema de salud (Bark *et al.*, 2000), esto sucedía legalmente desde 1989 con las debilidades mencionadas anteriormente. El nuevo proyecto en el marco poscrisis financiera fue la unificación e integración de un sistema nacional integrado de salud a través de la Corporación

del Seguro Nacional de Salud (julio 2000). Con ello, fueron integradas 420 sociedades de seguros sociales en una sola corporación, en lugar de adoptar la posibilidad de integrar Cuentas Individuales de Ahorro Médico, propuesta del Banco Mundial de acuerdo con Sun; en el anterior esquema de seguro médico cada sociedad de seguridad separada, formada por grupos ocupacionales y en áreas geográficas, imponía diferentes contribuciones a los asegurados y les proveía de diversos tipos de beneficios de acuerdo con su situación financiera; el resultado era una severa segmentación y débil solidaridad social. En el nuevo programa se incorporó una tasa de contribución única, con el mismo tipo de beneficios (2002: 432 y 434). Este proyecto de unificación de los sistemas de seguro y de ayuda médica generó protestas entre empleados del sector privado ante el incremento de las contribuciones causado desde su punto de vista por las bajas contribuciones de los autoempleados (OECD, 2000).

De acuerdo con Lee y Chun (2006:12-13), la nueva arquitectura del Seguro Nacional de Salud puede describirse de la siguiente manera: su principio básico es el universalismo, con el principio de cobertura centrado en la ciudadanía; la provisión de los servicios de atención a la salud es fundamentalmente privada (el porcentaje de camas del sector público es sólo 17.5% en 2004), aunque la regulación pública es fuerte y extensiva de tal manera que se puede hablar de un rol conductor por parte del Estado; la proporción del financiamiento público en la atención a la salud es apenas superior a 54% (2001); las fuentes financieras para la atención pública son tanto contribuciones al seguro social como impuestos; el ente administrador público del financiamiento de la atención médica es único. Se reúne así universalismo y ciudadanía, con acción privada médica y fuerte actividad reguladora pública. Sin embargo, este seguro universal mantiene aún serios problemas en cuanto a la no incorporación de atención a enfermedades como el cáncer (You, 2004) o servicios de diagnóstico como la ecografía o la resonancia magnética (Bidet, 2003), y a la alta proporción de co-pago por parte de los asegurados que se mantiene con las reformas últimas: los asegurados deben pagar 20% de los gastos hospitalarios y entre 30 y 55% de los gastos de consulta externa (Shin, 2003: 120). En 2001, la OECD concluía que la atención médica en Corea, si bien asegurada a prácticamente toda la población, brindaba un servicio aún mediocre (Bidet, 2003).

La nueva *Ley de Garantía de Mínimos de Supervivencia* (*National Basic Livelihood Security Act*) fue creada en septiembre de 1999, con efectos a partir de octubre de 2000. En esta ley se reunieron el viejo sistema de protección a la supervivencia (ley de 1961) y el *Sistema Temporal de Protección a la Supervivencia* creado para atender los efectos de la crisis de 1997-1998. Los beneficiarios de la transferencia de ingresos de este nuevo sistema pasaron de ser 370 000 personas (ley de 1961) hasta 1.51 millones en 2000 (Bark *et al.*, 2001).

Corea tiende así a ser una *welfare society* con cobertura universal (You y Lee, 1999), aunque su sistema es relativamente joven, padece fuertes problemas de calidad en los servicios y, con la excepción de las transferencias a los hogares pobres, aún no tiene programas de apoyo familiar (las *allocations familiales* de Francia, por ejemplo). La *Ley de Garantía de Mínimos de Supervivencia* (1999) fue un producto de los debates acerca de la crisis y las deficiencias de la red de seguridad social en Corea. La anterior *Ley de Protección a la Supervivencia* (1961) era muy restrictiva en sus criterios de elegibilidad; la nueva ley trató de subsanar este problema e intentó lograr avances en la concepción de la asistencia a los más pobres. Los cambios fueron significativos y estuvieron enmarcados en el concepto presidencial de modelo de bienestar “productivo”, que incluye los siguientes elementos: apoyo de ingreso básico y protección social para los hogares de ancianos y de bajos ingresos; una mayor coherencia en el suministro de servicios públicos; una mayor participación con las ONG; reciprocidad en los beneficios recibidos por aquellos capaces de trabajar; promoción de la “empleabilidad” a través de las políticas activas de mercado laboral. El propósito de Kim Dae Jung era reforzar la sustentabilidad económica del sistema de bienestar (OECD, 2000).

La ley de 1961 atendía a los pobres extremos con la concepción de la “ayuda pública”; en la *Ley de Garantía de Mínimos de Supervivencia* (1999),<sup>19</sup> el Estado reconoce la obligación de garantizar los mínimos de supervivencia como un derecho de los ciudadanos; éstos pueden reclamarlos. El aporte de organizaciones civiles a esta concepción fue importante (Kim, 2004). Los beneficiarios de la transferencia de fondos son aquellos que se encuentran debajo de la línea de pobreza, según el Costo de Vida Mínimo

---

<sup>19</sup> En la descripción de la nueva ley nos basaremos en Bark *et al.* (2001), excepto cuando indiquemos otra fuente.

definido por un Comité Central de Mínimos de Bienestar, presidido por el Ministerio de Salud y Bienestar. Para garantizar la protección de los mínimos de bienestar existen tres niveles de comité: el central, el provincial y el distrital. El nivel de beneficios que podrán recibir los hogares se determina a partir de la diferencia del CVM menos otros beneficios obligatorios por ley (por ejemplo, seguro médico) y menos el Ingreso Calculado del Hogar (ingreso mensual del jefe de hogar + ingreso mensual imputado por activos). El CVM para un hogar de cuatro personas fue calculado en 2000 en 980 000 *wons* mensuales (aproximadamente siete dólares por día por persona; 840 dólares para el hogar).

Los beneficios que otorga la nueva ley son siete: transferencia de ingresos en líquido, apoyos para vivienda, para parto, médicos, educativos, funerarios y de “autoayuda”. El presupuesto de 2000 para los beneficiarios (1.51 millones) fue de 1 544 millones de *wons* per cápita anuales (aproximadamente 1400 dólares, equivalentes a 52% del CVM de un hogar de cuatro miembros, si multiplicamos el ingreso per cápita por cuatro); el presupuesto de 2001, ya con la nueva ley vigente todo el año, fue 1.98 millones de *wons* per cápita anuales (aproximadamente 1 800 dólares).<sup>20</sup>

De acuerdo con el concepto de bienestar productivo, la ley distingue entre quienes son considerados capaces de trabajar y los que no, para proveer de incentivos al trabajo. Para ello se busca institucionalizar programas de autoayuda. Los desempleados que son evaluados como capaces de trabajar podrán recibir los beneficios de la ley en la medida en que muestren voluntad para participar en los programas de auto-ayuda, de capacitación y de servicios comunitarios voluntarios; sin embargo, se aplicará un mecanismo de deducción parcial de beneficios para evitar que los trabajadores pierdan la motivación de trabajar. En teoría quien es considerado como capaz de trabajar y no cumple con las reglas del juego (incorporación a uno de los programas mencionados), puede perder el beneficio de la ley. Entonces, este proyecto puede ser considerado dentro de la categoría de los programas condicionados a conductas de los beneficiarios; el derecho social está, así, condicionado. Esta preocupación por impulsar los incentivos al trabajo coincide con la idea de la OECD que los sistemas de transfe-

---

<sup>20</sup> La diferencia con las transferencias acordadas en la antigua ley de 1961, antes de la crisis, son muy significativas: 639 000 anuales en 1997 por persona frente a 1 980 000 *wons* de 2001.

rencias directas basados en derechos pueden conducir a los beneficiarios a las “trampas del beneficio”, es decir, a preferir la asistencia frente a la búsqueda de mejorar su posición a través del trabajo o su “empleabilidad” (OECD, 2000). Según la llamada de atención de esta institución internacional, con la nueva ley es teóricamente posible que crezca la preferencia por la transferencia social como principal fuente de ingreso de los hogares beneficiarios; los márgenes de fraude son amplios dadas las oportunidades de combinar transferencias con trabajo eventual en el gran sector informal coreano. Sin embargo, el problema institucional es muy serio y en 2000 sólo había 70 centros de autoayuda y 149 centros de colocación de empleo, la mayor parte en las zonas urbanas (Bark *et al.*, 2001; Hur, 2001).

Como ya existía una *Ley de Protección a la Supervivencia* de carácter asistencial restrictivo, con algunos beneficios semejantes a la nueva ley de 1999, la apropiación por los ciudadanos del nuevo carácter de derecho a un mínimo de bienestar o de supervivencia no será automático. Al menos, la nueva ley permitió el aumento en la cobertura de la asistencia a los extremadamente pobres. Por ejemplo, en noviembre de 2001 el movimiento cívico llamado Peoples’s Solidarity for Participatory Democracy (PSPD) apoyó una campaña para denunciar violaciones a la nueva ley; denunciaban que muchos potenciales beneficiarios aún estaban fuera de las listas oficiales y que incluso algunos que estaban incluidos no recibían transferencias. El reporte publicado por el PSDP (2001) señala además que los discapacitados tienen costos adicionales de vida que deben ser tomados en cuenta y que sigue siendo débil la infraestructura para apoyar a los desempleados para obtener un empleo.

La democratización, la crisis de 1997 y el fortalecimiento de las redes de organizaciones civiles en Corea han llevado a una *crisis en la vieja coalición de apoyo de las políticas sociales*. Los *chaebols*, puntales del viejo sistema, sobre todo en los años ochenta y parte de los noventa, están en el centro de la mirada de las políticas de reestructuración económica promovidas por el FMI y asumidas por gobiernos como el de Kim Dae-Jung; las organizaciones civiles también cuestionan fuertemente el juzgado excesivo poder económico y político de los conglomerados. Sin embargo, Kim Dae-Jung no fue tampoco un aliado sin falla de las organizaciones civiles ni de los sindicatos autónomos (OECD, 2000; Valencia 2001a). Las nuevas políticas sociales buscan extender la legitimidad del gobierno al conjunto

de los trabajadores formales, de los informales, de los sectores medios y de los pequeños y medianos empresarios. Los resultados no son claros. Ante la *grave fractura social* del desempleo y del empleo precario, en Corea la coalición de apoyo está en juego. En los años noventa y el primer quinquenio del nuevo siglo se ha consolidado una importante coalición en pro de la consolidación de un régimen de bienestar con un sistema de seguridad social universalista (Kim, 2004; Shin, 2003; Sun, 2002, y You, 2004), formada por fuertes organizaciones civiles y organizaciones sindicales.

#### HACIA UN BALANCE DE LA TRAYECTORIA HISTÓRICA DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR EN COREA DEL SUR

Corea, obsesionada por el salto hacia la industrialización competitiva y por el crecimiento acelerado, descuidó notablemente (residualizó) las políticas sociales e inició tardíamente la construcción de sus instituciones de seguridad y protección social; pero ha aumentado muy rápidamente la cobertura de las mismas con una filosofía general universalista. En esta simple expresión está acumulada la complejidad del análisis de la trayectoria coreana, que ha ido transitando del régimen minimalista hacia los compromisos corporativos (o conservadores) aunados con instituciones universalistas de carácter (parcial) socialdemócrata. Es un anacronismo histórico analizar la trayectoria coreana sólo con el espejo de los *resultados finales* de los regímenes conservador o socialdemócrata, sin tomar en cuenta la dinámica histórica de los países (sobre todo europeos) que tardaron períodos importantes para llegar a aquellos; de la misma manera, es otro anacronismo histórico examinar esta trayectoria sólo preferentemente con el *punto de partida* residual (incluso extremadamente mínimo) y economicista del régimen coreano de los años sesenta, como si la creación institucional de los últimos 20 años simplemente no contara.

Podemos plantear, entonces, las siguientes propuestas para el balance de la trayectoria coreana.

En primer lugar, probablemente Corea superó la característica básica del régimen llamado productivista. La coalición política que lo sustentaba ya cambió con el proceso democratizador; a pesar de la fortaleza económica de los *chaebols*, no se puede considerar mecánicamente que son la fuerza política fundamental (Valencia, 2006). Han surgido nuevos actores, como las organizaciones civiles que se asocian a grupos sindicales,

a favor de políticas sociales de corte universal y solidario (Ahn y Lee, 2005; Kim, 2004; Shin, 2003; Sun, 2002, y You, 2004). Puede decirse que los progresos en ciudadanía social (reconocimiento de derechos) tienen un origen (*bottom-up*) de abajo hacia arriba: la lucha civil y política por la democratización (1987) y la lucha por el reconocimiento y la ampliación de derechos. Además, la dinámica creada por las instituciones sociales generadas en los últimos decenios y por las demandas ciudadanas de mayor bienestar rebasa con mucho el mero interés productivista y competitivo; incluso algunos sectores cuestionan el freno a la competitividad que, desde su punto de vista, generan las demandas e instituciones sociales.

En segundo lugar, efectivamente el muy bajo gasto social del Estado coreano muestra aún los legados del pasado; el desarrollo social coreano requiere un mayor compromiso público objetivado en el presupuesto nacional. Sin embargo, la comparación con los altos gastos sociales sobre todo de los países europeos y en especial de los vinculados al régimen socialdemócrata deben ponerse en perspectiva. Para tomar un ejemplo menos extremo: España tenía a principios de los años setenta gastos sociales comparados a los de Corea de hoy en día (Dumont, 1998); en 30 años, este país duplicó sus gastos sociales en relación con el PIB (19.6% en 2001, de acuerdo con los datos de la OCDE). Los compromisos institucionales asumidos en Corea con las reformas a los seguros sociales llevarán sin duda a incrementar notablemente los gastos sociales en los próximos años; sin incluir programas nuevos, sólo con el desarrollo de los actuales, Corea duplicaría su gasto social en relación con el PIB en los próximos 15 años; de acuerdo con el programa fiscal 2004-2008, el incremento promedio anual en la tasa del gasto en bienestar social será de 12.2% (Kim, 2005). Sólo en el decenio de los noventa, el peso del gasto social se duplicó, de acuerdo con diferentes cálculos. Kim (2005) señala que en esos años el gasto pasó de 4.25 del PIB a 8.7%; You, de poco más de 3.5% en 1990 a 7.5% en 1999. Por otra parte, de acuerdo con Kamimura (2005) el bajo gasto social en Corea está relacionado probablemente con el aún bajo peso de la población mayor de 65 años en la estructura demográfica; con el rápido envejecimiento de la población coreana, el incremento de los gastos pensionarios estará entre los más altos de la OCDE (2003:72).

En tercer lugar, el grado de universalismo al que han llegado tres seguros del sistema de seguridad social (salud, pensiones y desempleo) se compara favorablemente con el promedio de 18 Estados de bienestar



analizados por Esping-Andersen (1990:70) para 1980: el promedio de éstos fue de 72% y el de Corea actualmente es de 72% (de acuerdo con los datos presentados anteriormente sobre las reformas recientes) y de 67% según los cálculos de You (2004) para el año 2001. Si tomamos en cuenta los datos de fundación de estos seguros, hasta 2001, su edad promedio era de 24 años (aunque si tomanos en cuenta que en realidad el de pensiones arranca seriamente en 1987, la edad promedio sería sólo de 15 años). En tan poco tiempo, el dinamismo de la universalización es significativo en la experiencia coreana. Si continúa con la misma tendencia, con el efecto de maduración de las instituciones, es de esperarse un incremento del grado de universalismo en los próximos años y, por supuesto, un aumento en el gasto en seguridad social.

En cuarto lugar, por una parte, en la actualidad Corea cuenta con una menor estratificación del sistema de pensiones en comparación con los países catalogados como corporativos/conservadores por Esping-Andersen, con 8.4 esquemas especiales en éstos y sólo cuatro en Corea. De acuerdo con Kim (2005), de esta forma el sistema nacional de pensiones contaría con una estructura ocupacional más inclusiva que la de estos países corporativos/conservadores. A esto le podemos añadir la perspectiva de ciudadanía social (derechos sociales) que ha avanzado en Corea con la nueva ley de garantía de básicos de bienestar, junto con acciones programáticas en las que se incluye el principio de solidaridad (en pensiones y en salud en especial). El sistema de salud fue unificado en un solo ente financiero (la Corporación del Seguro Nacional de Salud) a partir del año 2000; en 1977 había 521 sociedades aseguradoras, en 1995, 373 y en 1999, 141 (Lee, 2006).<sup>21</sup> En especial en la *Ley de Básicos de Bienestar*,<sup>22</sup> en los rasgos de solidaridad del sistema pensionario<sup>23</sup> y de salud<sup>24</sup> podría hablarse de

---

<sup>21</sup> De acuerdo con Chun (2005), se muestran los efectos de redistribución del ingreso, favorable a los deciles de menores ingresos, después de la unificación del sistema de salud.

<sup>22</sup> La creación de esta ley, que modifica la atención a los extremadamente pobres e incorpora el enfoque de derechos, se debió en gran medida a la presión de organizaciones civiles.

<sup>23</sup> El monto de los beneficios pensionarios no depende solamente del ingreso promedio en la trayectoria laboral de cada cotizante, sino también del ingreso promedio de todos los asegurados (Kim, 2005).

<sup>24</sup> El seguro de salud en Corea incluye el sistema de co-pago: por ejemplo, cuando un paciente es admitido a un hospital debe pagar 20% del total del costo de atención. También en servicios médicos ordinarios (sin ingreso hospitalario) el paciente debe



proceso parcial de desmercantilización. Sin embargo, la muy alta participación del sector privado en la atención de la salud<sup>25</sup> y las barreras de ingreso a la *Ley de Básicos de Bienestar*<sup>26</sup> podrían caracterizarse como un freno importante a la desmercantilización.

Sin embargo, en quinto lugar, otras características de la transición coreana son, por una parte, el alto grado de familiarización: las familias (mujeres) son aún centrales tanto en el cuidado de los niños (débil desarrollo de las guarderías) como de los ancianos (en la casa del primogénito), lo que habla de características del régimen de género patriarcal (Adelantado y Gomà, 2000); y, por otra, la fuerza de la inercia que favorece que los trabajadores del sector formal sean los que cuenten prácticamente con la universalización de los cuatro seguros sociales, mientras que las dificultades de cobertura se manifiestan especialmente en los trabajadores por cuenta propia (autoempleados) y en los trabajadores con contratos precarios (temporales). Los trabajos con contratación permanente han disminuido desde el año de inicio de la crisis (1997) y los trabajos temporales han aumentado paulatinamente; sólo un tercio de los trabajos son permanentes (NSO, 2004); sólo una cuarta parte de los trabajadores temporales forma parte del sistema de pensiones y cuenta con seguro del desempleo (Kim, 2005).

Es difícil categorizar al caso coreano en un conjunto coherente (vertical) de las casillas propuestas por Adelantado y Gomà (2000) en

---

aportar un co-pago, que depende del tipo de atención: en los hospitales generales equivalen a 50% de los cargos; en clínicas son cercanos a 20%. Para evitar la quiebra financiera de los hogares con gastos catastróficos en salud causados por estos co-pagos, existen dos mecanismos: la Compensación por Co-pagos Excesivos, para aquellos asegurados (o sus dependientes) que gastaron más de un millón doscientos mil *wons* en 30 días (aproximadamente 1 300 dólares) en co-pagos, representa 50% del gasto que supera ese techo; el Sistema de Techo (o Límite) de Co-pagos, para los asegurados que gastan en co-pagos más de tres millones de *wons* durante seis meses (aproximadamente 3 200 dólares), representa la exención de cualquier co-pago extra. Este último sistema inició en julio de 2004.

<sup>25</sup> Más de 90% de los hospitales, prácticamente todas las clínicas y cerca de 92% de las camas son de propiedad privada. Todas las farmacias son también de propiedad privada (NHIC, 2007:16).

<sup>26</sup> Como muestra del familismo actuante en Corea, esta ley excluye a aquellas personas que, estando en condición de pobreza, cuentan con familiares que los pueden apoyar. Esto explica en gran medida que en 2003, esta ley acogía sólo a 2.9% de la población y otro 7.9% de la población, que no cubría el costo mínimo de vida oficial, estaba excluido (Kang, 2006).

su tipología multidimensional de los regímenes de bienestar: en cuanto al referente normativo predominante, Corea transita entre la seguridad (continental-cristiano) y la igualdad (nórdico-socialista); sin embargo, el gasto social, como producto del legado productivista, es bajo (aún más bajo que el anglosajón liberal) pero con tendencia a situarse como medio; en cuanto a la tasa de desmercantilización se mueve de la débil a la media (continental-cristiano); en cuanto al tipo de cobertura poblacional, avanza hacia la universal (nórdico-socialista) desde el selectivo conservador; en el criterio de acceso a las prestaciones también se dirige hacia el derecho-ciudadanía (nórdico-socialista) desde la inserción laboral (continental-cristiana). En síntesis, podemos postular una conclusión para la discusión: Corea ha ido abandonando un régimen residual y se sitúa en varias de las características del régimen conservador (si añadimos la familiarización y la estructura patriarcal), con algunas tendencias que favorecerían un esquema socialdemócrata pero limitado fuertemente por la presencia privada (mercantilizadora) en la atención a la salud y la estructura de negociación colectiva descentralizada y fragmentada al nivel de la empresa, con muy baja densidad sindical. Sin embargo, este límite estaría a su vez contrarrestado por la constitución paulatina de grupos que sostienen la ciudadanía integral y la ampliación de derechos; por la fuerza organizativa (en la historia coreana) del pequeño núcleo sindicalizado y por la aparición de nuevos actores sociales como las organizaciones civiles, con creciente presencia en el campo de la política social (Ahn y Lee, 2005). Podemos hablar, en conclusión, de institucionalización del universalismo, engarzado con mercados limitados y gobernados por la acción pública, y con un familiarismo declinante (pero aún fuerte socialmente).

### *Bibliografía*

- ADELANTADO, José y Ricard Gomà (2000) “El contexto: la reestructuración de los regímenes de bienestar europeos”, en J. Adelantado (coord.) *Cambios en el Estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona: Icaria y Universidad Autónoma de Barcelona.
- ADELMAN, Irma (1997) “Social development in Korea, 1953-1993”, en D. S. Cha, K. S. Kim y D. H. Perkins, *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21<sup>st</sup> Century*. Seúl: Korea Development Institute, pp. 509-540.

- AHN, Sang-Hoon y So-Chung Lee (2005) "The Development of the South Korean Welfare Regime", en A. Walker y C.-K. Wong, *East Asian Welfare Regimes in Transition. From Confucianism to Globalization*. Bristol: The Policy Press. University of Bristol, pp. 165-186.
- AMSDEN, Alice (1989) *Asia's next Giant. South Korea and Late Industrialization*. Nueva York: Oxford University Press.
- BARK, Soonil, Meegon Kim y Deoksoon Hwang (2001) *Analysis and Recommendation on Social Safety Nets: Prospects in the Republic of Korea*. Seúl: Korea Institut for Health and Social Affairs.
- BIDET, Eric (2003) "Corée du Sud: vers une société d'assurances sociales", en *Revue Tiers Monde*, t. XLIV, núm. 175, juillet-septembre. Paris: Presess Universitaires de France, pp. 60-620.
- CHANG, Kyung-Sup (1999) "Compressed modernity and its discontents: South Korean society in transition", en *Development and Society*, vol. 28, núm 1, febrero. Seúl: Seoul National University, pp. 30-55.
- CHOI, Jang-Jip (1993) "Political Clevages in South Korea", en Hagen Koo, *State and Society in Contemporary Korea*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 14-50.
- CHOI, Kwang y Sonnwon Kwon (1997) "Social Welfare and Distribution Policies", en D. S. Cha, K. S. Kim y D. H. Perkins, *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21<sup>st</sup> Century*. Seúl: Korea Development Institute, pp. 541-585.
- CHUN, Chang-Bae (2005) *Single-payer Health Care Reform in South Korea: Major Actors Behind the Reforms*, ponencia presentada en la Universidad de Kent, en la II Conferencia del Foro de Política Social del Este de Asia, 30 junio-2 julio, Universidad de Kent.
- DODWORTH, J. (1998) *The role of IMF in Korea*. Ponencia en Seoul Forum on The Asian Economic Crisis and the Role of the Church. The IMF, Human Rights and the Church, Sesión 2, agosto, pp. 2-6.
- Dumont, Jean-Pierre (1998) *Les systèmes de protection sociale en Europe*. Paris: Economica.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- (2001) "Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados", en R. Franco (coord.) *Socio-*

- logía del desarrollo, políticas sociales y democracia. México: CEPAL-Siglo XXI, pp. 202-217.
- Government of the Republic of Korea (GRK) (1992) *The Seventh Five-year Economic and Social Development Plan. 1992-1996*. Seúl: GRK.
- (1999) *Reinforced Policy Measures for Job Creation and Protection for the Unemployed*. Seúl: GRK.
- HART-LANDSBERG, M. (1993) *The Rush to Development*. Nueva York: Monthly Review Press.
- HOLLIDAY, Ian (2005) *East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism?*, mimeo publicado en *Policy and Politics*, vol. 33, núm. 1. Universidad de Bristol: UK, pp. 145-162.
- HUR, Jaijoon (2001) *Economic Crisis, Income Support and Employment Generating Programs: The Korea's Experience*. Seúl: Korea Labor Institute.
- JOHNSON, Chalmers (1999) "The Developmental State: Odyssey of a Concept", en M. Woo-Cumings, *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 32-60.
- KAMIMURA, Yasuhiro (2005) *Welfare State in East Asia. Similar Conditions, Different Past and Divided Future*. Universidad de Hosei, mimeo.
- KANG, Shin-Wook (2006) *Fighting Against Poverty in Korea*. Seúl: Korea Institute for Health and Social Affairs, mimeo.
- KIM, Dae-Jung (1996) *Mass-participatory Economy. Korea's Road of World Economic Power*. Lanham: Centre for International Affairs/University Press of America.
- KIM, Jo-Seol (2004) "Formation and Development of the Welfare State in the Republic of Korea: Process of Reform of the Public Assistance System", en *The Developing Economies*, vol. XLII, núm. 2, June. Chiba, Japon: Institute of Developing Economies, JETRO, pp. 146-175.
- KIM, Won-Joon (1990) *La place de la protection sociale dans l'économie coreenne*. Tesis de doctorado en economía, París: Universidad de París X.
- KIM, Yeon-Myung (2005) *Towards a Comprehensive Welfare State in South Korea*, Ponencia presentada en la II Conferencia de la East Asian Social Policy Network, University of Kent, 30 de junio-2 de julio.
- KWON, Soonwon (1993a) *Social Policy in Korea: Challenges and Responses*, Seúl: Korea Development Institute.
- (1993b) *Improvements in Anti-poverty Programs: a Study of Poverty Alleviation and Government Initiatives in Korea*. Seúl: Korea Development Institute.

- (1998a) “National Profile of Poverty”, en UNDP, *Combating poverty. The Korean experience*. Seúl: UNDP.
- (1998b) “The Korean Experience of Poverty Reduction: Lessons and Prospects”, en *Poverty Alleviation*. Seúl: Korea Development Institute/United Nations Development Programme, pp. 29-45.
- (1999) “Economic Justice and Social Welfare. New Principles of Economic Policy”, en Chung-in Moon (edit.) *Democratization and globalization in Korea: Assessments and prospects*. Seúl: Yonsei University Press.
- LANZAROTTI, Mario (1992) *La Corée du Sud: une sortie de sous-développement*. París: IEDES-PUF.
- LEE, Hyekyung (2001) *Labor Market Policies and Programs for Pro-Poor Growth in Republic of Korea*, ponencia presentada en Asia and Pacific Forum on Poverty: Reforming Policies and Institutions for Poverty Reductions, Manila, febrero.
- LEE, Sang-Yi y Chang-Bae Chun (2006) *The NHI as a Typology of Health Care System and its Development: The Case of the Republic of Korea*. Taipei, Ponencia presentada en el II Symposium Internacional de NHI Taiwán y Korea, mayo.
- National Health Insurance Corporation (NHIC) (2007) *National Health Insurance Program of Korea*. Seúl: NHIC.
- National Statistical Office (NSO) (1998, 2003 y 2004) *Korea Statistical Yearbook*. Seúl: NSO.
- OCDE (1998a) *Examens des politiques nationales d'éducation*. Corée. París: OCDE.
- (1999) *Corée 1999, Etudes économiques de l'OCDE*. París. OCDE.
- OECD (2000) *Pushing Ahead with Reform in Korea. Labor Market and Social Safety-net Policies*. París: OECD.
- (2003) *Korea, OECD Economic Surveys 2002-2003*. Paris: OECD.
- PAK, Po-Hi et al. (1999) *Social Safety Net for the most Vulnerable Groups in the Republic of Korea*. Seúl: PNUD.
- Pascha, Werner y Soonwon Kwon (1998) *Globalization, Economic Crisis and Social Disintegration in South Korea: the Necessity of Social Stabilisation Policies*. Seúl, mimeo.
- PARK, Jindo (1998) “Rural Poverty”, en PNUD, *Poverty Alleviation*. Seúl: Korea Development Institute/United Nations Development Programme, pp. 61-118.

- PARK, Joon-Shik (1998) "Work and Quality of Working Life in the Perception of the Korean People: Focusing on the Differences Among Occupational Groups", en *Development an Society*, vol. 27, núm. 2, diciembre. Seúl: Seal National University.
- PSPD (2001) "Joint Campaign Launched to give the Social Assistance Payment Policy Teeth", en <http://blog.peoplepower21.org/english>
- ROSTOW, W. W. (1963) *Les étapes de la croissance économique*, París: Editions du Seuil.
- SAKONG, Il (1993) *Korea in the World Economy*. Washington: Institute for International Economics.
- SHIN, Dong-Myeon (2003) *Social and Economic Policies in Korea. Ideas, Networks and Linkages*. Londres: Routledge-Curzon.
- SUH, S.M. y D. Williamson (1987) "Efectos de las políticas de ajuste y estabilización sobre el bienestar social: La experiencia de la República de Corea", en G. A. Cornia *et alii*, *Ajuste con rostro humano*, tomo II. Madrid: Siglo XXI, pp. 277-300.
- SUN, Hak-Tae (2002) *The Political Economy of Democratic Consolidation. Dynamic Labour Policy in South Korea*. Kwangju: Chonnam National University Press.
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique (1996) *Deux trajectoires, deux ajustements: les politiques d'ajustement de la Corée du Sud et du Mexique, 1979-1992*. Tesis de doctorado. París: Universidad de París VII.
- (2001a) "Democratización y crisis financiera: los desafíos de una transición herida. El caso de Corea del Sur y las secuelas de su crisis financiera en 1997-1998", en *Espiral*, núm. 20, vol. VII, enero-abril. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 91-133.
- (2005) "The Limits of Social Policy of Growth and Debates on their Reform: South Korea and Mexico", en K. Barclay y Wayne Peake, *Globalization, Regionalization and Social Change in the Pacific Rim*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/University of Technology Sydney, pp. 84-119.
- WADE, Robert (1999) *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*. México: FCE.
- WALKER, Alan y Chack-Kie Wong (2005) "Introduction: East Asian Welfare Regimes", en A. Walker y C.-K. Wong, *East Asian Welfare Regimes in Transition. From Confucianism to Globalization*. Bristol: The Policy Press/University of Bristol, pp. 3-20.

- WOO, W. E. (1991) *Race to the Swift. State and Finance in Korean Industrialization*. Nueva York: Columbia University Press.
- YOO, Gyeongjoon (1999) *Employment, income and price*. Seúl: Korea Labor Institute, mimeo.
- YOU, Jong-Il (2004) *From Growth-mediated Welfare toward a Welfare State? Evolution of Social Policy in South Korea*. Seúl, mimeo.
- y Lee, J.H. (1999) *Economic and social consequences of globalization: the case of South Korea*. Seúl: Korea Development Institute, mimeo.

### III

## REGÍMENES DE BIENESTAR LATINOAMERICANOS





# Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social



Carlos Barba Solano

## LA UNIFORMIDAD APARENTE

Vista desde fuera, América Latina se distingue, entre otras cosas, por haberse conservado durante muchas décadas en los primeros lugares en materia de desigualdad social en el mundo, lo que se puede apreciar claramente en el cuadro 1.

Cuadro 1

Desigualdad en la distribución del ingreso por regiones del mundo 2005

Región	Coefficiente de Gini (PIB per cápita, PPA* en US\$)
África subsahariana	.722
América Latina y el Caribe	.571
Asia oriental y el Pacífico	.520
Europa central y oriental y la CEI	.428
OCDE de altos ingresos	.368
Asia meridional	.334
Promedio mundial	.670

\* Paridad de poder adquisitivo.

Fuente: PNUD (2005:62)

Nuestra región sobresale también por haber sido incapaz de reducir de manera consistente los elevados niveles de pobreza que la caracterizan, lo que contrasta con lo sucedido a escala global, particularmente con regiones como Asia oriental y el Pacífico (cuadro 2).

Cuadro 2

Caída en la pobreza de ingresos, 1981-2001, por regiones del mundo  
(Porcentaje de la población que vive con menos de un dólar al día de PPA\* en US\$)

Región	1981	1990	2001
África subsahariana	41.6	44.5	46.4
América Latina y el Caribe	10.1	11.6	9.9
Asia oriental y el Pacífico	56.7	29.5	14.3
Europa y Asia central	0.8	0.5	3.5
Oriente Medio y África septentrional	5.1	2.3	2.4
Asia meridional	51.5	41.3	31.9
Promedio mundial	40.4	27.9	20.7

\* Paridad de poder adquisitivo

Fuente: PNUD (2005:38)

Esa imagen unitaria es frecuentemente compartida por los estudiosos latinoamericanos y ha dado lugar, por ejemplo, a miradas sintéticas acerca de los procesos de democratización regionales, durante los años noventa, que hablan de un “triángulo latinoamericano”, en cuyo vértice se situaría la democracia política y en cuya base se encuentran precisamente la pobreza y la desigualdad (Fleury, 2004).

Esta representación parece entrar en contradicción con una larga historia de políticas sociales y sistemas de prestaciones sociales<sup>1</sup> acoplados, entre los años cuarenta y setenta del siglo pasado, con el proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI).<sup>2</sup> Historia en la que el seguro social fue un eje para legitimar el proyecto industrializador y para articular coaliciones distributivas que lo respaldaban. Dichas coaliciones estuvieron integradas por sectores de las clases medias, organizaciones obreras, empleados públicos, empresarios industriales nacionales y extranjeros, partidos políticos y funcionarios públicos.

<sup>1</sup> Los sistemas de prestaciones sociales en la zona son de larga data, pues se han desarrollando en tres grandes oleadas: la primera durante los años veinte, la segunda inicia en los años cuarenta, y la tercera a partir de los años cincuenta (Mesa-Lago, 1994). De hecho, como lo señala James Malloy (1986: 31), muchos países de Latinoamérica adoptaron programas de seguridad social antes que países capitalistas industrializados como Estados Unidos.

<sup>2</sup> Semejante a la relación que se produjo en Europa occidental y Estados Unidos entre la expansión del Estado de bienestar y las políticas keynesianas.

Sin embargo, la discordancia se diluye cuando se subraya el carácter regresivo y no democrático de las instituciones del seguro social. Este par de características permitieron formas limitadas de ciudadanía social para la coalición social industrializadora, acompañadas de diversas formas de exclusión asistencial para quienes no formaban parte de ella.<sup>3</sup>

Se puede argumentar que esto reforzó la desigualdad social, añadiendo a las tendencias en materia de distribución del ingreso y la riqueza, la desigualdad en la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales<sup>4</sup> (Barba, 2003:384-393).

Esa descripción podría concluir que esas instituciones expresaban una concepción familiarista del bienestar social, porque preservaban una división familiar del trabajo que confería a los hombres adultos el papel de proveedores y portadores de derechos para el resto de la familia, a través del empleo formal, y a las mujeres la responsabilidad de transferir servicios de bienestar familiares para los demás miembros del hogar (*breadwinner system*) (Ibid.)

Sin embargo, a pesar de que el inventario que he presentado se ha convertido en una manera habitual de esquematizar la realidad social latinoamericana hay que subrayar que no es suficiente. No basta porque una de las características distintivas de esta región, que matiza lo dicho hasta ahora, no es tomada en consideración: la existencia de estructuras socioeconómicas sumamente heterogéneas entre los países que la conforman.

#### LA DISPARIDAD REGIONAL

En el conjunto de países que integran América Latina y el Caribe se observan agudas diferencias de escala territorial y económica, divergencias en los procesos de industrialización, disparidades demográficas, etnoculturales, desigualdades en los indicadores sociales básicos, en los procesos de creación de instituciones, etcétera (recuadro 1).

---

<sup>3</sup> Lo que sería particularmente cierto en el caso de los trabajadores del sector informal urbano y quienes laboraban en el sector rural.

<sup>4</sup> En la región la hegemonía de este paradigma fue acompañada con altos niveles de desigualdad, así como por una tendencia a la reducción del peso relativo de la pobreza, pero no de su peso absoluto. Sin embargo, los indicadores de calidad de vida muestran que en la etapa expansiva del modelo ISI mejoraron consistentemente los principales indicadores sociales, como las tasas de mortalidad infantil, la esperanza de vida y la cobertura de los sistemas de educación y salud (Barba, 2003).

Recuadro 1

<b>Territoriales</b>	A escala territorial el subcontinente incluye países muy grandes como Brasil, Argentina, México, Colombia, Bolivia o Perú con más de un millón de kilómetros cuadrados, y otros tan pequeños que apenas rebasan los 100 mil, como Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay.
<b>Demográficas</b>	<p><i>Número de habitantes.</i> Existe también una gran diversidad en materia demográfica: mientras Brasil tenía en 2005 casi 187 millones de habitantes, México casi 107 y Colombia más de 46, otros países como Uruguay y Panamá no alcanzaban los cuatro millones; además en las Antillas el país más grande, Jamaica,<sup>5</sup> apenas superaba los 2.5 millones, mientras el más pequeño Dominica apenas llegaba a los 70 mil (CEPAL-CELADE, 2005)</p> <p><i>Tasas globales de fecundidad.</i> Las diferencias en las tasas globales de fecundidad estimadas por quinquenios eran también muy marcadas, veamos casos extremos: mientras entre 2000 y 2005 en Uruguay y Cuba esas tasas se asemejaban a las de los países industrializados (2.30 y 1.61, respectivamente), otros países como Paraguay, Guatemala, Haití y Bolivia mantenían tasas de crecimiento muy altas (3.87, 4.60, 3.98 y 3.96, respectivamente, mientras la tasa regional para ese período fue de apenas 2.56) (Ibíd.).</p> <p><i>Distribución de la población.</i> Otro tanto puede decirse de la distribución de la población, particularmente de su componente urbano, pues mientras el porcentaje de la población urbana en países como Argentina, Chile y Uruguay (91.8, 83.4 y 91.9% respectivamente) supera el promedio de los países industrializados, en otros países como Haití, Honduras y Guatemala (41.8, 48.0 y 50.0%, respectivamente) se encuentran muy por debajo de la media regional (77.8%) (Ibíd.).</p>
<b>Etnoculturales</b>	Los rasgos etnoculturales son también muy variables, dos grupos extremos pueden ser distinguidos: el más homogéneo incluye a Argentina, Uruguay, Venezuela y Costa Rica, donde el porcentaje de la población indígena es muy bajo; el más heterogéneo está compuesto por México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, así como por el Caribe y Brasil, donde hay una gran variedad de grupos indígenas o de descendientes afrolatinos.
<b>Dimensiones de las economías</b>	Las dimensiones de las economías varían también significativamente; por ejemplo, de acuerdo con el Banco Mundial, mientras las economías de México y Brasil se ubicaban en 2004 entre las primeras 14 del mundo, y las de Argentina y Venezuela entre las primeras 37, las economías de Bolivia, Jamaica, Honduras, Paraguay, Nicaragua, Haití y Belice se situaban después de las primeras cien (Banco Mundial, 2004).
<b>Procesos de industrialización</b>	A escala regional los procesos de industrialización no han sido tampoco tan homogéneos como suele pensarse. Hay países que entre los años cuarenta y setenta del siglo pasado registraron un fuerte proceso de industrialización orientada hacia el mercado interno, entre los cuales se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. Otros que, aunque adoptaron políticas orientadas al mercado interno, continuaron con el sector exportador de productos básicos como el motor principal del crecimiento económico, tal es el caso de Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y los países de Centroamérica. Existe un caso de planificación estatal de la economía: Cuba. Y el Caribe asumió su propia versión de la industrialización a través de la invitación de inversión extranjera para que estableciera plantas industriales en algunos países (Thorp, 1998).

<sup>5</sup> Puerto Rico es mayor pero su estatus es ambiguo, debido a su asociación con Estados Unidos.

**Indicadores sociales**

*Necesidades básicas insatisfechas.* La diversidad regional puede apreciarse así mismo en términos de indicadores sociales básicos. Un buen ejemplo son las necesidades básicas insatisfechas en los hogares.<sup>6</sup> De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en 2002 en Argentina, Costa Rica y Chile menos de 1.0% de los hogares tenía tres o más necesidades insatisfechas, mientras en Brasil, República Dominicana y México enfrentaban esta situación entre 2.4 y 3.9% de los hogares. Sin embargo, en países como Guatemala, El Salvador, Perú, Honduras, Bolivia y Nicaragua entre 19.3 y 41.4% de los hogares se encontraban en la situación referida (CEPAL, 2006).

*Pobreza.* Otro ejemplo significativo son los niveles de pobreza registrados en cada país. De acuerdo con datos de la CEPAL<sup>7</sup> (2006), mientras en América Latina (2002) 36.1% de los hogares se encontraba por debajo de la línea de pobreza, algunos países se ubicaban muy por debajo de este nivel, como ocurría en los casos de Uruguay (2003) con 9.3%, Chile (2003) con 15.3% o Costa Rica (2003) con 18.6%; otros se ubicaban en niveles cercanos a los de la región, como ocurría con Argentina (2004) 21.7%, Brasil (2003) con 30.7% y México (2004) con 29.8%; en tanto otros más alcanzaban niveles muy superiores, por ejemplo en los casos de Honduras (2002) 70.9%, Nicaragua (2001) con 62.9%, Guatemala (2002) con 52.8% y Paraguay (2001) con 52% (Ibíd.).

*Gasto social.* La disparidad se aprecia también en los niveles de gasto público social per cápita. Mientras el promedio regional de ese gasto para 2001-2003 fue de alrededor de 481 dólares, en países como Argentina o Uruguay superaron los 1 070 dólares; en países como Chile, Costa Rica y Cuba los 763 dólares; en países como Brasil, México y Panamá los 600 dólares, al tiempo que en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Honduras no rebasaron los 136 dólares (Ibíd.).

**Creación de sistemas de protección social**

Los sistemas de prestaciones sociales en la zona son de larga data, pues se han desarrollado en tres grandes oleadas. La primera durante los años veinte (Uruguay, Argentina, Chile, Cuba y Brasil), la segunda inicia en los años cuarenta (p.e. Venezuela, México, Colombia, Costa Rica) y la tercera a partir de los años cincuenta (p.e. El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana)<sup>8</sup> (Mesa-Lago, 1994).

## EL ABORDAJE TEÓRICO DE LA HETEROGENEIDAD REGIONAL

No obstante, destacar la heterogeneidad regional tampoco es suficiente para sintetizar la realidad social latinoamericana. El carácter intrincado y múltiple de la región ha llevado a diversos autores a proponer agrupamientos de países, para mostrar realidades contrastantes compartidas por distintos conjuntos de éstos. Para realizar esta tarea se han seguido distintos criterios. Algunos de los esfuerzos más logrados han sido aquellos

<sup>6</sup> Sin acceso a escuelas, servicios sanitarios, electricidad, sistemas adecuados de excretas, con fuentes inadecuadas de agua potable, con pisos de tierra y hacinamiento.

<sup>7</sup> Para 2001, 2002, 2003 o 2004.

<sup>8</sup> De hecho, como lo señala James Malloy, muchos países latinoamericanos adoptaron programas de seguridad social antes que países capitalistas industrializados como Estados Unidos (Malloy 1986:31).

que han intentado clasificar a los países en función de sus características económicas compartidas (anexo 1).

Sin negar la importancia de estos esfuerzos,<sup>9</sup> son limitados para dar cuenta de las características básicas de la región, porque no fueron contruidos fundados en una lógica social, que privilegie la comparación y el estudio de trayectorias dispares en terrenos como el gasto social, la historia de los sistemas de bienestar y el grado de cobertura y madurez que han alcanzado, las tendencias en materia de empleo, concentración del ingreso, niveles de pobreza, índices relativos de vida, etcétera.

Por ello, numerosos autores han considerado indispensable analizar directamente los sistemas de prestaciones sociales regionales. No es ocioso recordar que no todos los países de América Latina lograron construir verdaderos sistemas de bienestar. Este tipo de ensambles institucionales, que terminaron de edificarse durante la fase ISI, fueron muy significativos en algunos países, mientras en otros fueron precarios o prácticamente inexistentes.<sup>10</sup>

Por otra parte, no todos los sistemas de prestaciones sociales en América Latina se desarrollaron al mismo tiempo. Carmelo Mesa-Lago (1994) los ha clasificado en función del momento cuando fueron creados, durante el siglo pasado, como: pioneros (años veinte y treinta), intermedios (años cuarenta y cincuenta) y tardíos (después de los años cincuenta). La tipología de Mesa-Lago se ha apoyado en indicadores de cobertura y gasto social y ha descansado más en el cuánto que en el cómo. En el caso de los sistemas pioneros,<sup>11</sup> encontramos grados muy significativos de cobertura de algunas prestaciones sociales; mientras en algunos de los casos intermedios encontramos avances mucho menores.<sup>12</sup>

Sin embargo, la edad de los sistemas no es determinante en todos los casos para establecer el grado de madurez de un sistema, pues es posible documentar casos que no siguieron el modelo bismarckiano de expansión

---

<sup>9</sup> Para poder hacer comparaciones económicas de corto y largo plazos.

<sup>10</sup> Muy significativos en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay. En otros casos, como Guatemala, Paraguay, Perú, Ecuador, etcétera, fueron precarios o prácticamente inexistentes (Raczynski, 1999:172; Filgueira, 1997:83) Además, mientras países como Brasil y México no fueron más allá del sistema del seguro social limitado, otros como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay crearon sistemas de protección social universales (Malloy, 1986:41).

<sup>11</sup> Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

<sup>12</sup> Como ocurre en el caso de México.

gradual de la cobertura,<sup>13</sup> lo que indica que la madurez no necesariamente se corresponde con la longevidad de las instituciones.

Por ello, Fernando Filgueira (1998) propuso ir más allá del criterio señalado y complementar ese enfoque<sup>14</sup> con otro tipo de variables: niveles de cobertura de los servicios sociales (cómo se gasta); niveles de gasto (cuánto se gasta); distribución sectorial y por niveles de prestaciones de servicios (cómo se gasta); e indicadores sobre niveles de desarrollo social (que aunque no dependen exclusivamente de las políticas sociales, permiten captar una imagen más integral de las sociedades en cuestión) (Filgueira, 1998:9-10).

La propuesta de Filgueira, aunque muy interesante, dejó de lado dos aspectos básicos: por una parte, la relación estrecha entre los sistemas de prestaciones sociales y el modelo ISI que, como ya lo dijimos, fue particularmente importante en lo que concierne al empleo formal y los derechos ligados al seguro social. Por otra, el nivel de heterogeneidad etnocultural prevaleciente en cada país.

Este último aspecto también es crucial para explicar el desarrollo de los sistemas de prestaciones regionales, pues todo parece indicar que en América Latina las sociedades más heterogéneas han tolerado mayores grados de exclusión social. De hecho, estudios recientes establecen que las diferencias raciales o étnicas están entre los factores más significativos en la exclusión social, entendida como el acceso desigual a una serie de servicios y oportunidades garantizados por los derechos a la educación, la salud, al trabajo, la participación política y los derechos civiles<sup>15</sup> (Perry, 2001:10).

---

<sup>13</sup> Costa Rica siguió el modelo beveridgeano de la cobertura universal en un solo momento. Costa Rica logró entre los años sesenta y setenta que el sistema de seguridad social alcanzara una cobertura casi universal. De hecho, el sistema de seguridad social costarricense nació unificado y eludió las fallas de los países precursores y aplicó los principios de la OIT (Mesa-Lago, 1986:369). Otro caso significativo es el de Cuba, que después de la revolución, entre los años sesenta y setenta completó un sistema de seguridad social de orientación estatista y de carácter universal (Mesa-Lago, 1986:369).

<sup>14</sup> Mantener la perspectiva de Mesa-Lago tendría costos teóricos muy evidentes, entre ellos: que no se podría incluir a Costa Rica entre los países tempranos, a pesar de que sus niveles de gasto y cobertura son semejantes a los de Argentina, Uruguay y Chile; y que incluir a Brasil entre los países pioneros no diría nada acerca de las características del sistema de prestaciones brasileño, pues sus niveles de cobertura son muy inferiores a las de los otros sistemas pioneros.

<sup>15</sup> De acuerdo con Adolfo Figueroa, la incidencia de la pobreza entre los indígenas es en Guatemala de 87% contra 54% en el caso de los no indígenas; en Perú es de 79% contra 50%; en Bolivia de 64% contra 48% (Figueroa, 2001:37).



Esta lectura no varía siquiera en el caso de las sociedades más grandes y más exitosas en términos económicos de América Latina, a saber: Brasil y México. La primera se caracteriza por la presencia de una gran población negra, mientras que la segunda se distingue por una población indígena muy numerosa.<sup>16</sup> Un dato que puede mostrar este hecho es que la concentración del ingreso entre 1950 y 1970 fue mucho menor en países con poblaciones más homogéneas y mayor en países con poblaciones heterogéneas<sup>17</sup> (cuadro 3).

Cuadro 3  
Desigualdad en siete países de América Latina 1950-1970 (1)  
(Medias de Coeficientes de Gini)

	Número de observaciones (años)	Medias de Coeficientes de Gini
<b>Países con alta heterogeneidad étnica</b>		
Perú 1	0.62	
Brasil 2	0.58	
Colombia	1	0.58
México	3	0.54
Chile	1	0.50
<b>Países relativamente homogéneos</b>		
Uruguay	1	0.44
Argentina	3	0.43
Costa Rica	1	0.37

(1) Jerarquizados en orden descendente. Fuente: Figueroa (2001: cuadro 1) y Altimir (1995: cuadro 2.1)

La incorporación de los dos aspectos mencionados (el papel del empleo y el peso de factores raciales) exige pasar de un enfoque basado en las matrices de política social a otro fundado en los regímenes de bienestar (articulación entre sistemas de prestaciones sociales, economía y estrategias familiares), agregando además un elemento crítico para comprender la tolerancia de cada país a distintos niveles de exclusión social, a saber: las desigualdades etnoculturales, que tienen sus orígenes en la historia regional.

<sup>16</sup> De acuerdo con Figueroa, en México 81% de los indígenas está en situación de pobreza, *versus* 18% en el caso de los no indígenas (Figueroa, 2001:38).

<sup>17</sup> De hecho, las diferencias sociales entre los distintos países de la región, que presumiblemente compartieron el mismo modelo de industrialización y el mismo paradigma de bienestar conservador, autoritario y excluyente, pueden ser medidas utilizando distintos indicadores.

## EL CONCEPTO DE REGÍMENES DE BIENESTAR

A partir de la obra de Gosta Esping-Andersen (1987, 1990, 1996, 1999, 2001) en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha desplegado una intensa agenda de investigación social fundada en la comparación empírica de la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales de los países que la integran.<sup>18</sup>

El eje teórico-metodológico de dichos estudios ha sido el concepto de “régimen de bienestar”, definido por Esping-Andersen como “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 1999: 34-35). Donde “una organización dada de las relaciones entre [estas tres instancias] ... se asocia con una lógica particular de la política social...” (Esping-Andersen, 1987:6-7).

Esta manera de concebir el bienestar implica un reconocimiento de que “lo social” no debe ser entendido como una dimensión distinta a “lo económico” y “lo político” o como un conjunto de instituciones paraestatales, sino como un conjunto de mediaciones entre tres órdenes: el económico, el político y el familiar<sup>19</sup> (Lautier, 2001:94-95; Barba, 2003).

Entre los múltiples resultados de los estudios mencionados, es conveniente rescatar dos que son muy adecuados para lo que aquí se argumenta: (1) La posibilidad y pertinencia de construir tipos ideales de articulaciones entre las tres instancias mencionadas para recoger la variabilidad regional de “lo social”<sup>20</sup> (los mundos del bienestar). (2) El gran potencial del concepto de “regímenes de bienestar” para realizar estudios sobre las transformaciones de los sistemas concretos de bienestar, las políticas sociales, los mercados laborales y las estrategias familiares, por ejemplo en el contexto de la globalización y los procesos de integración económica.

---

<sup>18</sup> Goodin *et al.*, 1999; Deacon, 1999; Bonoli y Taylor-Gooby, 2000; Scharpf y Schmid, 2000; Annesley, 2001; Huber y Stephens, Schierup, 2001.

<sup>19</sup> Estas mediaciones son de tres tipos: jurídicas (leyes, normas), monetarias (subsidios, prestaciones, cotizaciones) y transferencias de bienes y servicios (servicios de salud, educación, distribución de becas o canastas alimenticias, etcétera) (Lautier, 2001:95).

<sup>20</sup> “Lo social”, entendido no como un lugar distinto a “lo económico” y “lo político”, tampoco como un conjunto de instituciones paraestatales, sino como un conjunto de mediaciones entre tres órdenes: el económico, el político y el familiar (Lautier, 2001:3; Barba, 2003).

Por lo que corresponde al primer punto, Esping-Andersen a partir de la publicación de su libro sobre los tres mundos del bienestar en el capitalismo (1990) ha intentado demostrar que la mayoría de los estados del bienestar de la OCDE se pueden agrupar alrededor de tres tipos de regímenes de bienestar: el liberal o residual, el conservador o corporativo y el institucional o socialdemócrata.<sup>21</sup> Sin embargo, otros autores han señalado que a esa tipología inicial se debe sumar al menos otro tipo de régimen: el mediterráneo.<sup>22</sup>

Por lo que toca al tema de los regímenes de bienestar en transición, la aspiración de los estudios aludidos ha sido demostrar empíricamente

---

<sup>21</sup> El *liberal o residual*, basado en experiencias históricas de países anglosajones como Estados Unidos, Australia, Canadá o Nueva Zelanda, asume que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y que por ello el Estado sólo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar, es decir, los más pobres (Skocpol, 1995; Hill y Bramley, 1986; Esping-Andersen, 1990; Esping-Andersen y Corpi, 1993). El *conservador o corporativo*, construido a partir de la experiencia histórica de los países de Europa occidental continental, pone al Estado y a las instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómico, los cuales distribuyen beneficios siguiendo criterios de clase o estatus político, los beneficios que no constituyen derechos universales, sino corporativos (aunque gradualmente se acercan a la universalización en condiciones de pleno empleo), tienden a reforzar la estratificación social que se deriva de las capacidades políticas de los actores y sólo se ofrecen cuando las capacidades de la familia para servir a sus miembros se han agotado (Esping-Andersen, 1990). El *institucional o socialdemócrata* suele ejemplificarse con dos experiencias históricas diferentes: el paradigma beveridgeano inglés y el socialdemócrata escandinavo, ambos desarrollados básicamente después de la Segunda Guerra Mundial. Cada uno de ellos concibe los riesgos como consecuencias sistémicas de la operación del mercado y por ello asumen el bienestar individual como una responsabilidad colectiva, solidaria. Ello explica que “lo social” incluya en estos casos al conjunto de los ciudadanos. Este enfoque implica la implantación del principio de universalidad de las políticas sociales, en el caso beveridgeano para fijar el derecho a un nivel mínimo de bienestar para todas las categorías y grupos sociales, encaminado a garantizar ciudadanía universal a pesar de las diferencias sociales generadas por la operación del mercado. En el caso socialdemócrata, a través de un proceso de desmercantilización sin precedentes en el marco de sociedades capitalistas, dirigido a construir un derecho democrático a un nivel de vida socialmente adecuado para construir una sociedad más equitativa, al margen de la lógica del mercado (Beveridge, 1987; Esping-Andersen y Corpi, 1993; Hill, 1997; Lautier, 2001; Marshall, 1992; Torfing, 1998).

<sup>22</sup> Adelantado y Gomá (2000), al igual que Moreno (2000), hablan de un conglomerado que integra a España, Italia, Grecia y Portugal, que ellos denominan “Latino-Mediterráneo”, especie de vía intermedia entre los regímenes conservadores y los universalistas, donde la solidaridad familiar cumple un papel muy importante.

que no tienen fundamento tres tesis que son moneda de curso común en numerosos documentos generados por agencias financieras internacionales y en múltiples trabajos producidos bajo el paraguas del Consenso de Washington: (1) que el paradigma de bienestar residual es el único que se ajusta a las condiciones impuestas por la globalización y los procesos de integración económica; (2) que la única ruta posible es la desregulación laboral, y (3) que el *Welfare State* enfrenta una crisis terminal de la que ya no podrá recuperarse.<sup>23</sup>

Este enfoque considera que los tres tipos de regímenes pueden transformarse, pero subraya la gran capacidad que éstos tienen para filtrar las nuevas condiciones del capitalismo.<sup>24</sup> De hecho, el peso que aún tienen los regímenes de bienestar se ha traducido, en el marco de la globalización, en distintos niveles de desmercantilización de la política social, distintos alcances de los derechos sociales, distintos estatutos de ciudadanía social, situaciones diferenciales en los mercados de trabajo para distintos tipos de asalariados, diversos grados de desigualdad, exclusión y pobreza y, por supuesto, impactos desiguales en las estructuras sociales de esos países<sup>25</sup> (Barba, 2003:228-292).

---

<sup>23</sup> Entre ellos destacan los autores mencionados en la nota 20, además de Pierson, 1994; Skocpol, 1995, y Esping-Andersen, 1996, 1999, 2001.

<sup>24</sup> Por una parte, hay que considerar que en el contexto de los países desarrollados la influencia de las grandes agencias financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el BM sobre los arreglos institucionales de las distintas constelaciones de regímenes de bienestar parece ser limitada. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha tendido a especializarse en la estabilización económica de los países en vías de desarrollo, mientras el Banco Mundial (BM) se ha concentrado en el ajuste económico y la reforma social de esas economías (Aglietta y Moatti, 2000:66-75; Barba, 2003:314-331). Por otra, aunque los procesos de integración monetaria de la Unión Europea han establecido límites a los niveles de déficit público y a los niveles de endeudamiento gubernamental, fijados en el Tratado de Maastricht en 1992 y en la Cumbre de Dublín en 1996, varios autores consideran que los aspectos más importantes de la política social europea continúan bajo el dominio del régimen de bienestar de cada país (Bonoli y Taylor-Gooby, 2000; Esping-Andersen, 2001; Annesley, 2000).

<sup>25</sup> Las diferencias son manifiestas incluso en los casos que se suelen presentar como muestras de convergencia. Un ejemplo significativo es que, a pesar de que discursivamente la desregulación de los mercados laborales se maneja como el modelo a seguir, las comisiones de la Unión Europea hayan optado por privilegiar políticas de activación laboral. Más aún, las evidencias empíricas muestran que aunque parece haber una amplia convergencia en estas propuestas en los tres tipos de regímenes de bienestar, los programas de *workfare* tienen un peso específico desigual y desempeñan papeles distintos en cada uno de ellos (Barba, 2003:238-247; Rosanvallon, 2000; Mead, 1986; Esping-Andersen, 2001).

## LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR LATINOAMERICANOS

Más allá de estas temáticas, las cuales he abordado en otros textos (Barba 2003, 2004, 2004a, 2006, 2007 y 2007a), se encuentra una cuestión crucial para este trabajo: si el concepto de *regímenes de bienestar* es apropiado para dar cuenta: (1) de los arreglos institucionales desarrollados históricamente entre el Estado, la economía, las unidades domésticas y las políticas sociales en América Latina; y (2) para analizar el proceso y los alcances de la intensa agenda de reforma social que se ha operado a escala regional durante los años noventa.

En lo que concierne al primer punto, considero que no hay ninguna razón para asumir que las únicas formas de articulación posibles entre los elementos que integran los regímenes de bienestar sean las que han prevalecido en las grandes economías de la OCDE. Como ya lo he señalado, en América Latina las políticas sociales y los sistemas de prestaciones sociales tienen una larga historia.

La literatura sobre los sistemas de prestaciones sociales latinoamericanos ha generado una visión general sobre las características de un paradigma latinoamericano que se acerca mucho a los regímenes conservadores europeos, pero es visto como mucho más excluyente (anexo 2). El eje del paradigma es la expansión de sistemas de seguro social regresivos entre los años cuarenta y setenta del siglo pasado, que como ya se mencionó fueron cruciales para articular coaliciones distributivas partidarias del proyecto industrializador y que determinaron que el empleo formal y la organización obrera llegaran a ser factores centrales para construir derechos sociales corporativos.

Sin embargo, las marcadas disparidades regionales hacen que, con las precauciones metodológicas correspondientes, la utilización del concepto de regímenes de bienestar sea muy pertinente. En el caso de América Latina no es correcto hablar de un solo tipo de régimen de bienestar, sino de tres tipos, desarrollados bajo el paraguas del paradigma del seguro social (anexo 2): los universalistas, los duales y los excluyentes<sup>26</sup> (Barba, 2003).

Los regímenes universalistas, que se asemejaban a los regímenes conservadores europeos, incluían a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Que deben verse como formas paralelas y distintas de articular lo social en un contexto histórico distinto al de la OCDE.

<sup>27</sup> Los tres primeros desarrollaron sus sistemas de bienestar desde principios del siglo XX, mientras que Costa Rica lo hizo a mediados del siglo pasado.

y se caracterizan comparativamente por contar con Estados muy activos en materia social, que impulsaron una expansión gradual y universalizante<sup>28</sup> de los derechos sociales y articularon los sistemas de protección social con el mercado laboral formal y las organizaciones de clase obrera. Sin embargo, hay que subrayar que no hubo uniformidad en los tipos de regímenes políticos que desarrollaron, ya que a lo largo del siglo pasado no prevaleció la democracia en todos ellos<sup>29</sup> (Ibíd.).

El cuadro 4 muestra que a inicios de los años setenta, cuando aún parecía viable el modelo ISI, en estos países que contaban con los menores

Cuadro 4  
Crecimiento, pobreza, concentración del ingreso y exclusión laboral  
en los regímenes de bienestar latinoamericanos, 1970

Tipos de regímenes	PIB per cápita 1960-1970	Pobreza (1) (% de hogares)			Concentración del ingreso (Coeficientes de Gini a nivel nacional)	Empleo precario (6)	Subempleo (7)	
		U(2)	R(3)	T(4)			A(8)	NA(9)
<i>Universalistas</i>	1.9	10.5	24.7	15.3	0.48	25.9	10.4	13.0
Argentina	2.6	5.0	19.0	5.0	0.46	22.3	6.7	5.6
Uruguay	0.5	10.0	Nd	Nd	0.49 (5)	23.7	6.9	16.8
Chile	1.9	12.0	25.0	17.0	0.48	26.0	9.3	16.7
Costa Rica	2.4	15.0	30.0	24.0	0.49	31.5	18.6	12.9
<i>Duales</i>	2.8	28.3	57.3	38.3	0.55	43.4	25.4	18.3
Colombia	2.2	38.0	54.0	45.0	0.51	40.0	23.3	17.7
Venezuela	2.4	20.0	53.0	25.0	0.51	42.3	19.9	22.4
México	3.6	20.0	49.0	34.0	0.59	43.1	24.9	18.2
Brasil	3.1	35.0	73.0	49.0	0.60	48.3	33.4	14.9
<i>Excluyentes</i>	2.8	Nd	Nd	Nd	Nd	58.1	Nd	Nd
Perú	2.3	28.0	68.0	50.0	0.60	58.4	37.7	20.7
Bolivia	2.6	Nd	Nd	Nd	Nd	73.1	Nd	Nd
Guatemala	2.6	Nd	Nd	Nd	Nd	54.3	Nd	Nd
Nicaragua	3.6	Nd	Nd	Nd	Nd	46.7	Nd	Nd

(1) Todas las limitaciones de las estimaciones de pobreza utilizando las líneas de pobreza propuestas por CEPAL han sido discutidas en secciones previas. (2) Pobreza urbana. (3) Pobreza rural. (4) Pobreza total. (5) Coeficiente de Gini urbano. (6) Empleo en el sector informal, servicios domésticos y empleo en la agricultura tradicional. (7) Se considera que la totalidad de la PEA familiar (trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados) se desempeña en condiciones de subempleo. (8) Subempleo agrícola. (9) Subempleo no agrícola. Fuente: PIB per cápita: Urrutia (1993: cuadro 2.1). Pobreza y Coeficientes de Gini: Altimir (1995: cuadro 2.1). Empleo precario: Thorp (1998: cuadro 6.4) Subempleo: Altimir (1995: cuadro 2.1).

<sup>28</sup> La excepción fue Costa Rica, donde la cobertura se asemejó más al modelo beverid-geano de cobertura universal en un solo momento.

<sup>29</sup> Sólo el caso costarricense se ha mantenido bajo un sistema político democrático sin interrupciones autoritarias.

niveles de crecimiento del PIB per cápita a nivel regional se observaban paradójicamente los menores niveles de pobreza rural, urbana y total; los menores índices de concentración del ingreso, así como los indicadores más bajos en materia de precariedad laboral y subempleo.

La explicación de estas tendencias discordantes se muestra en el cuadro 5, que nos permite apreciar que este conjunto de países se distinguían históricamente por ejercer los mayores niveles de gasto social a escala regional, por una menor heterogeneidad etnocultural (aspecto que como ya he señalado es crucial), y por una mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos y de salud.

Por ello, no es sorprendente que, a pesar de que en ese momento ya aparecían las primeras evidencias de estancamiento económico que condujeron a la crisis económica que asoló a los países del Cono Sur durante la década de 1970, este conjunto de países exhibieran los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida (cuadro 6).

Por su parte, los regímenes duales incluían a Brasil, México, Colombia y Venezuela, y los excluyentes a la mayoría de los países de América Central,<sup>30</sup> así como a países de América del Sur como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

Los datos nos permiten apreciar que estos dos tipos de regímenes se distinguían por:

- Un descenso de uno y dos escalones, respectivamente, en los indicadores considerados en el cuadro 4,<sup>31</sup> al igual que en los niveles de gasto social, de cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de salud preventiva (cuadro 5).
- Y también por un aumento gradual de la heterogeneidad etnocultural, del carácter regresivo de los sistemas de protección social y del grado de informalidad de los mercados laborales<sup>32</sup> (cuadro 5).

Estas características tendían a manifestarse de manera dual en los regímenes intermedios, privilegiando a la población urbana, organizada y

---

<sup>30</sup> Con la excepción de Costa Rica y Panamá.

<sup>31</sup> Con excepción del PIB per cápita.

<sup>32</sup> Para un recuento pormenorizado de esos indicadores, véase Barba (2003).

Cuadro 5  
Regímenes de bienestar en América Latina  
Indicadores clave, 1970

Tipo de regímenes	Gasto social 1980-81 (% PIB) (1)	Niveles de heterogeneidad etnocultural (+/-) (2)	PEA asegurada (% de la PEA) 1970	79-80	PEA Formal (F) e Informal (I) (3)	Formal (F) e Informal (I) (4)	Empleo agrícola moderno (M) y tradicional (T) (5) (% del total)	Matrícula en educación primaria (6)	Matrícula en educación media (7)	Inmunización BCG (% sobre población menor de un año)	
<i>Universalistas</i>	16.4	-	69	62	75	9.9	17.3	10.4	91.1	65.9	96
Argentina	16.7	-	68	52	78	9.5	11.7	6.7	98.5	56.3	93
Uruguay	15.4	-	95	83	77	11.1	12.1	6.9	84.0	75.1	97
Chile	18.4	+/-	69	64	74	11.5	20.9	9.3	93.0	85.2	98
Costa Rica	15.2	-	44 (8)	49	69	7.3	24.4	18.6	89.0	46.8	Nd
<i>Socialista</i>	Nd	+	89	93	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Cuba	Nd	+	89 (9)	93 (9)	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
<i>Duales</i>	10.8	+	24	34	57	12.8	16.6	25.1	69.3	49.1	Nd
Colombia	7.9	+	18	21	60	11.5	21.3	22.3	62.2	46.3	Nd
Venezuela	11.5	+	24	32	58	16.0	8.8	19.9	70.3	56.4	Nd
México	9.2	+	25	34	57	14.5	23.0	24.9	81.4	47.3	80
Brasil	14.4	+	27	49	52	9.3	13.1	33.4	63.1	46.5	66
<i>Excluyentes</i> (10)	6.5	+	22	27	42	14.3	18.3	38.6	58.9	43.2	53.3
Perú	4.6	+	36	29	42	17.0	11.8	37.7	78.6	63.4	Nd
Bolivia	5.5	+	9	18	27	14.5	11.5	53.5	60.7	40.6	70
Guatemala	5.9	+	27	34	46	12.9	23.2	37.0	41.7	25.0	0 (12)
Nicaragua	10.0	+	15 (11)	Nd	53	12.6	26.5	26.0	54.6	43.6	90

(1) No hay datos para 1970; (2) (+) = alta heterogeneidad; (-) = baja heterogeneidad; (3) Según el Proyecto Regional de Educación para América Latina (PRELAC) el sector formal incluye a los preceptores de sueldos y salarios, a los propietarios y a los empleados por cuenta propia con formación profesional o técnica; tanto a nivel urbano como en la agricultura moderna y minería; (4) No incluye agricultura tradicional; (5) Incluye minería; (6) Como % de la población entre seis y 11 años; (7) Como % de la población entre 12 y 17 años; (8) Se toma el dato de 1975 y no el de 1970, porque en esos cinco años hubo un fuerte crecimiento de la cobertura en Costa Rica, que pasó de 23% de la PEA en 1970 a 44% en 1975, Mesa-Lago (1986: cuadro 3); (9) Mesa-Lago (1986: cuadro 3); (10) Este listado no es exhaustivo; (11) Dato de 1971, Tamburi (1986: cuadro 4); (12) No se aplicaba la vacuna.

Fuente: Gasto social: Cominetti y Ruiz (1998: cuadro 2). Heterogeneidad etno-cultural: Figueroa (2001). PEA asegurada: Isuani (1986: cuadro 2), Tamburi (1986: cuadro 4). PEA formal e informal: Thorp (1998: cuadro 6.4). Empleo Agrícola: Thorp (1998: cuadro 6.4). Matrícula en educación primaria y secundaria: Urrutia (1993: cuadros 2.6 y 2.7). Inmunización BCG: (Figueira, 1998: cuadros 1,3 y 5).



Cuadro 6

Los niveles de vida en distintos regímenes de bienestar en América Latina, 1970:  
esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil,  
analfabetismo e índices relativos de vida

Tipos de regímenes	Esperanza de vida al nacer (años al nacer)	Mortalidad infantil 1965-1970 (hasta los cinco años, por cada 1 000 nacimientos)	Analfabetismo (% de la población de 15 años o más)	Índice relativo de vida (1)
<i>Universalistas</i>	66	81	9.5	76
Argentina	67	68	7.4	79
Uruguay	69	54	7.5	78
Chile	62	112	11.0	73
Costa Rica	67	88	12.9	73
<i>Duales</i>	62	114	26.6	67
Colombia	61	119	21.8	66
Venezuela	65	84	24.8	73
México	61	113	25.8	68
Brasil	59	139	33.8	60
<i>Regímenes excluyentes</i>	52	206	43.5	54
Perú	54	200	29.6	60
Bolivia	46	259	44.0	Nd
Guatemala	52	193	56.7	49
Nicaragua	54	173	43.5	54

1) Como ya lo mencioné, este índice se basa en tres variables: Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, esperanza de vida al nacer y tasa de analfabetismo de la población adulta. Se construye comparando el nivel de bienestar de cada país con el índice de EUA en un momento dado. EUA=100. Se puede realizar una comparación entre países. Para una presentación de la metodología empleada para construir este índice véase Astorga y FitzGerald (1998:377-379).

Fuentes: Esperanza de Vida al Nacer: Astorga y FitzGerald (1998: cuadro IX.3). Mortalidad Infantil: Urrutia (1993: cuadro 2.3). Analfabetismo: Astorga y FitzGerald (1998: cuadro IX.2). Índice Relativo de Vida: Astorga y FitzGerald (1998: cuadro IX.5)

relevante para el modelo ISI y excluyendo al resto de la población, particularmente a los indígenas y afrodescendientes; mientras se agudizaban en el caso de los regímenes excluyentes, dejando por fuera de su cobertura a la mayoría de la población (Barba, 2003:444-464).

En términos de los indicadores relativos de calidad de vida, puede decirse que se repetía la tendencia a que en los regímenes duales prevalecieran niveles intermedios en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida, mientras en los regímenes excluyentes sobresalieran los niveles más bajos de toda la región (cuadro 6).

## LA REFORMA DE LOS REGÍMENES LATINOAMERICANOS

Hemos mostrado ya la utilidad del concepto de regímenes de bienestar para tipificar los sistemas de bienestar desarrollados regionalmente, toca ahora explorar su eficacia para analizar la reforma social que se ha desarrollado en este mismo contexto a partir de la crisis económica de 1982.

Como es sabido, a partir de los años ochenta e influidos por las exigencias y recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la mayoría de los gobiernos de América Latina han aceptado<sup>33</sup> tanto la necesidad de instaurar un modelo de crecimiento basado en el mercado y orientado hacia las exportaciones; como la de reformar los sistemas de protección social, acercándolos al paradigma de bienestar residual,<sup>34</sup> que asume que al Estado sólo le corresponde apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar, es decir, los más pobres.

En América Latina se ha venido aplicando una agenda social unitaria, utilizada en contextos marcados por enormes diferencias sociales, demográficas, geográficas y económicas. Por ello, la pretensión de uniformidad en los resultados es absurda.

## EL NUEVO PARADIGMA

En América Latina la agenda de reforma económica fue sintetizada inicialmente en el célebre Consenso de Washington que promovía un capitalismo de libre mercado, políticas macroeconómicas prudentes y la apertura comercial, a través de una serie de reformas estructurales encaminadas a corregir los desequilibrios fiscal y externo, privatizar los bienes y servicios públicos, liberalizar el comercio, desregular el mercado laboral y financiero y reformar los sistemas tributario y de pensiones.

---

<sup>33</sup> No todos, ni en los mismos grados, como lo veremos.

<sup>34</sup> Para legitimar estos puntos de vista, se suele afirmar que las recomendaciones en materia social realizadas por las agencias ya mencionadas se basan en tendencias globales que siguen las trayectorias de los países considerados más desarrollados. Sin embargo, como hemos visto las trayectorias históricas y los filtros internos siguen siendo determinantes en el caso de las principales economías de la OCDE.

Por su parte, la agenda social fue establecida paulatinamente<sup>35</sup> por el BM y BID a través una serie de recomendaciones para enfrentar la pobreza sin poner en tela de juicio el funcionamiento del mercado. Esas indicaciones han llegado a conformar un paradigma de bienestar hegemónico para la región, el cual se plantea como el nuevo centro de confluencia discursiva y práctica para todos los países.<sup>36</sup> Las propuestas, presentadas en una serie de informes y documentos, han pasado por cuatro momentos mostrados en el recuadro 2.

#### LAS COALICIONES DISTRIBUTIVAS EN AMÉRICA LATINA

El proceso de reforma social realizado en esta región ha sido posible por el desgajamiento de la coalición social que respaldó el proyecto de industrialización orientado al mercado interno y encabezado por el Estado; y por el ascenso de una coalición de carácter transnacional que impulsa un proyecto de apertura de mercados y residualización de la política social.

La vieja coalición estuvo integrada por sectores de las clases medias, organizaciones obreras, empleados públicos, empresarios industriales nacionales y extranjeros, políticos y funcionarios públicos. Dicha coalición,

---

<sup>35</sup> Los programas de ajuste se han empleado desde los años ochenta y han ampliado poco a poco sus alcances. La primera generación se concentró en la reducción de la intervención estatal directa en la economía, en la desregulación de los mercados internos y la liberalización de los externos; la segunda fue una respuesta al reconocimiento de los deterioros sociales que acompañaron a la aplicación de las políticas de primera generación y consistió en incluir la política social en una arena donde deberían aplicarse también reformas y que debería enfocarse a combatir la pobreza y a reducir la protección a grupos privilegiados considerados como no pobres; la tercera se dirigió a promover las concesiones gubernamentales de servicios públicos, estimular la evaluación de los impactos ambientales de las actividades económicas y descentralizar las funciones gubernamentales, para lograr garantizar que los recursos se acercaran a las poblaciones objetivo (Román, 1999:76-78; Heller, 1988; Banco Mundial, 1990 y 1995).

<sup>36</sup> No obstante, ante el pobre desempeño económico y social logrado por América Latina a través del modelo de inserción internacional basado en las apertura comercial y la liberalización de los mercados, dos entidades emanadas de la ONU, la CEPAL y el PNUD, han desarrollado lecturas que matizan esta perspectiva y en conjunto ofrecen elementos para pensar un paradigma diferente, que sin desechar la necesidad de los procesos de ajuste, vuelve a poner en el centro del escenario la ciudadanía social como una aspiración regional y como un factor que puede modificar la estructura social generada por la operación del mercado (Barba, 2003:369-371).

## Recuadro 2

### El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agenda de Reforma Social en América Latina

---

*Durante los años ochenta* los temas principales fueron: la promoción del crecimiento económico como el factor crucial para superar la pobreza; la reducción del gasto social y la búsqueda del aumento de su productividad en términos de costo-beneficio; los primeros intentos de focalización del gasto y la política dirigidos al rubro social, para evitar déficit fiscales y ejercitar un gasto social progresivo que no transfiriera recursos a quienes no lo necesitaban (presumiblemente los sectores medios urbanos); el establecimiento de Fondos de Inversión Social (FIS), cuyo propósito era compensar a los sectores sociales más afectados por los procesos de ajuste (Barba, 2003).

*A principios de los años noventa* se agregaron algunas piezas fundamentales al nuevo diseño de política social: el papel central de la inversión en capital humano para mejorar directamente el bienestar y para incrementar la habilidad de los pobres para aprovechar las oportunidades de ingreso derivadas del crecimiento económico;<sup>37</sup> la inversión en infraestructura y el acceso a innovaciones técnicas en el ámbito rural, para disminuir la pobreza rural; la focalización decidida del gasto social y la descentralización de los servicios básicos de salud y educación (Banco Mundial, 1990).

*Después de la crisis mexicana de 1994* se complementó el nuevo paradigma con una serie de recomendaciones como la búsqueda de gobernabilidad;<sup>38</sup> la desregulación y flexibilización laboral<sup>39</sup> (Banco Mundial 1995), y la transformación de los sistemas pensionarios de reparto o capitalización colectiva en sistemas de capitalización individual (Burki y Edwards, 1995).

*Al concluir el siglo XX y despuntar el XXI* se han sumado nuevos elementos al paradigma de bienestar residual deslocalizado, entre ellos: el reconocimiento de que niveles equivalentes de crecimiento pueden traducirse en resultados sociales desiguales debido a varios factores, entre ellos la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, la inestabilidad del crecimiento económico, el papel del Estado para impulsar el crecimiento y el contexto internacional (BID, 1997; Banco Mundial, 2001); el reconocimiento de que distintos “estilos de crecimiento económico” generan resultados diferenciales en materia de empleo (BID, 1997); la necesidad de construir redes de seguridad anticíclicas para proteger a los más vulnerables ante las crisis económicas y las catástrofes naturales (BID, 1997, 1998, 2000); el papel que se atribuye a la dotación de activos físicos y humanos para reducir la vulnerabilidad social (Banco Mundial, 2001), así como nuevas nociones que rearticulan al paradigma, entre ellas: el empoderamiento; la seguridad económica y social y las oportunidades (Banco Mundial, 2001).

---

Fuente: Carlos Barba (2006).

---

<sup>37</sup> El objetivo era mejorar la capacidad de los pobres para acceder a oportunidades de empleo con mayor calidad.

<sup>38</sup> Entendida como la capacidad gubernamental para controlar política e institucionalmente los procesos de reforma.

<sup>39</sup> Concebidas como las llaves maestras para favorecer la inversión productiva y permitir un mayor crecimiento del empleo.

conceptualizada algunas veces como populista y otras como desarrollista, se expresó en instituciones de seguro social marcadas por un carácter corporativo, clientelar, excluyente, regresivo,<sup>40</sup> estratificado y fragmentador,<sup>41</sup> que excluía sistemáticamente a quienes se ubicaban en el sector informal o laboraban en el sector rural (Barba, 2003; Malloy, 1986; Carmelo Mesa-Lago, 1983; Raczyński, 1999; Duhau, 1997).

Por otra parte, las agencias financieras internacionales, que a partir de los años ochenta han venido proponiendo e impulsando los derroteros que las políticas deben seguir, particularmente a través del diseño y negociación de las célebres políticas de estabilización y ajuste, se han constituido en el centro de una nueva coalición distributiva, que integra un nuevo conjunto de actores nacionales e internacionales y se expresa en el Consenso de Washington.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Se puede hablar del carácter regresivo de estos sistemas, en la medida que concentraban las transferencias de recursos públicos en segmentos específicos de la sociedad y no favorecían una redistribución progresiva del ingreso. Esto se expresa claramente en los altísimos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso que caracterizan a la región. Los grupos con organizaciones más fuertes y más poder para influir en las decisiones estatales obtuvieron más y mejores beneficios y contribuyeron menos al financiamiento del sistema. Sin excepción, los gastos en seguridad social, educación postsecundaria y vivienda fueron regresivos.

<sup>41</sup> No sólo había una gran diferencia entre la cobertura y la calidad de los servicios para distintos sectores, sino que se desarrollaron múltiples instituciones que ofrecían servicios a diferentes segmentos de la población, con reglas y condiciones diferentes y beneficios que diferían en calidad y cantidad. El rango de atención incluía en un extremo a los grupos más privilegiados que reciben los mayores beneficios y en el otro a aquellos que quedan totalmente excluidos de ellos (Barba, 2003).

<sup>42</sup> Que fue construido e integrado a partir de los años ochenta por un conjunto de instituciones financieras internacionales (el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo), los poderes Ejecutivo y Legislativo de Estados Unidos de América, inversionistas financieros, funcionarios gubernamentales de alto nivel (particularmente ministros de Finanzas) de países latinoamericanos, y asesores internacionales (como Jeffrey Sachs, Sebastian Edwards y John Williamson). Fue John Williamson quien originalmente acuñó el término en 1990 para “referirse al mínimo común denominador de políticas recomendadas por instituciones con sede en Washington, D.C., para países de América Latina...” (Williamson, 2000). Las políticas recomendadas en el célebre decálogo del consenso mencionado eran: (1) disciplina fiscal, (2) una reorientación de las prioridades del gasto público hacia campos que ofrecían tanto beneficios económicos, como el potencial para incrementar la distribución del ingreso, como los servicios primarios de salud y los educativos, así como la infraestructura, (3) reformas fiscales (para ampliar la base tributaria), (4) liberalización de las tasas de interés, (5) lograr tasas de cambio competitivas),

Dicha coalición incluye a elites planificadoras gubernamentales o de organismos internacionales, funcionarios públicos y ministros de finanzas, sectores gerenciales y profesionales, inversionistas financieros y asesores internacionales, que se han articulado para establecer sociedades de libre mercado, economías abiertas, manejadas siguiendo políticas macroeconómicas prudentes y sistemas de prestaciones sociales que no alteren el funcionamiento del mercado. Como veremos posteriormente, las evidencias indican una gran variabilidad en los resultados de los procesos de reforma.

#### LOS REGÍMENES LATINOAMERICANOS, EL AJUSTE ECONÓMICO Y EL EMPLEO

Luego de más de una década de reformas, los regímenes de bienestar latinoamericanos han sufrido transformaciones muy significativas. Los efectos de los procesos de ajuste económico, así como las dinámicas de los mercados laborales, se han distribuido de manera desigual entre los tres tipos de regímenes mencionados.

Las reformas no se iniciaron al mismo tiempo en toda la región,<sup>43</sup> sus ritmos no han sido uniformes,<sup>44</sup> tampoco sus alcances.<sup>45</sup> Las reformas

---

(6) liberalizar el comercio, (7) liberalizar la entrada de inversión extranjera directa, (8) privatizar los activos públicos, (9) desregular el mercado de trabajo (para abolir las barreras para contratar y dar de baja discrecionalmente por parte de los empleadores), (10) asegurar los derechos de propiedad (Williamson, 1990).

<sup>43</sup> En los regímenes universalistas del Cono Sur las reformas iniciaron durante los años setenta, mientras en el resto de los países de América Latina la década de 1990 fue la más activa en esta materia, particularmente en su primera mitad (Barba, 2003:546-550).

<sup>44</sup> En regímenes universalistas como Chile, Uruguay y Costa Rica, al igual que en regímenes duales como Brasil y Colombia las reformas han tendido a ser graduales (lentas y crecientes), mientras en Argentina (régimen universalista), México, Venezuela (regímenes duales) y Perú junto con la mayor parte de Centroamérica (regímenes excluyentes) han abundado los tratamientos de *shock* (amplios y rápidos) (Barba, 2003:484-489).

<sup>45</sup> Han abarcado numerosos campos, entre ellos la apertura comercial, la reforma tributaria, la reforma financiera, las privatizaciones de activos públicos, la reforma laboral y la reforma del sistema de pensiones. Sin embargo, puede documentarse una gran variabilidad en este terreno, pues mientras algunos países como Argentina, Chile (regímenes universalistas) o Perú (régimen excluyente) han realizado cinco o seis de estas grandes reformas, otros como Colombia, México, Venezuela (regímenes dua-

han entrado en fases desiguales de crisis, corrección o estancamiento, y su estado actual en distintos países es heterogéneo.<sup>46</sup>

Tampoco en el caso de los estilos de crecimiento y las capacidades para generar empleo podemos hablar de trayectorias semejantes. Durante los años noventa en los regímenes universalistas del Cono Sur el crecimiento del empleo se concentró en sectores y subsectores que empleaban trabajo calificado y asalariado.<sup>47</sup> En este caso a pesar de un crecimiento económico elevado la elasticidad empleo-producto<sup>48</sup> fue muy baja, mientras el desempleo urbano repuntó.<sup>49</sup> Estas tendencias generaron una polarización salarial moderada y un aumento en la concentración del ingreso.<sup>50</sup>

Por su parte, en los regímenes duales también crecieron los servicios básicos, financieros y sociales, pero esto fue acompañado por un crecimiento significativo del empleo en sectores y subsectores que emplean trabajo descalificado.<sup>51</sup> Estos países lograron un crecimiento económico medio<sup>52</sup> y una elasticidad empleo-producto mayor a la media regional,<sup>53</sup>

---

les) y Bolivia, Guatemala o Nicaragua (regímenes excluyentes) han realizado cuatro, y otros más como Costa Rica, Uruguay (regímenes universalistas) o Brasil (régimen dual) han realizado dos o tres (Barba, 2003:484-489).

<sup>46</sup> Las reformas tempranas en el Cono Sur entraron en crisis a principios de la década de 1980, las tardías entraron en crisis en los años noventa, como ocurrió en Brasil, México o Venezuela. La continuidad de las mismas ha sido igualmente variable, las reformas se han consolidado en Chile, y han sido frenadas pero son estables en países como México, Brasil, Colombia, se encuentran en crisis en Argentina y han sido revertidas en Venezuela (Barba, 2003:484-489).

<sup>47</sup> Servicios básicos, los servicios financieros y los servicios sociales (Barba, 2003: cuadro 73).

<sup>48</sup> Por cada punto porcentual de incremento del PIB el empleo creció apenas 0.33 puntos porcentuales (Barba, 2003; cuadro 72).

<sup>49</sup> Tasas medias que fluctuaron entre 7.4 y 10,4% entre 1991 y 1999 (Barba, 2003: cuadro 75).

<sup>50</sup> En el caso de los regímenes universalistas el coeficiente de Gini promedio, para los hogares a escala nacional, aumentó de 0.403 a 0.406 entre 1990 y 1999 (Barba, 2006: anexo I).

<sup>51</sup> Particularmente en la industria manufacturera en el caso de México, en la industria de la construcción en el caso venezolano y el comercio en todos los casos (Barba, 2003: cuadros 73 y 74).

<sup>52</sup> Una tasa promedio de 2.9% anual (Barba, 2003: cuadro 72).

<sup>53</sup> Por cada punto porcentual de incremento del PIB el empleo creció 0.70% (Barba, 2003: cuadro 72).

acompañada por altos niveles de desempleo urbano,<sup>54</sup> por la generación de empleo de baja calidad,<sup>55</sup> por una alta polarización salarial y por el mantenimiento de una gran concentración del ingreso.<sup>56</sup>

Finalmente, regímenes excluyentes como Bolivia, El Salvador, Honduras o Perú se distinguieron por contar con el mayor crecimiento del empleo en sectores y subsectores que emplean trabajo descalificado de toda la región,<sup>57</sup> tuvieron altas tasas de crecimiento del PIB,<sup>58</sup> se distinguieron por la mayor elasticidad empleo-producto de América Latina,<sup>59</sup> por niveles de desempleo urbano relativamente bajos,<sup>60</sup> acompañados por la generación de empleos de baja calidad<sup>61</sup> y por una gran polarización salarial,<sup>62</sup> lo que tendió a incrementar la concentración del ingreso.<sup>63</sup>

En resumen, el nuevo modelo económico exportador latinoamericano se ha traducido en dos distintas modalidades de exclusión laboral. La primera que corresponde a los regímenes universalistas, que se caracterizan por una relativamente alta calidad del empleo, por altos niveles de desempleo y de concentración del ingreso. La segunda que concierne tanto a los regímenes duales como los regímenes excluyentes y destaca por niveles de desempleo intermedios, por la baja calidad de los nuevos empleos que genera, así como por la alta polarización salarial y por la concentración del ingreso que produce.

---

<sup>54</sup> Las tasas medias anuales fluctuaron entre 6.8 y 11.1 entre 1991 y 1999 (Barba, 2003: cuadro 75).

<sup>55</sup> Gran peso del empleo por cuenta propia (Barba, 2003: cuadro 74).

<sup>56</sup> En el caso de los regímenes duales el coeficiente de Gini promedio, para los hogares a escala nacional, aumentó de 0.470 a 0.473 entre 1990 y 1999 (Barba, 2006: anexo I).

<sup>57</sup> El crecimiento del empleo en la industria manufacturera, en la de la construcción y en el comercio fue muy alto (Barba, 2003: cuadro 73).

<sup>58</sup> Alrededor de 4.3% anual (Barba, 2003: cuadro 72).

<sup>59</sup> Por cada punto porcentual de incremento del PIB el empleo creció 1.3% (Barba, 2003: Cuadro 72).

<sup>60</sup> Las tasas medias anuales que fluctuaron entre 6.8 y 7.7 entre 1991 y 1999 (Barba, 2003: cuadro 75).

<sup>61</sup> Fundamentalmente empleo por cuenta propia (Barba, 2003: cuadro 74).

<sup>62</sup> Atribuible al hecho de que también creció el empleo en los sectores que emplean trabajo calificado (Barba, 2003: cuadro 73).

<sup>63</sup> En el caso de los regímenes excluyentes el coeficiente de Gini promedio, para los hogares a escala nacional, aumentó de 0.447 a 0.477 entre 1990 y 1999 (Barba, 2006: anexo I).



## LA REFORMA SOCIAL HETEROGÉNEA

La heterogeneidad reinante continúa en el caso de los procesos de reforma social. Como lo afirma Filgueira (1998), los aspectos centrales de la agenda social, la focalización de la acción pública y la descentralización de los servicios sociales, no han significado lo mismo en regímenes universalistas donde se ha dado un desarrollo notablemente mayor de derechos universales en materia de educación y salud, que en el caso de regímenes duales y excluyentes donde los logros en este terreno se sitúan uno y dos peldaños por debajo.<sup>64</sup>

En ese mismo tenor, aunque en toda la región se ha reconocido que la creación de redes de seguridad<sup>65</sup> es indispensable para enfrentar la vulnerabilidad social a los ciclos económicos y las catástrofes naturales y personales, así como evitar estrategias familiares que implique costos a largo

---

<sup>64</sup> Si los procesos de focalización se enmarcan en derechos universales puede emplearse para garantizar un acceso mínimo a éstos a quienes no han sido incluidos y puede contribuir a fortalecer la ciudadanía social. Sin embargo, existe el riesgo de usar esta estrategia para dejar en un segundo plano la ampliación de esta clase de ciudadanía, sobre todo en países donde los derechos universales no se han desarrollado significativamente, concentrándose retóricamente en la superación de la pobreza, este riesgo crece en las zonas excluidas de los regímenes duales y en el conjunto de los regímenes excluyentes. En esos mismos casos son mayores los riesgos de estigmatización social, exclusión asistencial y neoclientelismo. Por lo que toca a la descentralización, más allá del carácter sumamente heterogéneo que ha adquirido este proceso en la región (Gropello y Cominetti, 1998), la clientelización de los servicios sociales y el neopatrimonialismo, al igual que la agudización de inequidades distributivas y la indisciplina fiscal, constituyen riesgos mayores en los regímenes duales y excluyentes, donde existen amplios sectores no incorporados a la protección social moderna (Barba, 2003:554-556 y 560-563).

<sup>65</sup> De acuerdo con Hicks y Wodon, las características de una red de seguridad ideal serían las siguientes: estar basada en un análisis acabado de quiénes tienden a verse más afectados por la crisis y qué clase de mecanismos utilizan normalmente para enfrentarlas; ofrecer una cobertura suficiente a la población a la que se desea llegar, especialmente a los grupos más vulnerables y excluidos; estar bien focalizada en los pobres; hallarse bajo la supervisión de instituciones bien constituidas; ser anticíclicas; ser sustentables desde el punto de vista fiscal; poder entregar beneficios con rapidez y lograr que la mayor parte posible de los costos se dirijan a incrementos netos del ingreso de los beneficiarios; complementar los programas sociales privados; reducirse proporcionalmente una vez que pasa la crisis (Hicks y Wodon, 2001:99-100).

plazo en términos de desarrollo humano,<sup>66</sup> estas redes se han difundido a lo largo de América Latina de manera muy desigual.<sup>67</sup>

Otro tanto ha ocurrido con las reformas de los sistemas de pensiones, porque a pesar de que el modelo de reforma difundido en toda la región ha sido el del sistema de capitalización individual desarrollado en Chile desde 1981, éstas han tenido características dispares, debido sobre todo a la oposición política y social interna que han enfrentado las iniciativas de reforma.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Particularmente el trabajo infantil y juvenil que sustituyen la escolaridad y se traducen en pérdidas salariales de largo plazo debido a menores dotaciones de capital humano (Hicks y Wodon, 2001:96).

<sup>67</sup> En los regímenes universalistas donde el problema del desempleo es mayor, han predominado las políticas de *workfare* encaminadas a la reinserción laboral y a una cierta desfamiliarización del bienestar; se ha concentrado en apoyar a jóvenes y mujeres, crear empleos en las pequeñas y medianas empresas y desarrollar programas de capacitación para el empleo. En los regímenes duales, donde el problema de la pobreza es considerablemente mayor, destacan las transferencias de efectivo y la aparición de programas de desarrollo humano que tienen como eje el rol reproductivo de las mujeres, tal es el caso por ejemplo del Programa Progres-Oportunidades de México. Mientras en los regímenes excluyentes, donde la pobreza es muy severa, la característica distintiva han sido los fondos de inversión social (Barba, 2003:563-577).

<sup>68</sup> Se puede hablar de dos tipos de reforma: las autoritarias ejemplificadas por los casos de Chile, México y Perú y las democráticas ilustradas por los casos de Argentina, Costa Rica, Uruguay y Colombia, que han generado cuatro tipos de sistemas y un nuevo tipo de programas emergente: El sustitutivo en el que un sistema de capitalización individual reemplaza a un sistema de reparto o de capitalización colectiva. Este modelo sigue la experiencia chilena y sólo ha podido implantarse bajo fuertes controles autoritarios, como ocurrió en regímenes duales y excluyentes como el mexicano, el boliviano, el salvadoreño y el ecuatoriano. El sistema mixto no cierra el sistema público, pero sí lo reforma y lo convierte en uno de sus dos componentes: el sistema público paga una pensión básica, mientras el privado paga una pensión complementaria, este tipo de modelo fue implantado en regímenes universalistas democratizados como Argentina y Uruguay, donde la oposición política desempeñó un papel muy significativo. El paralelo que tampoco cierra el sistema público, el cual se mantiene como una alternativa al nuevo sistema privado, como ocurrió en regímenes duales y excluyentes como Colombia y Perú, que enfrentaron grandes resistencias a sus tentativas de implantación de sistemas sustitutivos. Los sistemas públicos de reparto y capitalización colectiva reformados para hacerlos más viables en términos financieros, como ocurrió en los casos de Costa Rica y Brasil (Barba, 2003:578-596; Mesa-Lago, 2001). Y los programas de pensiones no contributivas como los existentes en Brasil, cabe recordar que en 1991 se estableció un programa de pensiones rurales para adultos mayores conocida como Previdência Rural (PR) y en 1993 un programa de pensiones urbanas para adultos mayores, denominado Beneficio de Prestacao Continuada, que en conjunto protegen a 5.3 millones de personas (Barrientos *et al.*, 2003).

## REFORMA SOCIAL Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA

Basados en los datos generados por algunas de las fuentes más confiables de la región<sup>69</sup> podemos establecer algunos patrones sobre los efectos que las reformas estructurales y sociales han tenido sobre las capacidades de los regímenes de bienestar latinoamericanos no sólo para producir y distribuir bienestar, sino para reducir significativamente la pobreza.

En el caso de los regímenes universalistas, aunque se dio una evidente mejoría en términos de crecimiento económico durante los años noventa, no se logró un comportamiento homogéneo en términos de estabilidad macroeconómica.<sup>70</sup> En todos los países de este *cluster* la precariedad laboral continuó aumentando,<sup>71</sup> al igual que el desempleo,<sup>72</sup> la concentración del ingreso o ha crecido o es alta, y aunque la pobreza ha disminuido en términos relativos, ha aumentado en términos absolutos (cuadro 7).

Un caso muy significativo es el de Argentina, país que realizó un gran esfuerzo por liberalizar su economía,<sup>73</sup> el cual como resultado de la crisis económica de 2001 y 2002 experimentó notables caídas del PIB per cápita y un repunte extraordinario de la pobreza, que muestra tanto la inestabilidad del crecimiento económico que ha acompañado a la reforma, como los que graves fenómenos de vulnerabilidad social que amenazan a quienes han emprendido este proceso (cuadro 7).

Sin embargo, a pesar de las tendencias mencionadas, los sistemas de protección social de estos regímenes continuaron siendo los más desmercantilizadores de la región. Esto puede apreciarse en los altos niveles de gasto social que ejercen, el porcentaje de la fuerza laboral asegurada que cubren y los niveles de cobertura de sus sistemas educativos (cuadro 8).

---

<sup>69</sup> Como el PNUD (1999), CEPAL (1999, 2001, 2001a, 2002, 2004, 2005 y 2006), Astorga y FitzGerald (1998) y Cominetti y Ruiz (1998).

<sup>70</sup> Mientras Chile y Costa Rica lograron una gran estabilidad, no fue así en los casos de Argentina y Uruguay después de la crisis reciente.

<sup>71</sup> De acuerdo con Stallings y Weller (2001: cuadro 9), durante los años noventa en Chile 21% del empleo era por cuenta propia, en Costa Rica 18.7% y en Uruguay 33%.

<sup>72</sup> De acuerdo con datos de la CEPAL, en promedio en este *cluster* el desempleo urbano pasó de 7.4% en 1991 a 10.4% en 1999.

<sup>73</sup> Pues desde los años ochenta ha aplicado políticas de estabilización, políticas de liberalización comercial, reformas tributarias, financieras, privatizaciones, reformas laborales y al sistema de pensiones (Barba, 2003: cuadro 52).

Cuadro 7  
Crecimiento, pobreza y concentración del ingreso en los  
regímenes de bienestar latinoamericanos 1990-2002

Tipos de regímenes	PIB per cápita (Tasa promedio anual de variación)		Hogares		Pobreza (1) (en porcentajes)		Población		Concentración del ingreso (2) (Coeficientes de Gini total nacional)	
	90-99	00-02	1990	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002
<i>Universalistas</i>	2.95	-2.8	21.2	19.0	26.0	24.5	0.496	0.521		
Argentina	2.6	-6.6	16.2	31.6	21.2	41.5	0.501	0.590		
Chile	4.2	1.9	33.3	16.6(4)	38.6	20.6(4)	0.554	0.550		
Costa Rica	2.6	-0.3	23.6	18.6	26.3	20.3	0.438	0.488		
Uruguay	2.4	-6.2	11.8	9.3	17.9	15.4	0.492(13)	0.455(13)		
<i>Duales</i>	0.65	-0.18	40.5	37.4	47.0	47.3	0.559	0.551		
Brasil	0.2	1.0	41.4	29.9(5)	48.0	37.5(5)	0.627	0.621(14)		
Colombia	0.6	0.1	47.3(6)	44.6(7)	52.5(6)	50.6(7)	0.601(6)	0.569		
México	1.5	0.8	39.0(8)	31.8	47.7(8)	39.4	0.536(8)	0.514		
Venezuela	0.3	-2.6	34.2	43.3	39.8	48.6	0.471	0.500		
<i>Excluyentes</i>	0.95	-0.5	50.7	53.3	55.9	60.4	0.519	0.572		
Bolivia	1.6	-0.1	48.9(8)	55.5	52.6(8)	62.4	0.538(8)	0.614		
El Salvador	2.6	0.1	47.6(9)	42.9	54.2(9)	48.9	0.507(9)	0.525(5)		
Nicaragua	0.2	0.7	68.1(10)	62.9(5)	73.6(10)	69.4(5)	0.582(10)	0.579(5)		
Paraguay	-0.6	-2.7	38.1	52.0	43.2	61.0(5)	0.447(12)	0.570(12)		

(1) Todas las limitaciones de las estimaciones de pobreza utilizando las líneas de pobreza propuestas por la CEPAL han sido discutidas en secciones previas. (2) Incluye las personas con ingreso igual a 0. (3) Dato de 1996. (4) Dato de 2000. (5) Dato de 2001. (6) Datos de 1994. (7) Área Urbana. (8) Datos de 1989. (9) Datos de 1995. (10) Datos de 1993. (11) Datos de 1998. (12) Área Metropolitana de Asunción. (13) Coeficiente de Gini urbano. (14) Datos de 2003. Fuente: PIB per cápita: CEPAL (2004: cuadro I.1). Pobreza: CEPAL (2004: cuadro I.4). Coeficientes de Gini: CEPAL (2006: anexo estadístico).

Cuadro 8  
Regímenes de bienestar en América Latina durante los años noventa:  
indicadores básicos

Tipos de regímenes	Gasto social 1980-1999 (% del PIB)			% de la fuerza laboral asegurada (1997-1998)	Matrícula en educ. primaria (4)		Matrícula en educ. secundaria (5)	
	(1)	(2)	(3)		1970	1997	1980	1997
<i>Universalistas</i>	16.4	15.8	19.0	81.0	91.1	94.0	59.3	73.5
Argentina	16.7	17.7	20.5	82.0	98.5	99.9	56.0	71.0(6)
Chile	18.4	13.0	16.0	80.0	93.0	90.4	61.0	82.0
Costa Rica	15.2	15.7	16.8	Nd.	89.0	91.8	61.0	55.0
Uruguay	15.4	16.8	22.8	80.0	84.0	94.3	59.0	86.0
<i>Duales</i>	10.8	10.4	13.4	36.0	69.3	92.2	40.5	54.5
Brasil	14.4	18.1	21.0	Nd.	63.1	97.1	34.0	58.0
Colombia	7.9	8.0	15.0	35.0	62.2	89.4	32.0	63.0
México	9.2	6.5	9.1	38.0	81.4	99.9	49.0	69.0
Venezuela	11.5	9.0	8.6	Nd.	70.3	82.5	47.0	28.0
<i>Excluyentes</i>	6.7	7.1	10.0	22.0	62.3	89.7	41.5	50.3
Bolivia	5.5	Nd.	16.1	12.0	60.7	97.4	37.0	48.0
El Salvador	Nd.	Nd.	4.3	49.723.0	55.1	89.1	24.0	34.0(6)
Nicaragua	10.0	10.8	12.7	Nd.	54.6	78.6	41.0	46.0
Perú	4.6	3.3	6.8	32.0	78.6	93.8	64.0	73.0

(1) 1980-1981. (2) 1990-1991. (3) 1998-1999. (4) Como porcentaje de la población de seis a 11 años. (5) Como porcentaje de la población correspondiente. (6) 1996.

Fuentes: Gasto Social: Cominetti y Ruiz (1998: cuadro 2); CEPAL (2001a: cuadro IV.3). Cobertura de los sistemas de pensiones: Mesa-Lago (2001: cuadro 3). Matrícula en educación primaria: Urrutia (1993: cuadro 2.6), PNUD (1999:176-177). Matrícula en educación secundaria (CEPAL, 2002: cuadro 36).

Por otra parte, los cuadros 9 y 10 indican que a pesar de las tendencias apuntadas en materia de pobreza y distribución del ingreso, los índices relativos de vida, al igual que los niveles de desarrollo humano se mantuvieron como los mejores de toda la región; al tiempo que los indicadores de exclusión social se sostenían como los menores de América Latina<sup>74</sup> (cuadros 9 y 10).

<sup>74</sup> El IPH-1 refleja la proporción de la población afectada por una serie de privaciones clave en materia de longevidad, conocimientos, salud, desnutrición e ingresos y es por ello un buen indicador de exclusión social (PNUD, 1999).

Cuadro 9

Los niveles de vida en distintos regímenes de bienestar en América Latina, 1970-2000:  
Esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil,  
analfabetismo e índices relativos de vida

Tipos de regímenes	Esperanza de vida al nacer (años al nacer)		Mortalidad infantil (hasta los cinco años, por cada 1000 nacimientos)		Analfabetismo (% de la población de 15 años o más)		Índice relativo de vida (1)	
	1970	1990-95	1965-70	1995-2000	1970	1995	1970	1995
<i>Universalistas</i>	66	74	81	19	9.5	4.1	76	78
Argentina	67	72	68	22	7.4	3.8	79	78
Chile	62	74	112	13	11.0	4.8	73	79
Costa Rica	67	76	88	12	12.9	5.2	73	76
Uruguay	69	73	54	28	7.5	2.7	78	78
<i>Duales</i>	62	70	114	31	26.6	11.2	67	73
Brasil	59	66	139	42	33.8	16.7	60	68
Colombia	61	69	119	30	21.8	8.7	66	72
México	61	72	113	31	25.8	10.4	68	74
Venezuela	65	72	84	21	24.8	8.9	73	75
<i>Excluyentes</i>	53	65	198	47	40.2	18.6	57	64
Bolivia	46	59	259	66	44.0	16.9	Nd	Nd.
El Salvador	57	67	161	32	43.7	23.7	56	64
Nicaragua	54	66	173	43	43.5	25.8	54	59
Perú	54	67	200	45	29.6	7.9	60	68

(1) Este índice se basa en tres variables: PIB per cápita, esperanza de vida al nacer y tasa de analfabetismo de la población adulta. Se construye comparando el nivel de bienestar de cada país con el índice de EUA en un momento dado, EUA=100. Se puede realizar una comparación entre países. Para una presentación de la metodología empleada para construir este índice véase Astorga y FitzGerald (1998:377-379). Fuentes: Esperanza de Vida al Nacer: Astorga y FitzGerald (1998: cuadro IX.3), CEPAL (2002: cuadro 8). Mortalidad Infantil: Urrutia (1993: cuadro 2.3). Analfabetismo: Astorga y FitzGerald (1998: cuadro IX.2). Índice Relativo de Vida: Astorga y FitzGerald (1998: cuadro IX.5).

En el caso de los regímenes de bienestar duales observamos que la precariedad laboral es mucho mayor y los niveles de desempleo más altos.<sup>75</sup> La cobertura de la seguridad social, ahora reformada, sigue siendo también mucho más baja que en los regímenes universalistas, lo que se traduce en exclusión asistencial de amplios sectores de la población. Por otra parte, la brecha frente a los niveles de gasto social de los regímenes universalistas es semejante a la de los años setenta. En este caso los programas sectoriales de nivel primario en materia de educación y salud casi han alcanzado la universalidad, pero la capacidad disminuye a medida que se

<sup>75</sup> La excepción es México, pero eso también se relaciona con una forma distinta de medir el desempleo.

avanza a otros niveles de servicio, donde la brecha respecto a los regímenes universalistas no se ha reducido significativamente (cuadro 8).

En este caso, el PIB per cápita prácticamente no ha crecido, lo que sin duda ha afectado negativamente la capacidad para reducir la pobreza y la pobreza extrema. A pesar de que ha aumentado la concentración del ingreso a grados extremos y de que los niveles de pobreza siguen siendo muy altos (cuadro 7), los índices relativos de vida han mejorado y la brecha con los regímenes universalistas se ha reducido (cuadro 9). Sin embargo, los índices de pobreza humana (IPH-1) son tres veces mayores que en el caso de dichos regímenes, lo que indica una proporción mucho mayor de población excluida de los servicios de salud, educación, nutrición y oportunidades de ingreso (cuadro 10).

Cuadro 10  
Desarrollo humano en países seleccionados de América Latina 1997

Tipo de regímenes	Posición en la clasificación del IDH (1) de PNUD	Valor del IDH	Valor del IPH-1 (2) (%)
<i>Universalistas</i>	34-45	0.825	4.3
Argentina	39	0.827	Nd
Chile	34	0.844	4.8
Uruguay	40	0.826	4.0
Costa Rica	45	0.801	4.1
<i>Duales</i>	48-79	0.771	12.3
Venezuela	48	0.792	12.4
México	50	0.786	10.6
Colombia	57	0.768	10.5
Brasil	79	0.739	15.8
<i>Excluyentes (3)</i>	80-121	.669	21.5
Bolivia	112	0.652	21.1
El Salvador	107	0.674	20.6
Nicaragua	121	0.616	28.1
Perú	80	0.739	16.6
América Latina y el Caribe	34-152(4)	0.756	14.5
Países industrializados	-	0.919	-

(1) El IDH o Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD toma en consideración los siguientes indicadores: esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de la población adulta, la tasa combinada de inscripción bruta a la educación primaria, secundaria y preparatoria, así como el PIB real per cápita. (PNUD 1999). (2) El valor del IPH-1 refleja la proporción de la población afectada por una serie de privaciones clave: longevidad (% de la población que no sobrevivirá los 40 años), conocimientos (adultos analfabetos), salud (acceso a agua potable, servicios de salud, sanidad), desnutrición (% de los niños menores de cinco años cuyo peso es inferior a la media), y un nivel de vida decente (ingreso y concentración del ingreso y pobreza por ingreso). (3) El listado no incluye a todos los países con esas características. (4) El lugar 152 de 174 posibles corresponde a Haití, cuyo régimen de bienestar también puede catalogarse como excluyente. Fuente: CEPAL (1999: cuadro 2); PNUD (1999:134-137 y 146-148).

Finalmente, en el caso de los regímenes excluyentes los datos indican una situación social aún más difícil, esto a pesar de que los niveles de crecimiento del PIB per cápita fueron superiores a los alcanzados por los regímenes duales (cuadro 7). En este caso aunque el desempleo es comparativamente bajo,<sup>76</sup> la precariedad laboral es muy alta<sup>77</sup> y la cobertura de la seguridad social muy inferior a la de los casos previos. En ese contexto, al igual que en un sector muy amplio de los regímenes duales, tener un empleo no garantiza salir de la pobreza, como lo demuestran los índices de pobreza prevaletentes en este *cluster*, que continúan siendo los más elevados de América Latina. Esa situación se ve agravada por bajos niveles de gasto social y niveles muy altos de concentración del ingreso (cuadros 7 y 8).

En este caso, los niveles de vida también continúan siendo los más reducidos de la región, a pesar de que en las últimas décadas ha crecido la cobertura en materia de salud y educación y se ha incrementado la esperanza de vida. Esto es corroborado por los niveles de desarrollo humano que si bien no pueden catalogarse como bajos, sí se ubican entre los más bajos de los niveles medios. En perfecta armonía con este bajo perfil social, los indicadores de pobreza humana señalan que en este *cluster* los niveles de exclusión social son considerablemente altos (cuadros 9 y 10).

#### REFORMA SOCIAL Y EXCLUSIÓN EN AMÉRICA LATINA

La ineficacia del proceso de reforma social para reducir los niveles de exclusión social de que son víctima los pueblos indígenas de América Latina se puede mostrar a través de los datos aportados por un estudio reciente realizado por Hall y Patrinos (2005) y promovido por el Banco Mundial.

Los datos indican que poco se ha avanzado en materia económica y social durante la última década y que estos pueblos continúan sufriendo altos niveles de pobreza, menores niveles de educación y mayor incidencia de enfermedades y discriminación que otros grupos.

El estudio citado analiza cómo han evolucionado las condiciones sociales en los cinco países latinoamericanos con mayor población indí-

---

<sup>76</sup> En 1999 en Bolivia, El Salvador, Honduras y Perú, usados como ejemplo, en promedio la tasa median anual del desempleo urbano fue de 7.4 (CEPAL, 2001a: cuadro III. 7; Barba, 2003: cuadro 75).

<sup>77</sup> En este *cluster* durante los años noventa en promedio de 44% de los empleos fueron por cuenta propia (Stallings y Weller, 2001: cuadro 9).



gena: México (régimen dual), Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú (regímenes excluyentes). Algunos datos muy significativos son que en Bolivia y Guatemala mientras aproximadamente la mitad del total de la población es pobre, tres cuartas partes de la población indígena se encuentra en esa situación. En Ecuador la pobreza entre los indígenas se acerca a 87% y alcanza 96% en las sierras rurales. En México, la incidencia de la pobreza extrema era, en 2002, 4.5 veces mayor en la municipalidades predominantemente indígenas que en las que no lo son (Hall y Patrinos, 2005).

En particular el estudio observó que:

- Se han registrado pocas ganancias en la reducción de la pobreza de ingresos entre los indígenas durante el período.
- Éstos se recuperan más lentamente de las crisis económicas.
- La brecha de la pobreza de los indígenas es más profunda y disminuyó más lentamente que en el caso de otros grupos sociales.
- Ser indígena aumenta considerablemente las probabilidades de cada individuo de ser pobre y esta relación se mantuvo sin alteración durante toda la década.
- Las ganancias laborales son inferiores en el caso de los indígenas que en el de los no indígenas en los mismos contextos productivos.
- Los indígenas continúan teniendo menos años de educación, y aunque la brecha educativa se ha reducido los resultados educacionales son sustancialmente peores para los indígenas, lo que indica problemas en la calidad de la educación a la que tienen acceso.
- Y finalmente que los indígenas y en especial las mujeres y los niños continúan teniendo menor acceso a servicios básicos de salud (Ibíd.: cuadros 1-7 y 9-10).

Estos datos corroboran el peso que en los regímenes duales y excluyentes continúa teniendo el factor sociocultural en la distribución del bienestar y la ineficacia de la reforma social realizada durante los últimos años para modificar esa situación.

#### LOS RENDIMIENTOS DE LA REFORMA

Finalmente, el cuadro 11 nos permite observar de manera sintética los rendimientos de los regímenes de bienestar residualizados en América

Latina. Algunos aspectos comunes saltan a la vista, como la inestabilidad del crecimiento económico, que es acompañada de vulnerabilidad social que conduce a ascensos repentinos de la pobreza; o la permanencia de altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y altos niveles de desempleo que favorecen la reproducción de la pobreza crónica en la región. Sin duda esos factores se conjugan en los bajos niveles de reducción de la pobreza que privan en Latinoamérica.

Cuadro 11  
Rendimientos sociales de los regímenes de bienestar reformados  
en América Latina durante los años noventa

	Regímenes universalistas	Regímenes duales	Regímenes excluyentes
Estabilidad del crecimiento económico	Baja	Baja	Baja
Crecimiento económico	Alto	Medio	Alto
Crecimiento del PIB per cápita	Alto	Muy bajo	Bajo
Elasticidad empleo-producto	Baja	Media	Alta
Precariedad laboral	Baja	Alta	Muy alta
Desempleo	Alto	Alto	Medio
Niveles de desigualdad en la distribución del ingreso	Altos	Muy altos	Muy altos
Gasto social como % del PIB	Alto	Medio	Bajo
Enfoque de la política social	Mixto*	Mixto**	Residualizador
Niveles de pobreza	Medios	Altos	Muy altos
Dinámica de la reducción de la pobreza en términos relativos	Baja	Media	Negativa
Vulnerabilidad social	Alta	Alta	Alta
Niveles de protección social	Altos	Bajos	Muy bajos
Niveles de pobreza humana	Bajos	Medios	Muy altos

\* Combinación de políticas universales y focalizadas con niveles de cobertura de segundo y tercer nivel.

\*\* Combinación de políticas universales y focalizadas con niveles de cobertura de primer nivel.

Fuente: Barba (2003: cuadros 72-77); (2006: anexo I).

En el caso de los regímenes universalistas podemos apreciar que tienden a desvincular el crecimiento económico y la generación de empleo, lo que limita las oportunidades de ingreso para amplios sectores de la población, esto también contribuye a explicar las altas tasas de desempleo y la pobreza crónica en este *cluster*. Sin embargo, la permanencia de niveles comparativamente altos de gasto social y altos niveles de protección social se entrelazan para mantener la pobreza y la pobreza humana muy por debajo de lo que

ocurre en los otros dos tipos de regímenes de bienestar. No obstante, el caso de Argentina muestra que las crisis económicas pueden acercar los perfiles de pobreza de los regímenes universalistas a los de los regímenes duales, debido a la vulnerabilidad de amplios sectores de la población.<sup>78</sup>

Por su parte, tanto los regímenes duales como los excluyentes combinan el crecimiento económico con niveles relativamente altos de elasticidad empleo-producto, lo que genera abundantes oportunidades de ingreso, pero en ambos casos la calidad del empleo es muy baja, por lo que obtener un empleo no equivale a trascender la pobreza.

En ambos casos, tanto los niveles de gasto social como la cobertura de la protección social son inferiores a los alcanzados por los regímenes universalistas. En el caso de los regímenes duales esto se traduce en altos niveles de exclusión asistencial sobre todo en el campo de la seguridad social, lo que favorece la reproducción de los altos niveles de pobreza crónica. No obstante, la combinación de políticas sectoriales y focalizadas ha contribuido a disminuir la pobreza extrema, acercando a los pobres extremos a la situación del resto de los pobres y dinamizando la reducción de la pobreza en términos relativos.

En el caso de los regímenes excluyentes, donde no se han generado esquemas mixtos equivalentes, la pobreza ha seguido creciendo y los niveles de pobreza son los más altos de la región.

## CONCLUSIONES

Una conclusión obvia es que la región requiere procesos de reforma social específicos para cada tipo de régimen de bienestar y que la reducción de la pobreza sólo será posible si se atienden retos diferenciales con respuestas particulares para cada uno de ellos.

Otra, algo que es también muy evidente, es que los estados de la región deben retomar el camino hacia la universalización de la protección social, vinculada con derechos ciudadanos, que favorezcan la reducción de la desigualdad imperante, pero que esto debe combinarse en el caso de los regímenes duales y excluyentes con políticas que favorezcan una rápida reducción de la exclusión social que experimentan los pueblos indígenas.

---

<sup>78</sup> De acuerdo con datos de la CEPAL en Argentina el porcentaje de la población en la pobreza pasó de 17.8% en 1997 a 41.5% en 2002 (Barba, 2006: anexo I).

Así mismo, parece imperativo desarrollar políticas de activación laboral, de apoyo a la creación de empleos formales de mayor calidad y de capacitación del trabajo, para evitar que amplios contingentes sociales se queden permanentemente vinculados a empleos de baja calidad o convertidos en población residual, lo que impediría sistemáticamente el ascenso social y seguiría favoreciendo la reproducción de la pobreza.

Esto exige concebir a los regímenes de bienestar regionales como regímenes en transición, y subraya la necesidad de construir nuevas coaliciones sociales y políticas que posibiliten una reforma como la que aquí se enuncia.

Anexo 1  
Ejemplos de tentativas de agrupamiento económico  
de los países de América Latina

- 
- Astorga y FitzGerald proponen criterios que matizan los empleados 20 años atrás por Celso Furtado (1976). Así, la tendencia a reducir al conjunto de América Latina a las experiencias y trayectorias de las principales economías: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, que esos autores llaman "AL[6]" es atenuada con la conformación de otras formas de grupalidad.
  - El grupo de América Central (AL[5]) es descrito como un conjunto homogéneo de economías pequeñas que las de AL[6].
  - Otro grupo denominado "AL[13]" conformado por AL[5] más Bolivia, Ecuador, Haití, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, estaría integrado por países pequeños, con la excepción de Perú, cuya característica principal es que tampoco encajan en el primer subgrupo, pero se asemejan entre sí.
  - Cuba aparece separada porque la comparación estadística se hace difícil a partir de 1959, sobre todo por las variables de la contabilidad nacional que utilizan los sistemas de balances del producto material, y porque no se dispone de una estimación para la paridad del poder adquisitivo (PPA).

Finalmente, en aquellos casos donde los datos son comparables, se incluye a Cuba y se da una cifra para la totalidad de América Latina, a la que se denomina AL[19].

- La dificultad se incrementa cuando se agrega a la región otro conjunto de países que integran una subregión conocida como el Caribe, que incluye por ejemplo a Haití, Trinidad y Tobago, Jamaica, etcétera (Astorga y FitzGerald, 1998:330).  
Carlos Sojo ofrece otro ejemplo interesante. Sojo parte del evidente debilitamiento de los ejes nacionales en el marco de la globalización y de la tendencia a la creación de bloques subregionales, por ello propone reflexionar sobre las posibilidades del desarrollo en América Latina agrupando a los países que la componen tomando como criterio central los esfuerzos de integración económica que se han venido dando en ella. Así, define cuatro subregiones: el Mercosur, el Área Andina, Mesoamérica y el Caribe.
  - El Mercosur estaría integrado por Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay, con la adición de Chile.
  - El área andina, por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
  - Mesoamérica integrada por los cinco países centroamericanos: México, Panamá y República Dominicana.
  - El Caribe, sobre la que hay poca información disponible, excepto en el caso de Trinidad y Tobago, Jamaica y Haití (Sojo, 2000:1).
-

## Anexo 2

### Paradigma de bienestar latinoamericano vigente entre 1940 y 1980

Dimensiones básicas	Características
<b>Surgimiento y consolidación</b>	Se desarrollaron a partir de los años veinte y se articularon, a partir de los años cuarenta y cincuenta, con un proyecto de industrialización por sustitución de importaciones.
<b>Eje</b>	Político
<b>Carácter del sistema de prestaciones sociales</b>	Público: corporativo y clientelista.
<b>Rol de las iglesias, la familia, el mercado y el Estado</b>	Iglesia: marginal Familia: central Mercado: marginal Estado: central
<b>Conceptos fundamentales</b>	Derechos de acuerdo con criterios de grupo o estatus. Control social y paternalismo para reducir iniciativas autónomas. Subsidiaridad respecto a la familia.
<b>Tipo dominante de solidaridad</b>	Familiar, corporativa y estatista
<b>Propósito de la política social</b>	Legitimar la acción estatal para lograr la integración nacional y un desarrollo capitalista. Mantener la lealtad política al Estado y conservar la paz social. Consolidar las divisiones entre distintos segmentos sociales.
<b>Instituciones centrales</b>	Seguro social (protección limitada a los trabajadores formales contra accidentes, enfermedades, vejez e invalidez). Asistencia pública para los trabajadores informales y los agricultores tradicionales. Incluían programas atípicos para otra clase de paradigmas, como los programas de reforma agraria.
<b>Lógica de toma de decisiones institucionales</b>	Burocrática y centralizada.
<b>Forma de organización institucional</b>	Instituciones sociales segmentadas.
<b>Referentes sociales</b>	Por el lado del seguro social: individuos sometidos a cúpulas de organizaciones obreras, de empleados públicos y militares. Por el lado de las instituciones asistenciales: pobres, excluidos y vulnerables.
<b>Concepción de la pobreza</b>	Problema ligado a las estructuras agrarias que se resuelve con el acceso al empleo formal urbano, garantizado por el crecimiento económico.
<b>Tipo de prestaciones</b>	Prestaciones sociales basadas en los estatus de empleado formal o cliente político.

## *Más allá de la pobreza*

<b>Categorías sociales que construye</b>	Derechos sociales excluyentes.
<b>Grado de desmercantilización</b>	Bajo. Se caracterizaban por realizar una redistribución regresiva del ingreso y por tolerar altos grados de exclusión y pobreza
<b>Criterios de acceso a prestaciones</b>	Trabajo formal y pertenencia a organizaciones.
<b>Incidencia o cobertura</b>	Sectorial-expansiva, pero acotada. Las políticas sociales eran dualistas: seguro social para los trabajadores formales de los mercados de trabajo urbanos y asistencia social para los agricultores tradicionales y los trabajadores informales urbanos. Las instituciones de bienestar se caracterizaban por una gran segmentación que se traducía en fragmentación social y que funcionaban basándose en la vieja máxima: <i>divide et impera</i> . <sup>79</sup>
<b>Coaliciones políticas</b>	Coalición distributiva en apoyo al proceso de industrialización, que incluía a las organizaciones obreras, los sectores medios, los empresarios, los empleados públicos y el Estado.
<b>Régimen político</b>	Autoritario, populismo y nacionalismo.
<b>Escuela teórica</b>	CEPAL.
<b>Enfoque económico</b>	Desarrollismo.
<b>Orientación política</b>	Corporativismo estatal.
<b>Institucionalización</b>	Alta.
<b>Financiamiento</b>	Fueron deficitarios.
<b>Escala de intervención</b>	Nacional/ sectorial

Fuente: Barba (2003, cuadro 40).

---

<sup>79</sup> Algunos componentes de las políticas sociales tuvieron un carácter redistributivo y universalizante, como las políticas sectoriales de educación básica y salud de primer nivel. Por eso en ese terreno los avances en materia de salud, esperanza de vida, y educación fueron notables, lo que se tradujo en avances significativos de los niveles de vida, aunque éstos no lograron cerrar la brecha existente frente a los países industrializados. Otros fueron muy selectivos, como los sistemas de seguro social, cuyo acceso estuvo reservado para los sectores organizados de la clase obrera y los empleados públicos.

*Bibliografía*

- ADELANTADO, José y Ricard Gomá (2000) “El contexto: la reestructuración de los regímenes de bienestar europeos”, en J. Adelantado (coord.) *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 63-96.
- AGLIETTA, Michel y Sandra Moatti (2002) *El FMI. Del orden monetario a los desórdenes financieros*. Colecc. Economía Actual, núm. 4. Madrid: Akal Ediciones.
- ALTIMIR, Óscar (1995) “Crecimiento, ajuste, distribución del ingreso y pobreza en América Latina”, en José Núñez (ed.) *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 31-76.
- ANNESLEY, Claire (2001) *UK Social Policy: Between Europeanisation and Americanization*. Manchester: University of Manchester .
- ASTORGA, Pablo y Valpy FitzGerald (1998) “Apéndice Estadístico”, en Rosemary Thorp, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington, D.C.: BID/Unión Europea.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997) *Estrategia para reducir la pobreza*. Washington. <http://www.iadb.org/sds/doc/904spa.pdf>
- (1998) *Para Salir de la Pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza*. Washington, D.C.
- (2000) *Protección social para la equidad y el crecimiento*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1990) *World Development Report 1990*.
- (1995) *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*.
- (2001) *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*.
- (2004) <http://www.worldbank.org/data/quickreference/quickref.html>
- BARBA, Carlos (2003) *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis presentada para obtener el grado de doctor en ciencias sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.



- (2004) “Régimen de bienestar y reforma social en México”, en *Serie Políticas Sociales*. Santiago de Chile: CEPAL, 56 p.
- (2004a) “Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington”, en *Revista Espiral. Estudios de Estado y Sociedad*, núm. 31, pp. 85-130.
- (2006) “La reforma económica y la reforma social en América Latina: regímenes de bienestar en transición”, en Enrique Valencia y Gerardo Ordóñez (coords.) *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*. Tijuana: Colef/UdeG, pp. 51-83.
- (2007) “América Latina: regímenes de bienestar en transición”, en José Luis Calva (coord.) *Empleo, ingreso y bienestar*. Colección Agenda para el Desarrollo, vol. 11. México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM/Cámara de Diputados, pp. 40-62.
- (2007a) *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- BARRIENTOS, Armando *et al.* (2003) “Non-Contributory Pensions and Poverty Prevention. A Comparative Study of Brazil and South Africa”. Reino Unido: Institute of Development and Policy Management y Help Age International.
- BEVERIDGE, W. H. (1987) *Las bases de la seguridad social*. Colección Biblioteca de la Salud. México: Instituto Nacional de Salud Pública/Fondo de Cultura Económica.
- BONOLI, George y P. Taylor-Gooby (2000) *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment*. Cambridge: Polity.
- BURKI, S. J. y S. Edwards (1995) “Latin America after Mexico: Quickening the Pace”. Documento de trabajo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- CEPAL-CELADE (2005) “América Latina: Proyecciones de población urbana y rural 1975-2025”, en *Boletín Demográfico*. Santiago de Chile.
- CEPAL (1999) *Panorama social de América Latina 1998*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Resumen ejecutivo*.
- (2001) *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*.
- (2001a) *Panorama social de América Latina 2000-2001*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- (2002) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2004) *Panorama social de América Latina 2002-2003*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (2005) *Panorama social 2005*. Santiago de Chile: Naciones Unidas
- (2006) *Panorama social 2006*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- COMINETTI, Rossella y Gonzalo Ruiz (1998) *Evaluación del gasto público social en América Latina: 1980-1995*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DEACON, Bob (1999) *Socially Responsible Globalization: A Challenge for the European Union*. Ministerio Finandés de Asuntos Sociales y Salud. ISBN 952-00-0732-6; <http://www.vn.fi/stm/english/tao/publicat/deacon/contents.htm>
- DUHAU, Emilio (1997) “Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina”, en *Ciudades*, núm. 36, octubre-diciembre. México: Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 3-13.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1987) “The Comparison of Policy Regimes: An Introduction”, en Esping-Andersen, Gosta Rein, Martin y Lee Rainwater (eds.) *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge G.: Polity Press.
- (1996) “After the Golden Age. Welfare State Dilemmas in Global Economy”, en Gosta Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economy*. Londres: Sage Publications, pp.1-31.
- (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Londres: Oxford University Press.
- (2001) “El Estado de bienestar europeo para el siglo XXI”, en *La Factoría*, núm. 13, octubre-enero 2001. <http://lafactoriaweb.com/articulos/gosta13.htm>
- (2001a) “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados”, en Rolando Franco (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Siglo XXI y CEPAL, pp. 202-216.
- y Walter Corpi (1993) “El modelo escandinavo: del alivio a la pobreza a los sistemas avanzados de protección”, en Bernardo Klinsberg, *Pobreza, un tema impostergable*. México: Fondo de Cultura Económica/PNUD, CLAD, pp. 369-420.

- FLEURY, Sonia (2004) "Ciudadanías, exclusión y democracia", en *Nueva Sociedad*, núm. 193, septiembre-octubre. Rosario: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, pp. 62-75.
- FIGUEROA, Adolfo (2001) "La exclusión social como una teoría de la distribución", en Estanislao Gacitúa y Carlos Sojo (eds.) *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica: FLACSO y Banco Mundial, pp. 25-50.
- FILGUEIRA, Fernando (1997) "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina", en Andrés Pérez Baltodano, *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 67-96
- (1998) "Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", ponencia presentada en el Seminario A Reforma da Administracao Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos. Fundación Joaquim Nabuco (agosto), p. 29. <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi8.rtf>
- FURTADO, Celso (1976) *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*. México: Siglo XXI Editores.
- GOODIN, Robert, Bruce Headey, Ruud Muffels y Dirven Henk-Jan (1999) *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: University Press.
- HALL, Gillette y Harry Anthony Patrinos (2005) *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Washington: Banco Mundial.
- HELLER, Peter (1988) *The Implications of Fund-Supported Adjustment for Poverty. Experiences in Selected Countries*. Occasional paper, núm. 58. Washington D.C.: FMI.
- HICKS, Norman y Quentin Wodon (1999) "Are Governments pro Poor? A Test Based on Targeted and Social Spending under Booms Busts". Washington D.C.: Banco Mundial.
- (2001) "Protección social para los pobres en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 73, abril. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 95-116.
- HILL, Michael (1997) *Understanding Social Policy*. Oxford: Blackwell Publishers.
- y Glen Bramley (1986) *Analysing Social Policy*. Oxford: Blackwell Publishers.
- HUBER, Evelyn y John Stephens (2000) "The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective", ponencia presentada en LASA 2000, Miami, marzo 16-18, 38 pp.

- LAUTIER, Bruno (2001) "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo", en *Es-piral: Estudios de Estado y Sociedad*, vol. VIII, núm. 22, pp. 91-130.
- MALLOY, James (1986) "Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos", en Carmelo Mesa-Lago, *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*. México: FCE, pp. 29-68.
- MARSHALL, T. H. (1992) "Citizenship and Social Class", en T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press, pp. 3-51.
- MEAD, Lawrence (1986) *Beyond Entitlements: The Social Obligations of Citizenship*. Nueva York: Free Press.
- (1975) *Social Policy*. Londres: Hutchinson.
- MESA-LAGO, Carmelo (1983) *Seguridad Social y Pobreza*. Latin American Reprint Series, 19. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- (1986) *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*. México: FCE, pp. 29-68.
- (1994) *Changing Social Security in Latin America: Towards alleviating the costs of economic reform*. Londres: Lyenne Rienner Publisher.
- (2001) "Privatización del sistema de pensiones en América Latina", en Rolando Franco (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Siglo XXI Editores/CEPAL, pp. 218-237.
- MORENO, Luis (2000) *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social*. Barcelona: Ariel Sociológica.
- PERRY, Guillermo (2001) "Prologue to Workshop Proceedings on Poverty and Social Exclusion in Latin America", en Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo y Davis Shelton (eds.) *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. Washington: FLACSO/Banco Mundial, pp. 9-12.
- PIERSON, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1999) *Human Development Report 1999*. Nueva York: PNUD/Oxford University Press.
- (2005) *Informe Sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una Encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*.
- RACZYNSKI, Dagmar (1999) "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza",

- en V. Tokman y G. O'Donnell (comps.) *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Paidós, pp. 171-202.
- ROMÁN, Luis Ignacio (1999) *¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado*. Guadalajara, México: ITESO/SIMorelos.
- ROSANVALLON, Pierre (2000) *The New Social Question. Rethinking the Welfare State*. New French Thought. Princeton: Princeton University Press.
- SCHARPF, Fritz y Vivien Schmidt (2000) *Welfare and Work in the Open Economy. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHIERUP, Carl-Ulrik (2001) "Whither the Social Dimension? Citizenship, Racialised Exclusion and Changing EU Social Policy Agendas", ponencia presentada en la conferencia "Entre estados y mercados". Lieja, pp. 1-16. [http://www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/Schierup\\_Carl.html](http://www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/Schierup_Carl.html)
- SKOCPOL, Theda (1987) "Americas Incomplete Welfare State: the Limits of New Deal Reforms and the Origins of the Present Crisis", en Esping-Andersen, Martin Costa y Rein, y Lee Rainwater (eds.) *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes*. New York: M.E. Sharpe, Inc., pp. 35-58
- (1995) *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- SOJO, Carlos (2000) "Globalización, regionalización y desarrollo en América Latina". <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Globalizacion-regionalizacion-y-desarrollo-en-A.L..doc>
- STALLINGS, Barbara y Jürgen Weller (2001) "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social", en *Revista de la CEPAL*, núm. 75, diciembre. Santiago, Chile, pp. 191-210.
- THORP, Rosemary (1998) *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington D.C.: BID/Unión Europea.
- TORFING, Jacobo (1998) *Politics, Regulation and the Modern Welfare State*. Londres: MacMillan Press Ltd.
- URRUTIA, Miguel (1993) *Tendencias a largo plazo en el desarrollo económico de América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- WILLIAMSON, John (ed.) (1990) *Latin American Adjustment. How much has happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics (IIE).

# Proceso político de la reforma social en América Latina: condiciones y recursos en torno a un “régimen” de universalismo básico<sup>1</sup>



Carlos Sojo

*Al trabajo devenido móvil  
y al mercado devenido volátil  
debería corresponder un Estado social  
devenido flexible.*  
Roberto Castel

## INTRODUCCIÓN

Las sociedades latinoamericanas han atravesado en el último cuarto de siglo por un proceso complejo de transformaciones sociales y políticas. La calificación de este período es así mismo polémica. Por ejemplo, los balances macroeconómicos de los años ochenta llevaron a la formulación de la conocida expresión “la década pérdida”. Pero lo que parece una era de estancamiento en lo económico, no lo es ni mucho menos en lo político-social. En la famosa década pérdida América Latina terminó con la larga hora de las dictaduras militares, instaló regímenes políticos civiles asentados en el mandato electoral y comenzó una marcha, lenta y pausada, para el reconocimiento de derechos postergados por asentadas

---

<sup>1</sup> Este trabajo recoge y repiensa elementos originalmente planteados en una reflexión anterior: *¿Es posible lo necesario? Viabilidad política del universalismo básico*, presentado en el encuentro académico “Construyendo una nueva política social en la región: El universalismo básico” organizado por el Instituto de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, del 5 al 7 de octubre de 2005; y en la ponencia “Dinámica sociopolítica de la reforma social en América Latina: Condiciones y recursos en torno a una estrategia de universalismo básico”, presentada en el seminario “El universalismo básico como nueva estrategia para la política social latinoamericana”, organizado por el INDES Perú y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social del Perú en Lima, 22 y 23 de junio.

tradiciones de exclusión: los avances en el reconocimiento de derechos de las mujeres y de los pueblos originarios son impensables fuera del clima propiciado por los años de la apertura democrática en la década de los ochenta.

La cuestión es, pues, la complejidad de un proceso de transformaciones que tiene múltiples ángulos: liberalización económica como norte (con sus consabidas consecuencias en los planos institucionales y regulatorios que redefinieron el perfil del Estado); reconstrucción y fundación de mercados donde no los hubo o donde rigió la gestión pública monopólica; cambios en el entorno de las inversiones orientados a mejorar la captación de flujos externos; gestión de procesos de integración regional centrados en el comercio; flexibilización de los mercados laborales.

En lo social, quizá el rasgo más notable no sea el proceso de empobrecimiento sostenido (pese a las variaciones hacia la baja de la proporción de pobres, el número de personas en esa condición aumenta todos los años), sino más bien la ausencia de manifestaciones evidentes de movilidad social ascendente que permita la persistencia y ampliación de capas medias, cemento fundamental de la idea de nación impulsada desde las reformas liberales de finales del siglo XIX. Por el contrario, el empobrecimiento ha llegado a afectar las condiciones de vida de las clases medias, ahí donde existieron, y no permite el ascenso de los pobres ahí donde predominan. El resultado es el congelamiento de la pirámide social y, dadas las tendencias concentradoras del modelo, la ampliación casi inconcebible de los beneficios de la riqueza en el vértice superior de los muy pocos y extremadamente ricos. A ello ha contribuido el fracaso de lo que siguiendo a Castel llamaríamos la promesa de la sociedad salarial. En los últimos tres lustros, como lo indica el seguimiento de la OIT del mercado laboral latinoamericano, lo que más crece es el empleo informal, de baja calidad, inestable y que no ofrece más que umbrales mínimos de supervivencia cotidiana.

Políticamente, la democracia se encuentra hoy en una encrucijada. La ciudadanía, exhausta de excesos patrimoniales, debilidades en la representación, y simple y llana corrupción rampante, ha dejado de confiar en las instituciones políticas tradicionales y, con notables excepciones como en México, Brasil y Chile, ha aceptado escoger entre individuos. La crisis de los partidos políticos, iniciada justamente por la imposición de las preferencias individuales y de grupo pequeño por sobre la representa-



ción de intereses colectivos, termina conduciendo al callejón sin salida de la hegemonía carismática. Las consecuencias más notorias se manifiestan en la aguda volatilidad gubernamental que ha convertido la finalización del período constitucional en una proeza de auténticos trapezistas políticos. Las más complejas y eventualmente más graves en sus consecuencias derivan de lo que Habermas y Pzeworski han llamado el deterioro de la legitimación *ex ante*. El apego a la norma se debilita por la valoración negativa de los resultados de su aplicación. Ese es el proceso que explica las tendencias del malestar con la democracia, caracterizado cotidianamente con los datos del Latinobarómetro y estudiado a fondo por el PNUD en el *Informe sobre la democracia en América Latina* dado a conocer en el 2004.

¿Cómo entra en esta trama de avances lentos, confianza débil, solidaridad disminuida y política reumática, la discusión en torno a los nuevos horizontes para la política social y en particular para una reforma con norte alrededor del ideal de universalismo básico? La primera respuesta apunta al reconocimiento de que Einstein tenía razón: hacer lo mismo siempre conduce a los mismos resultados. Si no se corrigen las orientaciones generales del modelo es probable que mayores niveles de inversión extranjera y mejoras en el equilibrio fiscal y la oferta exterior conduzcan a los mismos resultados en materia de reducción de la pobreza, generación de empleo formal y concentración de la riqueza.

En este análisis pretendemos reflexionar en torno a los arreglos político-institucionales y a las coaliciones sociales que son necesarias para imprimir un golpe de timón a la visión predominante sobre las políticas sociales y su función. Para ello, en la primera parte recogeremos algunos aspectos de índole metodológica alrededor de lo que entendemos como el proceso político de las reformas sociales. En la segunda pasaremos revista a las condiciones del entorno a partir de lo que hemos denominado umbrales de transformación, y en la tercera procuramos un análisis comparado de los requerimientos de gestión política de una estrategia de reforma social hacia el universalismo básico.

## PROCESO POLÍTICO DE LAS REFORMAS SOCIALES

En los últimos años, bajo el precepto general de que “la política importa” numerosos debates y estudios han reflexionado en torno a los fundamentos sociopolíticos de la toma de decisiones en política pública. La cuestión



es simple: se trata de reconocer quiénes son, qué quieren y de qué instrumentos disponen los diferentes actores sociales que se involucran ante una cuestión particular.<sup>2</sup>

En este análisis planteamos que el proceso político de las reformas sociales en general y del UB en particular, remite a la disposición relativa de recursos normativos, políticos y sociales necesarios para impulsar decisiones favorables a la reforma o para neutralizar acciones de boicot o resistencia. Recursos y discursos que permitan avanzar la reforma, tanto por movilización positiva como por ausencia de resistencia.

La dinámica política de las reformas (más estudiada para las reformas económicas que para las reformas sociales en el contexto latinoamericano) procura establecer el modo en que las valoraciones de los actores presuponen perjuicios o beneficios de la reforma para sí mismos o para los demás. Así, la cuestión central en el proceso tiene que ver con la administración de los costos transicionales (Przeworski) (entendiendo por ello el precio relativo a pagar antes del cobro específico de los rendimientos de la reforma) y los efectos temporales o duraderos que las reformas provocan entre distintos sectores sociales involucrados. Por lo que respecta al costo transicional, éste varía en tiempo e intensidad. Se supone que las reformas graduales amplían el tiempo durante el cual se pagan los costos antes de disfrutar los beneficios, mientras que las reformas radicales obligan a pagos mayores pero a cambio de una menor proyección temporal. La adopción de reformas de choque (alto costo-corta duración) y las reformas graduales (bajo costo-larga duración) tiene obvias implicaciones concernientes a las posibilidades de obtener apoyo político para las reformas.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Los organismos financieros bilaterales y multilaterales empiezan a reflexionar sostenidamente sobre estas cuestiones. El Departamento Británico para el Desarrollo Internacional ha puesto en marcha metodologías innovadoras alrededor de sus propuestas de PSIA, siglas en inglés para análisis del impacto social y sobre la pobreza, y Drivers of Change. El Banco Mundial impulsa un conjunto de herramientas bajo el enlace general de “análisis social” para entre otras cosas conocer la dinámica de los *stakeholders* ante determinadas propuestas de reforma o proyectos específicos. El BID ha dedicado su último informe anual a estas cuestiones bajo el título *La política de las políticas públicas*. La CEPAL ha explorado desde temprano esta cuestión en lo concerniente al proceso político de las reformas sociales en el marco del proyecto “Política y políticas públicas en los procesos en América Latina: similitudes y diversidades”, desarrollado con apoyo del gobierno de Francia desde 2002.

<sup>3</sup> Conviene en este punto adelantar una reflexión en torno a la naturaleza de las reformas y el efecto del tiempo en su ejecución. El tiempo político de las reformas econó-

Obviamente el carácter o contenido de la reforma y su formulación por parte de los técnicos oficiales es un aspecto de fondo. Reformas parciales suponen menores grados de afectación de intereses beneficiados con el *statu quo* imperante, mientras que reformas radicales tienen mayores implicaciones puesto que los efectos favorables son potenciales, y los perjuicios son actuales. Esto es particularmente relevante cuando las reformas requieren la eliminación de arreglos institucionales que proporcionan beneficios específicos para sectores sociales concretos.

A diferencia de las reformas económicas, las reformas de política social suelen estar asentadas en propósitos altruistas cuyos beneficios agregados son claramente indiscutibles. Por ejemplo, el mejoramiento de la calidad de los servicios sociales es un bien en sí mismo, aunque la modalidad gerencial pueda ser polémica (gestión pública, privada, mixta, etcétera). La disminución de la pobreza es un objetivo ético prácticamente universal; sin embargo, los modos para aproximarse a ese propósito son ampliamente discutidos: desde la metáfora del pescado y las cañas de pescar hasta el argumento más fino de los pobres buenos (Lautier, 2001; Castel, 2004). Así, el debate político en torno a las políticas sociales concierne medios más que fines, dado que estos últimos se verbalizan en propósitos altruistas de interés general: pleno empleo, cero hambre, educación básica, seguros de salud, pensión futura, etcétera.<sup>4</sup>

En cambio, los objetivos de las reformas económicas solamente se formulan en términos de beneficios teóricos o instrumentales, es decir, que ocurrirán porque así está establecido en los textos o en la medida en que potencien o desencadenen otros procesos. Por ejemplo, la inflación, el más perverso de los impuestos según repite el discurso económi-

---

micas es más corto, en términos generales, que el tiempo de las reformas sociales, especialmente de las que –como en el caso del UB– procuran transformaciones de largo aliento cuyos resultados positivos son visibles a generaciones de distancia (como en el caso de las intervenciones a favor de la educación o la expansión de la esperanza de vida). Ello dificulta la presunción de ganancias posibles de plazo medio o corto (a diferencia del control de la inflación o el déficit fiscal) a no ser que se introduzcan ganancias de índole simbólico-político (paz social, por ejemplo).

<sup>4</sup> Otra forma de plantearlo es como me lo expresó en una ocasión el economista Eduardo Lizano, gestor y administrador de las reformas de liberalización económica en Costa Rica desde tempranos los años ochenta: “Estoy de acuerdo en una política estatal de vivienda social siempre y cuando no tengamos que discutir por qué es necesaria una política estatal de vivienda social”.

co dominante, no es un problema para todo el mundo. Los especuladores comerciales y financieros hacen “clavos de oro” en situaciones inflacionarias. La devaluación es una exigencia permanente de los exportadores y una amenaza para los consumidores de bienes finales importados. Si el equilibrio fiscal significa que el Estado está imposibilitado de entregar servicios públicos de calidad, entonces los usuarios de tales servicios ven más claramente el perjuicio inmediato (no hay agua o luz, o atención sanitaria) que el beneficio teórico o futuro (baja inflación y mejor crecimiento económico). Mucho menor espacio de maniobra hay para la definición de objetivos altruistas de política económica cuando se trata, por ejemplo, de reformas que procuran la privatización de servicios públicos, o el estímulo de sectores productivos que resultan ser pequeños en número pero vastos en conexiones con los órganos de poder político decisivo.

Es evidente que las reformas pueden impulsarse no sólo como consecuencia de sus efectos positivos posteriores, sino como resultado de la necesidad de transformación de una realidad precedente que se considera negativa para el logro de los objetivos de la política pública. Así, una buena parte de las reformas de política social en términos generales se asienta más en la identificación de las desventajas del *statu quo* que en la ponderación clara de los avances que se habrán de producir al ejecutarse las reformas. Lo que motiva las reformas es el gasto ineficiente, las limitaciones de gestión, los vicios corporativos, las amenazas sobre la estabilidad financiera futura. Se da por sentado que definidos los problemas, las acciones para enfrentarlos suponen avance.

Cuestiones de diseño institucional resultan relevantes en la definición de los debates públicos alrededor de las reformas sociales. Las implicaciones se diferencian según se trate de innovaciones de política pública o reformas a mecanismos institucionales existentes. Las *innovaciones* se encuentran con mayor frecuencia enfrentadas con argumentos de utilidad colectiva y costo fiscal; las *reformas* enfrentan resistencias potenciales de usuarios-beneficiarios y de las burocracias organizadas.

En relación con las reacciones que enfrentan las políticas sociales que suponen innovación, resulta ilustrativo el debate en torno a los populares programas de transferencia condicionada. Las críticas originales se refieren al carácter asistencialista que han conducido a la introducción de exigencias de contrapartida o condicionalidad para las familias beneficiarias; luego se introducen argumentos de viabilidad fiscal que terminan

generando respuestas relacionadas con la definición de universos acotados de beneficiarios con carencias agudas y localizados en determinados territorios particularmente deprimidos. Finalmente, se han interpuesto argumentos relacionados con la calidad de la gestión administrativa de los programas, críticas que suelen responderse con argumentos administrativos relacionados con la precisión de los procedimientos de selección de beneficiarios.

Respecto de las reformas a programas existentes, la cuestión es de costo selectivo. Los beneficiarios de determinadas prestaciones se constituyen en clientelas que pueden interponer obstáculos significativos a las políticas de cambio independientemente de si se trata o no de procesos de mejoramiento institucional tanto en la gestión como en los resultados. Del mismo modo, las burocracias institucionales controlan recursos significativos de poder (relaciones, información y conocimiento) que pueden colocar a disposición de propósitos antirreformistas.

Todo lo señalado llama la atención sobre la necesidad de diferenciar la aproximación metodológica de las reformas de política social,<sup>5</sup> respecto de las reformas económicas, mismas que han ocupado en mayor medida el análisis sociopolítico.<sup>6</sup> Las diferencias están referidas, a mi entender, a los siguientes aspectos, más allá de la distinción entre fines y medios ya señalada: la interpelación social, la dispersión de los efectos y el referente discursivo.

Respecto al primer aspecto, en la visión del público en general las reformas sociales interpelan fenómenos cercanos, tangibles de la vida co-

---

<sup>5</sup> Una contribución notable en esa dirección se encuentra en el trabajo de Merilee Grindle (2003). La autora aboga por la necesidad de comprender el proceso político de las reformas sociales más allá de los límites establecidos por la dualidad derivada de la alternativa racional o los enfoques institucionalistas que introducen normas y prácticas formales e informales que hacen más compleja la ecuación simple de ganadores y perdedores. Ambos enfoques en su opinión adolecen de ausencia de visión de proceso derivado de una “cadena de episodios” que modifican el tramado de posiciones e intereses ante las iniciativas de reforma.

<sup>6</sup> No es casual en este sentido que con frecuencia el análisis del proceso político de las reformas se denomina “economía política”. Para un análisis de economía política que busca apoyar la forma en que las operaciones de financiamiento a reformas pueden tomar en cuenta el contexto político e institucional, véase el estudio de González y Munar. Para una aproximación sectorial que vincula instituciones, juego estratégico de actores y capacidad estatal en la experiencia concreta de desregulación y descentralización en Argentina, véase Repetto y Alonso.

tidiana: salud, educación, pensiones, vivienda. Las reformas económicas por el contrario suponen deconstrucción conceptual; por ejemplo, para comprender por qué la baja inflación no disminuye a la misma velocidad que el costo de la vida.<sup>7</sup> En otras palabras, las reformas sociales interpelan a los individuos en su cotidianeidad, mientras las reformas económicas sólo son aprensibles en virtud de mediaciones de sentido que operan principalmente en el debate tecnocrático y en la traducción mediática.

Los beneficios de las reformas sociales son siempre agregados (mejorías en la salud, la educación, la vivienda o la seguridad social) aunque los costos puedan ser distributivos. Las reformas económicas impulsadas por un beneficio agregado difuso (baja inflación, reducido déficit fiscal) suelen conducir a costos y beneficios distributivos o particulares más acentuados. Así, las reformas sociales prometen beneficios agregados concretos que pueden conducir a daños u oportunidades difusas; mientras que las reformas económicas se plantean en virtud de una oferta de ganancias opacas, más o menos indeterminadas, que suele encubrir beneficios o perjuicios concretos. Grindle señala cómo las reformas a los regímenes de pensiones pueden conducir a satisfacer intereses de renta de las operadoras privadas, aspecto que no se incluye explícitamente en las motivaciones de reforma. Por el contrario, en el argumento de las reformas económicas, las privatizaciones provienen de la *necesidad difusa* de reducir el Estado, para atender las necesidades concretas y explícitas de la iniciativa privada.

Finalmente, en lo que concierne al referente discursivo, ante la sociedad *in extenso* las motivaciones difusas de la reforma económica son procesadas en dialectos tecnocráticos y jergas conceptuales que revisten la decisión reformadora de estatus racional. Por el contrario, en el caso de las reformas sociales, las razones concretas para su enunciación (reducción de la pobreza, sostenibilidad de la seguridad social, universalización de la educación básica) sólo precisan de fundamentaciones éticas asociadas a valores de necesidad, solidaridad y responsabilidad. Ello no necesariamente facilita la reforma social, porque los posicionamientos éticos no son unívocos.

---

<sup>7</sup> La inflación indica la variación porcentual del índice de precios, ya sea al por menor o al por mayor. El *costo* de la vida (del cual la inflación es también un indicador) remite a la valoración cualitativa de cómo la gente percibe su capacidad de compra. No es por lo tanto el *valor* de la vida expresado en metálico sino la representación social (individual y colectiva) sobre la *dificultad* de vivir la vida.

Estas consideraciones remiten a la necesidad de una interpelación argumentativa que sea capaz de confrontar el *statu quo* y sus beneficiarios con los efectos altruistas de la reforma UB, mismos que a su vez serán capaces de consolidar coaliciones sociales que impulsan la reforma y enfrentan la resistencia, en primer lugar. En segundo lugar, alude a las dinámicas de la resistencia a una reforma hacia el UB. El plano institucional-normativo determina la existencia o no de un terreno fértil para el UB, y como se anticipa, las resistencias pueden provenir no solamente de intereses sociales afectados por los efectos de la reforma o la disolución del *statu quo*, como por prácticas y normas asentadas en quehaceres institucionales preexistentes. Y finalmente, el contexto político general puede ser un elemento promotor o un obstáculo formidable para el impulso de las reformas hacia el UB.

En lo sucesivo pretendemos abordar las posibilidades políticas de las reformas sociales dirigidas a consolidar una estrategia de universalismo básico con base en la revisión de dos elementos. El primero de orden contextual se refiere a la necesidad de ubicar la oferta de UB en el contexto real de las políticas públicas sociales de América Latina. Lo que procuramos es responder a cuestiones prácticas en torno al “tamaño” de la necesidad, por una parte, y a las posibilidades de acción derivadas de recursos disponibles por la otra.

El segundo apartado procurará indagar alrededor de las dinámicas sociopolíticas que pueden activarse alrededor de una agenda de reformas hacia el UB. Para ello seguiremos un modelo tridimensional que aborda actores, arenas y argumentos.

#### VIABILIDAD DE LAS REFORMAS.

##### UMBRALES DE REFORMA HACIA EL UB

La valoración de las posibilidades de impulsar reformas de política social con pretensiones universalistas debe considerar los elementos del entorno social y político predominante. En este análisis se procura ponderar la expresión de los procesos político-institucionales en decisiones concretas sobre gasto público e inversiones sociales que, vinculadas a las magnitudes de necesidad, determinan lo que aquí denominaremos umbrales de reforma. En otras palabras proponemos comprender la viabilidad política de las reformas no como una condición estática, dependiente sólo de la

calidad técnica de la propuesta,<sup>8</sup> sino como la ubicación en un continuo donde la mayor o menor posibilidad de reforma depende de la calidad democrática del contexto político y la magnitud de la necesidad. Así, como se plantea en el siguiente diagrama, existen cuatro escenarios teóricos de reforma hacia el UB.

Esquema 1  
Democracia y necesidad

(+)  Satisfacción de necesidad   (-)	1. UB como base de la modernización social. Baja capacidad de procesamiento político democrático-Altos niveles de satisfacción de necesidades	2. UB como herramienta de inclusión social. Alta capacidad de procesamiento político democrático-Altos niveles de satisfacción de necesidades
	3. UB como utopía. Baja capacidad de procesamiento político democrático-Bajos niveles de satisfacción de necesidades	4. UB como proceso de consolidación de la democracia. Alta capacidad de procesamiento político democrático-Bajos niveles de satisfacción de necesidades
(-) Democracia (+)		

Así, evidentemente el escenario a todas luces más favorable para la aplicación de reformas hacia el UB es el número 2, pues dispone de instrumentos de gestión democrática y altos grados de satisfacción de las necesidades sociales, lo que hace pensar en mecanismos de inclusión social en tanto los déficit de integración aparecen posiblemente asociados a dinámicas institucionales excluyentes. El ambiente más desfavorable se localiza en el escenario 3, donde los recursos políticos y el grado de satisfacción de necesidades son claramente insuficientes. En estas condiciones

<sup>8</sup> Esta es posiblemente la limitación más clara del proceso de reformas económicas sustentado en la aplicación acrítica, con posibilidades acotadas de adaptación, de un conjunto de prescripciones ancladas en hipótesis de costo-beneficio aisladas de contextos políticos y socioeconómicos concretos.

ni el sistema político estaría en capacidad de plantearse las cuestiones que son relevantes en la propuesta de UB, y seguramente las magnitudes de la necesidad plantearían enormes exigencias fiscales.

Consideremos primero la dinámica política regional. La situación predominante en América Latina indica hoy una relativa fortaleza de los medios institucionales democráticos para la elección de gobiernos que, incluso, ha resistido las tentaciones autoritarias derivadas de los acontecimientos nacionales que han conducido a la finalización prematura de mandatos presidenciales en Argentina, Ecuador y Bolivia, para citar los casos más recientes. Esta fortaleza de la dimensión electoral de la democracia no alcanza a cubrir debilidad en la materia prima partidaria, en la calidad de la representación y en el uso de mecanismos institucionales democráticos para el ejercicio cotidiano de toma de decisiones. La democracia, como dice Strasser, convive en América Latina con otras formas de gobierno que simplemente no se rigen por el principio de constitución y mayoría.

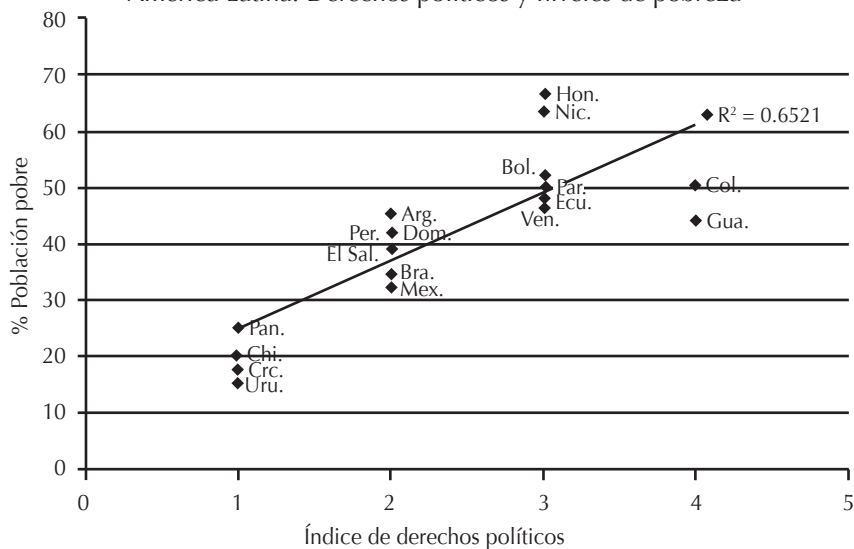
La cuestión es si esta problemática se relaciona o no con el bienestar relativo de las personas. Si la democracia es débil, como advierte Amartya Sen, lo es también el desarrollo. Se debilita una libertad instrumental y sustantiva a la vez. Democracia es desarrollo. Pero, no obstante, la democracia también cristaliza la forma del régimen político y con razón o sin ella, la ciudadanía puede añorar tiempos de mayor bonanza material en condiciones de menor libertad política. Así, los problemas de legitimación derivados de la acción de las políticas públicas *ex post factum*, resultan en pérdida del consentimiento ciudadano con las reglas del juego originarias.

En las dos gráficas siguientes se observa cómo para los países latinoamericanos la valoración del grado de seguridad de los derechos políticos y las libertades civiles, de acuerdo con las estimaciones de Freedom House, correlaciona positivamente con los niveles de pobreza de la población.



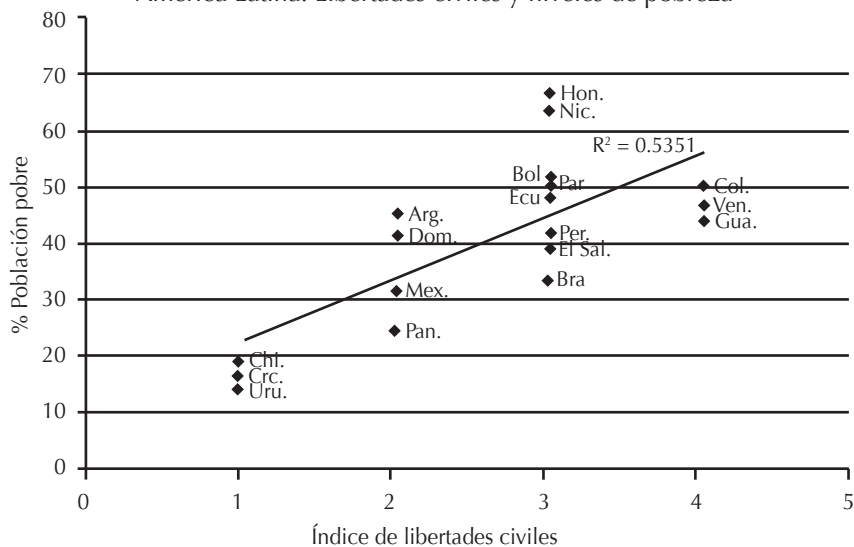
Gráfica 1

América Latina. Derechos políticos y niveles de pobreza



Gráfica 2

América Latina. Libertades civiles y niveles de pobreza

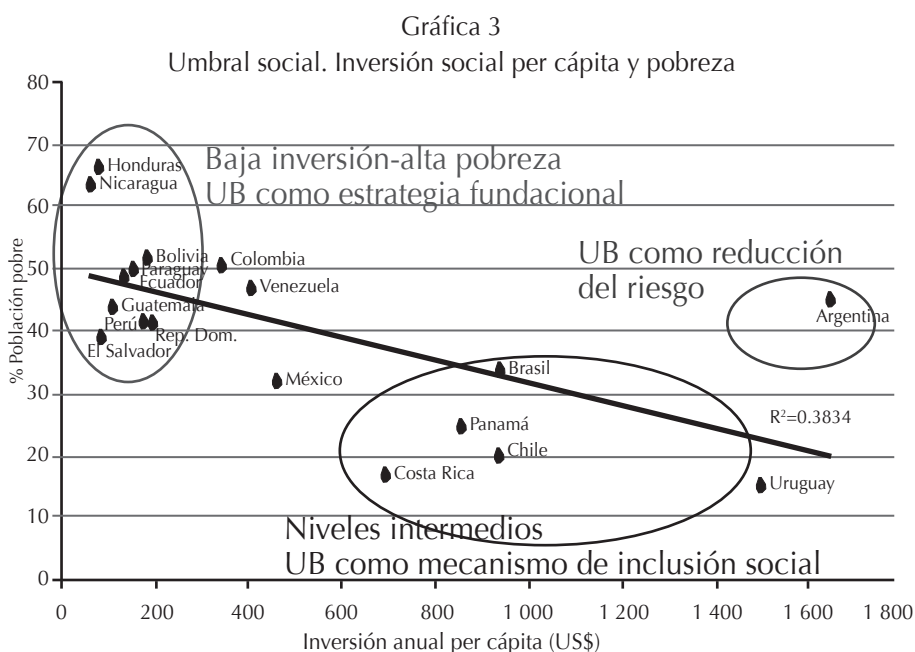


Más allá de la casualidad, lo cierto es que independientemente del grado de desarrollo de las instituciones democráticas, la expansión de los derechos políticos y las libertades civiles supone la ampliación de los recursos de “empoderamiento” a disposición de los grupos sociales tradicionalmente excluidos de la población. Conforme avanza el poder electoral de estos grupos, las necesidades de respuesta a sus demandas por parte de la política pública simplemente se acentúan. Por supuesto, permanecen abiertos amplios espacios de insatisfacción de las expectativas, como queda de manifiesto año con año con las cifras del Latinobarómetro, pero está claro que el malestar no se relaciona con la *existencia* de instituciones democráticas que apuntan a la ampliación de los espacios de expresión de intereses y organización de demandas sociales para la población menos favorecida económicamente. El malestar es con la *insuficiencia* de las respuestas públicas. Lo que está en juicio no son los medios, sino los resultados de su aplicación.

De las gráficas anteriores se desprende también que el desempeño social y político de las sociedades latinoamericanas muestra importantes diferencias entre países. Lo mismo ocurre con las respuestas institucionales como veremos más adelante. Ello conduce a la necesidad de establecer, como argumento metodológico de implicaciones prácticas incuestionables, que las estrategias de promoción de reformas sociales hacia el UB deben ser sensitivas a las diferencias de los contextos nacionales.

La otra cara de esta medalla alude a los efectos estructurales de esas arquitecturas políticas fijadas en dos tipos de indicador: los de la necesidad, que indudablemente son heterogéneos en su composición y múltiples en sus manifestaciones y asociaciones, pero que aquí, convencionalmente, asociaremos a niveles de pobreza de las personas. Segundo, los de la capacidad, referidos a la calidad de las respuestas públicas, en este caso asociadas a inversión social y sus relaciones con gasto público y la producción. También podemos situar la cuestión de la gobernabilidad (demandas y respuestas) en un plano temporal amplio donde la necesidad remite a la suficiencia de las respuestas pasadas, mientras que las capacidades dicen de la disposición actual a enfrentar los desequilibrios observados. Geológicamente, los niveles actuales de pobreza son sedimentos de arreglos político-institucionales previos; las decisiones de inversión social de hoy ilustran los arreglos disponibles.

Proponemos la identificación de tres tipos de umbral, entendidos como margen de maniobra política para la adopción de reformas en la dirección del UB: *el umbral social*, que procura ponderar la magnitud de la necesidad por persona de cada país; *el umbral fiscal*, que pone el acento en la distribución de los recursos públicos y los espacios para modificar o no las asignaciones preexistentes y, finalmente, *el umbral macroeconómico*, que se refiere a la vinculación de las necesidades con el dinamismo económico observado. Teóricamente, el umbral social es pequeño si amplios sectores de la población están en condición de pobreza y, por lo tanto, cualquier esfuerzo de superación conduce a una gran demanda de recursos que enfrenta dificultades de ampliación. Así, la falta de interés político pasado se combina con la estrechez fiscal actual para impedir la propagación de propuestas favorables al UB.<sup>9</sup>



<sup>9</sup> Los datos de inversión social y sus relaciones con el gasto público y el producto, así como los datos de pobreza provienen del Panorama Social de la CEPAL (2004). Los datos de impuestos provienen del World Development Report del Banco Mundial (2004).

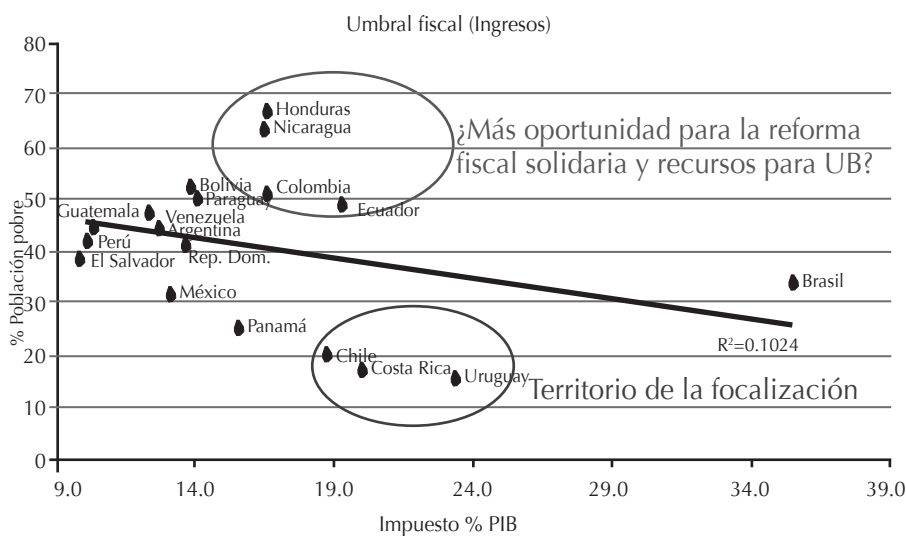
Los niveles de inversión social en la mayoría de los países de América Latina muestran rezagos significativos entre sí y con el mundo en desarrollo. En la distribución intrarregional se observa un numeroso grupo de países, la mitad de la muestra de 18, cuyos niveles de inversión social son aproximadamente un tercio de la línea internacional de pobreza: 35 centavos diarios. En otros tres, los niveles alcanzan el límite de un dólar por día por persona, mientras que en los últimos seis países los niveles promedio alcanzan tres dólares diarios. Por supuesto no se trata de recursos para el alivio de la pobreza, porque son los gastos destinados a “lo social” en su conjunto, una parte significativa de lo cual se destina a los gastos provisionales de los asalariados de ingresos medio y alto. Lo que interesa es mostrar que entre los países de América Latina los umbrales de recursos/necesidad tienen variaciones significativas. La otra cuestión se refiere al sitio relativo que ocupa la atención a lo social en las prioridades de inversión en AL. Un ejemplo es el dato de inversión total en salud. De acuerdo con los reportes de desarrollo humano del PNUD, los países de AL destinaron a salud en promedio 70 centavos por persona, mientras en los países de ingreso medio alto el monto asignado es un dólar y en los países de alto ingreso la inversión en salud alcanza 7.8 dólares por persona.

De la gráfica se desprende que las valoraciones de umbral permiten caracterizar de modo diferenciado el efecto social de una estrategia UB para las políticas sociales. Para un grupo importante de países de alta necesidad y bajos recursos, la estrategia UB adquiere un cariz “fundacional”, toda vez que supone el desarrollo de mecanismos institucionales que inauguren una vinculación pro-bienestar en la gestión de la política pública. Para países con niveles relativamente bajos de necesidad (proporciones alrededor de 20% de pobreza) es posible que una estrategia UB suponga el enfrentamiento con situaciones de exclusión social que no permiten continuar procesos sostenidos de reducción de la pobreza, debido a *clivajes* de naturaleza política, simbólica y cultural. Por último, la evidencia de altos recursos y alta necesidad habla de situaciones de riesgo inducidas por efecto de crisis económicas, políticas o de ambas, en cuyo caso políticas con orientación UB pueden convertirse en sistema de blindaje para los grupos sociales más vulnerables.

El umbral fiscal dice de la disposición general de recursos para inversión social en virtud de la disposición de recursos para el financiamiento de la inversión y el gasto público general, así como la proporción relativa

del gasto público social respecto del total.<sup>10</sup> Puede decirse que el umbral fiscal se acentúa cuando las necesidades son relativamente limitadas y todavía puede ampliarse la fracción de gasto público destinada a propósitos sociales.<sup>11</sup> Así, podría considerarse políticamente viable una reorientación de gasto público en la dirección de UB, teniendo en cuenta las ventajas del gasto social para estimular ciertos dinamismos económicos y para favorecer el balance general de gobernabilidad. En contraste, el umbral se cierra si recursos fiscales relativamente escasos y amplios en la proporción destinada a inversión social coinciden con necesidades altas de la población. En este caso no hay más salida para impulsar estrategias de UB que incentivar su articulación con esfuerzos de ampliación de la base de ingresos y para

Gráfica 4  
Umbral social. Ingresos tributarios y pobreza



<sup>10</sup> Por regla general América Latina presenta niveles bajos de compromiso fiscal por el lado de los ingresos. A finales de los noventa el promedio de América Latina de ingreso tributario era 16.2% del PIB. El promedio para los países de la OCDE fue de 37.9% (Tanzi y Zee, 2000).

<sup>11</sup> En la muestra de 18 países se observan tres escenarios. En seis países la inversión social abarca más de 60% del gasto público. En otros seis, el porcentaje es superior al 40%. En los seis restantes oscila entre 30% y 40%.

“alinear” los objetivos de la cooperación y la asistencia internacional al desarrollo a los propósitos de una estrategia nacional de UB.<sup>12</sup>

La cuestión que se deriva de la gráfica 4 es si una estrategia de UB puede impulsarse en virtud de la necesidad de promover reformas tributarias cuyos beneficios se orientarán a satisfacer las necesidades de amplios grupos con graves carencias. Ello también conduce a proponer la oportunidad de formular reformas tributarias concordantes con el impulso al UB en los casos en que las necesidades imperantes suponen enfrentar dinámicas de exclusión que perjudican a grupos relativamente minoritarios. En el primer caso el compromiso solidario estaría en el centro de una estrategia de formación de una cultura tributaria progresiva y favorable al UB, mientras en el segundo la transformación requerida supondría no solamente atender a los “más necesitados” sino hacerlo en el camino de la superación de barreras de exclusión.<sup>13</sup>

En relación con el umbral fiscal asociado al gasto público es evidente que la necesidad proviene entre otras cosas de la insuficiencia de la atención histórica del Estado a las dimensiones sociales del gasto público. Ello en virtud de relaciones políticas que han prohijado regímenes patrimoniales y rentistas. Una escasez de recursos que se agrava con la rigidez de los ingresos, por una parte, y con la necesidad de atender obligaciones financieras por la otra. En situaciones de alta necesidad y alta proporción de gasto destinado a la inversión social (¿Bolivia?) es muy probable que las reformas necesarias del Estado en su conjunto tengan que ver con la am-

---

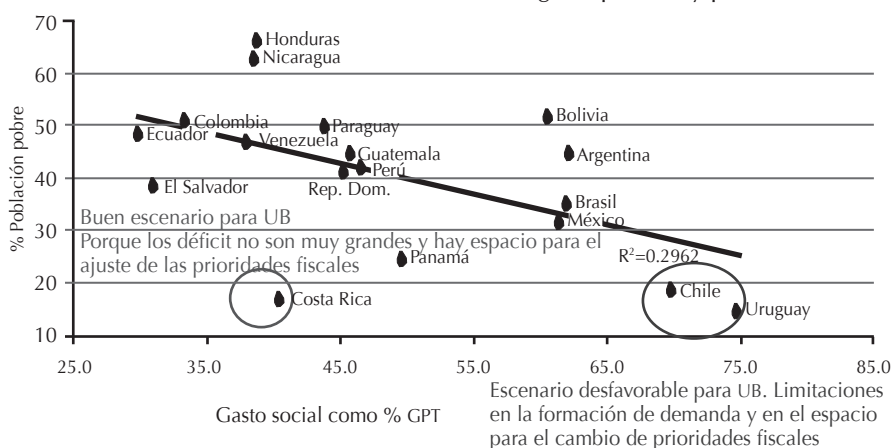
<sup>12</sup> El tema de armonización y alineamiento ocupa la atención de la comunidad donante internacional. Se refiere, por un lado, a la necesidad de coordinar la oferta de cooperación (lo que supone una disputa no zanjada entre los promotores del desarrollo humano y los defensores del crecimiento económico) en direcciones relativamente armónicas, que al mismo tiempo coloquen en prioridad las necesidades identificadas por los planes gubernamentales (alineamiento). Esta cuestión empieza, en el mejor de los casos, a requerir que las agendas de desarrollo nacional sean “pro pobres”, por lo que habría que realizar esfuerzos nada despreciables para impulsarlas en favor de acciones de UB.

<sup>13</sup> Quizá estamos proponiendo aquí una distinción sutil, pero no irrelevante, entre culturas tributarias solidarias, centradas en la formación de acuerdos corporativos que generan y distribuyen dividendos sociales y culturas incluyentes, que suponen la erosión de las diferencias estructurales a partir de principios normativos universales. Sobre el tema de la cultura tributaria puede verse el trabajo de Rivera y Sojo, aplicado al caso de Costa Rica. Sobre exclusión social e inclusión el volumen de Bustelo y otros.

pliación generalizada de los ingresos, la mejoría profunda de la calidad de las prestaciones sociales y el combate directo al flagelo de la corrupción. Como se destaca en la gráfica 3, las opciones políticas podrían fluir en un continuo con dos extremos interesantes: a favor de una estrategia UB ahí donde las necesidades son relativamente manejables y hay espacio para la revisión de las prioridades políticas del gasto público (Costa Rica) y; en contra de la estrategia, allí donde las necesidades también son limitadas (lo que significa dificultades para la agregación de demandas) y simultáneamente no hay mucho lugar para la reforma de las prioridades de inversión de los recursos fiscales (Chile y Uruguay).

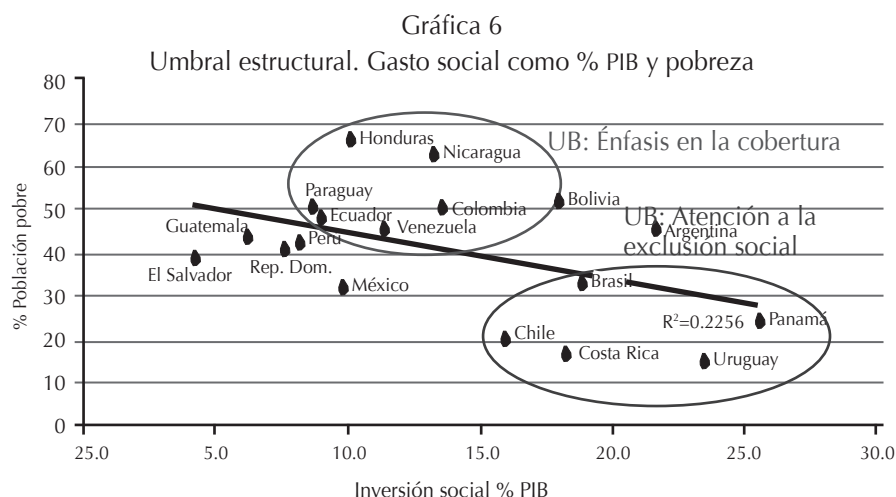
Gráfica 5

Umbral fiscal: Gasto social como % del gasto público y pobreza



El tercer umbral se refiere a la dimensión estructural que aquí hemos asociado a la ponderación de las posibilidades macroeconómicas de una estrategia UB. Se tiene en primer lugar una amplia dispersión de los niveles de inversión social en relación con el tamaño del producto interno bruto. Siete países destinan entre 15 y 25% de su PIB a inversión social; cuatro países destinan más de 10%; siete países destinan menos de 10% de su PIB a inversión social. Si se tiene en cuenta que el promedio de inversión en salud y educación como porcentaje del PIB entre los 10 países de mayor desarrollo humano es de 12.6% se observa que las distancias aquí pudieran no ser muy amplias. En ese caso la insuficiencia de los recursos proviene de un déficit estructural (debido al tamaño del producto)

dado un nivel más bien moderado de esfuerzo macroeconómico. Según se observa en la gráfica 4, se proyectan en la región, en términos del umbral estructural, dos desafíos: el de la cobertura para los países con niveles inferiores de esfuerzo macroeconómico y por encima de la medida en términos de necesidad social (definida como porcentaje de población pobre) y de la inclusión para los países que ya tienen un esfuerzo macroeconómico alto y niveles menores de necesidad, pero deben hacer frente a las demandas del UB en atención a situaciones de exclusión que no han sido suficientemente abordadas en las orientaciones previas de política social (universalista segmentada o residual) o que responden a fenómenos nuevos de empobrecimiento reciente o inmigración laboral.



En síntesis, balanceando las posibilidades políticas de impulsar reformas de UB en América Latina, con base en la definición de umbrales construidos sobre las columnas de la necesidad y las vigas de los recursos disponibles, observamos lo siguiente:

**Umbral social:** Las inversiones sociales en AL son altamente deficitarias en dos tercios de los países. Las necesidades correlacionan indirectamente con la insuficiencia de recursos.

**Umbral fiscal:** La baja carga tributaria sugiere espacios todavía amplios para la expansión de los recursos disponibles en procura de una reforma hacia el UB. Ello es particularmente evidente a la vista de que en varios países la participación de las inversiones sociales en el gasto público



es ya significativa. En unos pocos países es evidente la necesidad de balancear el gasto público en beneficio de las inversiones sociales.

**Umbral estructural:** El esfuerzo macroeconómico no parece bajo en contraste con las anteriores dimensiones. Lo que se requiere es una expansión de la producción que aumente los recursos nominalmente disponibles para inversión en reformas sociales (UB) sin alterar en lo sustantivo la relación proporcional. Esto es una evidencia de las debilidades de la distribución directa en América Latina. No obstante, algunos países deben procurar alcanzar la barrera de 10%.

#### PROCESO POLÍTICO DE LAS REFORMAS HACIA EL UB: FACTORES CONSTITUTIVOS Y FACTORES INSTRUMENTALES

Para impulsar con relativo éxito reformas sociales con pretensiones universalistas se requiere la concurrencia de determinadas condiciones medio-ambientales. Unas de carácter constitutivo son indispensables para iniciar procesos políticos sustentados en un discurso favorable al UB. Las otras son necesidades instrumentales, herramientas que pueden adaptarse o combinarse, para producir resultados congruentes con los objetivos del universalismo básico.

En relación con las necesidades constitutivas, partimos del planteamiento de “estrategia alternativa” para resolver la cuestión de la pobreza y los derechos humanos formulado por Peter Townsend (2005) y que consiste en cuatro componentes, uno de los cuales es sinónimo de lo que aquí entendemos por UB. Los otros tres componentes son: a) políticas progresivas (*equitable*) de impuestos e ingresos, b) un programa de creación de empleos, y c) control social y democrático de las empresas transnacionales y de las agencias internacionales. Estos elementos están en la base misma de la persistencia de relaciones desiguales que perjudican en mayor medida a los países que no tienen control sobre los flujos más dinámicos del mercado internacional (notablemente el mercado de divisas) y que de no producirse transformaciones significativas en los subproductos de esas relaciones, tampoco pueden esperarse transformaciones duraderas en las capacidades internas de cohesión e integración social.

Una segunda cuestión, que consideramos constitutiva, se refiere a la conciencia de los derechos, no de parte de los individuos “derecho-habientes” sino de los regímenes políticos. Esto significa en otras palabras el

reconocimiento de la persistencia de relaciones de exclusión social que les impiden a grandes mayorías de América Latina tener acceso a medios de satisfacción de elementales necesidades. Se trata de enfrentar las relaciones positivas que tienen la pobreza con la infancia, la etnicidad, el idioma, la incapacidad física, la condición de género, el lugar de residencia y la nacionalidad. Parte de esta transformación hacia una cultura política de la inclusión supone poner a disposición de la sociedad mecanismos apropiados para la formación de demandas ciudadanas amplias e integrales.

Los requerimientos instrumentales se refieren a los mecanismos básicos necesarios para impulsar la reforma. En primer lugar, la posibilidad real de propiciar coaliciones políticas a favor del UB. Es evidente, como se deriva de la experiencia de las reformas económicas en los años ochenta, que este proceso no ocurre en aislamiento sino en estrecha vinculación con actores internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, que fueron indispensables para promover conocimiento, información y recursos que contribuyeron a la instalación de plataformas políticas y sociales locales sin las cuales la desregulación, la apertura y las iniciativas mercantilistas y privatizadoras habrían enfrentado mayores dificultades para su legitimación interna.

En segundo lugar, la arquitectura misma de las reformas, su alcance e intensidad, son aspectos esenciales en la formación de horizontes de viabilidad política. Toda tendencia a iniciativas radicales, con altos costos transicionales para grupos concretos (frecuentemente poderosos política o económicamente) debe ser desaconsejada en beneficio de aproximaciones graduales sustentadas en un equilibrio razonable de costos y beneficios. Con ello deberá lograrse la formación de coaliciones sociales (ciudadanas) a favor de las reformas UB como resultado de la valoración de sus beneficios y que no solamente abarquen el reducido círculo de los beneficiarios sino, principalmente, con la posibilidad de involucrar potenciales detractores cuyas demandas hayan sido apropiadamente integradas en un riguroso esquema compensatorio.

Con estos elementos en consideración en la tabla siguiente se expone, de manera sintética, una valoración de las oportunidades de impulsar una agenda de reformas sociales con contenidos universalistas, en virtud de los argumentos positivos o negativos que pueden sostener determinados actores sociales.

Se observa en términos generales una tensión entre el alto requerimiento de liderazgo político que supone una estrategia UB en contraste con el clima relativamente desfavorable que afrontan los partidos políticos y el régimen de representación en su conjunto. De ahí que resulte aconsejable valorar a fondo especificidades nacionales-locales donde estrategias UB pueden encontrar mejores tiempos políticos.

En segundo lugar, han de habilitarse medidas de política pública capaces de gestionar un acuerdo de convivencia con una dinámica macroeconómica que, en términos generales y con excepciones nacionales sustentadas en liderazgos comprometidos con agendas alternativas o en virtud de ciclos políticos favorables, se mantiene todavía cercana a visiones de política económica conservadora (Berry), preocupada de manera unidimensional por el resguardo de los equilibrios monetarios y fiscales.

En tercer lugar, una propuesta para el UB deberá enfrentar los asentamientos tecnocrático-sociales que hoy se encuentran, en el mejor de los casos, instalados cómodamente en programas importantes, pero no suficientes, de transferencias condicionadas para la atención de la población en condición de pobreza. Una estrategia UB requiere repensar criterios técnicos que hoy tienen “rango de ley” como la progresividad del gasto, la centralidad de la lucha contra la pobreza, la rigurosa selectividad y el piso fiscal.

En cuarto lugar, la estrategia hacia el UB puede, si quiere disponer de recursos organizativos e institucionales disponibles, establecer un compromiso activo con los arreglos corporativos precedentes. Los sectores institucionales pueden convertirse en calificados opositores a una reforma universalista si perciben amenaza a sus prerrogativas previas. La cuestión es dejar para otro debate, relacionado con la eficiencia de la gestión pública en su conjunto (y no el rol de la política social) el enfrentamiento con los beneficios de los acuerdos corporativos del pasado.

En quinto lugar, la oposición natural del sector privado puede mitigarse si se proyectan adecuadamente los costos relativamente altos de la persistencia de relaciones sociales excluyentes (los motines de París en noviembre de 2005 son un buen referente). Una estrategia gradualizada es también importante para mitigar la resistencia empresarial al UB.

Por último, habrá que responder la cuestión de la “subjetividad ciudadana” como base de sustentación social de una reforma universal.

#### Esquema 4

#### Proceso político de reformas hacia el UB: Actores-arenas/argumentos

**Políticos:** La característica esencial habla de atomización y personalismo en el funcionamiento de las estructuras políticas. Referentes ideológicos difusos.

Con excepciones hay debilidad en los referentes partidarios institucionales y alta dependencia en personalidades y liderazgos de circunstancia.

Plano ejecutivo dominado por una tensión no resuelta entre control macroeconómico, tendencias patrimonialistas y aspiraciones populistas-clientelistas.

Umbral legislativo con limitaciones serias para la formación de mayorías sólidas justamente a causa de la atomización y el personalismo.

Debilidad estructural de la política y los liderazgos locales pero en algunos países tensiones y crisis de gobernabilidad estatal-federal.

**Economistas:** La visión económica con un sesgo conservador (Berry) ocupada de contener el nivel inflacionario con tasas de interés altas que desincentivan el crecimiento, es todavía predominante en América Latina aunque los discursos que circundan el debate sobre el desarrollo han hecho una profunda crítica de los supuestos de la reforma económica de los ochenta.

Su posición se fortalece por el establecimiento de una alianza estructural intra y transnacional (hacia adentro con los sectores de capital y hacia fuera con la condicionalidad conservadora que todavía impulsan los organismos multilaterales y las calificadoras de riesgo).

**Tecnócratas sociales:** Víctimas de una sobreespecialización sectorial. Se encuentran diferenciados respecto a los énfasis en las distintas etapas de la política social. Hoy los más beligerantes y "exitosos" son los promotores de la nueva selectividad centrada en las transferencias condicionadas.

La racionalidad dominante procura la reelección y la legitimidad de las decisiones. Tienen motivos duales: impulsar reformas sociales es necesario de cara a los compromisos electorales para reducir la pobreza y disminuir la desigualdad. Las acciones para impulsar la reforma suponen enfrentamiento con los beneficiarios del *statu quo* y con los controladores del equilibrio fiscal.

A diferencia del modelo anterior, welfarista-corporativo, no se dispone de una fuerza política partidaria que impulse reformas distributivas con toda claridad, debido a la debilidad de los partidos políticos y a la impronta personalista que los sustituye. Tampoco disponen de la presión y (ocasionalmente recursos compensatorios) derivados de la condicionalidad de agentes externos como sí ocurrió con el modelo minimalista-mercantilista.

La racionalidad decisoria se orienta por el equilibrio macroeconómico y el impulso al crecimiento. Favorecen opciones mercantilistas y aceptan las proposiciones en favor de la selectividad y la focalización con argumentos en favor de la eficiencia y la progresividad del gasto social. La idea del UB no tiene fácil asidero debido a los altos costos fiscales del período transitorio y los limitados efectos de corto plazo.

Procuran reformas orientadas al mejoramiento de la eficiencia de los servicios, por medio de la disminución de los costos de operación y la innovación institucional donde las soluciones que procuran la atención selectiva de los grupos de más bajo ingreso han ganado mayor simpatía. La diferencia central es que el propósito de los nuevos focalizadores continúa siendo la reducción de la pobreza mientras que el desafío de UB está planteado como una reforma profunda de los niveles de equidad.

El desafío es la construcción de una suerte de alianza cooperativa que busque sinergias para el UB con todos los sedimentos de las distintas etapas de política social, especialmente con los que hoy gozan de condiciones de "legitimidad macroeconómica" y apoyo internacional.

**Grupos corporativos.** Referidos principalmente al modelo welfarista previo a la crisis, la principal característica es que son a la vez gestores y beneficiarios de los modelos sociales impulsados (el paradigma son maestros y médicos). Con el modelo previo obtienen estatus, recursos económicos y un régimen de retiro y aseguramiento.

Disponen de recursos institucionales (sindicatos y gremiales) si bien debilitados todavía beligerantes y ampliamente presentes en mecanismos decisionales institucionalizados y en expresiones públicas de protesta y resistencia.

**Sector privado:** Terciarizado, transnacionalizado y heterogéneo. A diferencia de las clases económicamente dominantes, depende menos de las actividades extractivas e industriales y está menos anclado a la territorialidad nacional (puede ser muy local o muy internacional, pero en todo caso "trans" nacional). Mantiene alto grado de involucramiento con la política por medio de la acción directa o el financiamiento, pero también procura llenar los espacios abiertos por el sentimiento antipolítico.

**Usuarios:** Los principales usuarios de los modelos preexistentes han sido las clases medias y los pobres. La estrategia UB no limita esas prestaciones sedimentadas pero propone nuevas acciones para enfrentar la exclusión. ¿Son los excluidos susceptibles de ser individualizados y potenciados?

Su principal motivo para apoyar o rechazar la reforma se asocia al mantenimiento de sus lugares en el proceso de toma de decisiones, la consolidación de sus estructuras organizativas y el mejoramiento de las condiciones de trabajo de sus agremiados. Los objetivos asociados al rendimiento social de las políticas, su nivel de eficiencia o su grado de progresividad ocupan un lugar secundario, aunque pueden no ignorarse plenamente.

Su apoyo decidido a una propuesta de UB podría encontrar obstáculos si la reorientación potencial de recursos fiscales e institucionales afecta condiciones favorables preexistentes.

Los grupos más dinámicos, transnacionalizados, involucrados en las ramas dinámicas de la producción el comercio y los servicios pueden considerarse opositores naturales del UB.

La combinación de los riesgos del estancamiento social (radicalización antiempresarial de la política en AL: las nuevas izquierdas) y la posibilidad de una aproximación gradual costo-eficiente a objetivos de UB puede disminuir esa oposición de base.

El desafío es que, siguiendo a Laclau y Mouffe (1982), el discurso del UB sea capaz de constituir sujetos sociales que lo impulsan y que se definen en relación con él.

Ciudadanía y derechos aparecen como recursos para la cohesión social general, pero difícilmente fragmentables socialmente. Lo que es de todos no es de nadie al mismo tiempo.

¿Cuál es la arena para los usuarios de UB? Del sindicalismo y la acción comunal hacia dónde? ¿Cuáles son las identidades de los beneficiarios del UB?

Si los derechos son expresión de la vida social y de las luchas históricas, pueden así mismo constituir identidades y sujetos sociales?

## CONCLUSIONES

### SOBRE EL TRAMADO DE RESPONSABILIDADES DISTRIBUTIVAS EN LA SOCIEDAD

Las preguntas planteadas a este panel plantean dos cuestiones atinentes a dos tipos de demanda: la material y la simbólica. 1) ¿Qué rol, qué tipo de fortalecimiento institucional y qué mejoras en la capacidad política y administrativa demandaría el UB al Estado latinoamericano?, y 2) ¿Qué

imaginarios de ciudadanía, solidaridad e igualdad pueden hacer posible una política de UB?

Los elementos señalados hasta aquí nos permiten colocar a modo de conclusión algunos argumentos en torno a los requerimientos políticos de una estrategia de reformas orientada hacia el UB.

La primera es la responsabilidad estatal en la estrategia. Los aspectos que condicionan la capacidad del Estado ante una reforma de UB son, por un lado, de orden fiscal y, por el otro, de índole propiamente política, atingente a necesidades de legitimación. Las demandas administrativas y de gestión son instrumentales a ese propósito.

Las limitaciones fiscales no son impedimento absoluto para una reforma hacia el UB. Lo que señalan son opciones y prioridades de acción. Por ejemplo, donde el esfuerzo macroeconómico ya es alto, la estrategia de UB ha de asentarse en el fortalecimiento de las capacidades fiscales a partir del apoyo a la dinámica de la producción. Así, los objetivos definidos en materia de logro de metas de UB (por ejemplo, en educación o salud) deberán atarse a las ganancias del ciclo económico. De esta manera, la inversión incremental requerida por el UB no redundará en presiones anticrecimiento.

Por otra parte, donde el esfuerzo macroeconómico no es suficiente, la proposición de una agenda favorable al UB debe acentuar la búsqueda de compromisos políticos, independientes de los objetivos de crecimiento de la producción. Tales compromisos pasan por una valoración positiva de los efectos favorables al crecimiento de la mejora en los indicadores de bienestar social, por una parte. Por la otra, se relacionan con las necesidades de alimentación de las bases de legitimación del sistema institucional.

Así mismo, cuando el esfuerzo fiscal es mayor, las necesidades de mejoramiento de la eficiencia del gasto público no pueden eludirse si es que se intenta recoger apoyos para una estrategia de UB que supone eventualmente aumento en niveles ya considerables de inversión social.

Las razones por las que una estrategia de UB no ha sido implementada tienen que ver con estas tres dimensiones: a) la persistencia de políticas económicas conservadoras que eluden presiones de aumento de gasto público debido a la necesidad de mantener baja inflación; b) la respuesta política a las demandas de relegitimación del sistema político por la vía de la atención a lo social ha puesto marcado acento en la “atención” o el “combate” a la pobreza como única forma legítima, no regresiva desde el punto

de vista de la distribución, de intervención redistributiva del Estado; finalmente, c) la cuestión de la “buena” administración se ha impuesto sobre las insuficiencias de cobertura en las prestaciones sociales.

Esos son los tres factores que, desde la política pública, ha de afrontar una estrategia de UB. La creación de espacio político a la idea de que la intervención del Estado debe aumentar en algunos ámbitos de la gestión redistributiva es una cuestión ineludible que tiene, consecuentemente, implicaciones políticas y fiscales. Ello puede mitigarse si al mismo tiempo se procura avanzar fórmulas públicas-no estatales, para el mejoramiento de la capacidad distributiva de la sociedad. Por ejemplo, considerando las tendencias prevalecientes a la informatización del trabajo, por una parte, y a la privatización de las prestaciones de salud, por la otra; las políticas públicas podrían avanzar objetivos de universalización de servicios de salud si logran un equilibrio entre estos procesos. Así, en algunas circunstancias cuasi-mercados de salud pueden coadyuvar a la ampliación de coberturas en asistencia primaria bajo control y regulación por parte del Estado.

Por otro lado, la viabilidad de una estrategia de UB está asentada en su adecuado reconocimiento del ambiente institucional prevaleciente. Cuando la carencia o la debilidad institucional es la norma de los servicios sociales (como ocurre en los países con niveles de inversión inferiores a 200 dólares per cápita) a menudo la necesidad es universal. Por lo tanto, la estrategia básica para la promoción del UB pasa por selectividad y gradualismo. Llenar las brechas educativas, supone por ejemplo incrementar la calidad comparativa de la oferta educativa básica y media en las zonas rurales. Así, aunque se detenga por un momento el logro de metas nacionales en torno a la educación, la reducción de las disparidades urbano-rurales se convierte en un propósito claro de una estrategia de UB.

Existen desafíos relacionados con cambio cultural. Cuando las brechas de satisfacción universal de necesidades básicas están asociadas a mecanismos de exclusión social que impiden el acceso pleno de personas en razón de sexo, etnia, edad, lugar de residencia o nacionalidad de origen, el disparador de una estrategia de UB pasa por la visibilización de los procesos de exclusión social. Como lo han demostrado las políticas de acción afirmativa, en la conciencia de la desigualdad radica un mecanismo poderoso de legitimación de programas selectivos de intervención pública.

Con esto nos aproximamos a la cuestión que plantea la segunda interrogante, relativa al tipo de construcciones simbólicas que requiere

una estrategia de UB. Las representaciones sociales están ancladas en las condiciones materiales de los individuos, pero son independientes al mismo tiempo de tales condiciones. Esto quiere decir que lo que nos parece éticamente correcto depende de nuestra ubicación en la estructura productiva, pero no solamente de eso. La socialización religiosa, la condición de género e incluso la disposición de identidades sociolaborales, constituyen universos simbólicos que contribuyen a formar nuestra visión de lo que puede y debe hacerse en una sociedad en relación con la justicia y la distribución de oportunidades.

Desde la definición de las leyes de pobres y hasta la fecha parece bastante obvio que la definición en torno al bienestar sigue girando alrededor de la capacidad de asignación de recursos que tienen el Estado y el mercado. Así, algunos estarán dispuestos a aceptar determinadas prestaciones públicoestatales siempre y cuando no introduzcan severas distorsiones en las operaciones de mercado. *Best government is next to no government*, como se decía en la lógica reaganiana de los años ochenta. Otros abogarán por regímenes de seguridad social que no sólo tienen efectos distributivos limitados, sino que incluso pueden acentuar las diferencias sociales establecidas en los contratos laborales como ocurre con el régimen de pensiones.

La convocatoria del UB pasa por una redefinición del estatus de los beneficiarios. La principal diferencia entre los “explotados” y los “excluidos” es que los primeros aluden, como recuerda Castel (2004), a colectividades sociales, mientras los segundos revelan “colecciones” de necesidad que no suponen vínculos más allá de la propia privación. Por lo tanto, lo que corresponde es una redefinición de la condición misma de la ciudadanía social.

Esta cuestión ha sido ampliamente abordada en los últimos años alrededor del “enfoque de derechos” en las políticas públicas. La cuestión es evitar la arbitrariedad del clientelismo asistencialista, o la emparentada búsqueda del criterio técnico para el establecimiento de acuerdos, contractuales (más allá del derecho social) entre los necesitados meritorios y los programas de prestación social. Es procurar la construcción de nuevas posibilidades de inserción social por medio del derecho. Convenimos una vez más con Castel en que “Las condiciones de aplicación o de ejercicio de un derecho pueden negociarse, pues no se puede confundir la universalidad de un derecho y la uniformidad de su puesta en práctica” (2004: 102). Esos son los términos de referencia para una política de UB sustentada en la búsqueda de nuevos mecanismos de cohesión social.



Bibliografía

- ALMOND, Gabriel A. y Sydney Verba (1963) *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Jersey: Princeton University Press.
- BAUMAN, Zygmunt (2003) *Modernidad líquida*. Buenos Aires: FCE.
- BERRY, Albert (2003) “Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 79. Santiago: CEPAL.
- BOBBIO, Norberto (1985) *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés.
- BUSTELO, Eduardo *et al.* (s/f) *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Bogotá: UNICEF/Santillana.
- CASTEL, Robert (2001) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- CEPAL (2005) *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago: CEPAL.
- GONZALEZ, Alejandra y Wolfgang Munar (2003) *The Political Economy of Social Sector Reform. Economic and Sector Study Series*. R2-03-009. Washington, D.C.: IADB.
- GRINDLE, Merilee (s/f) “The Social Agenda and the Politics of Reform in Latin America”. <http://www.fas.harvard.edu/~drclas/publications/PDFs/grindle.pdf>
- (s/f) “A pesar de los presagios adversos: Economía política de la reforma del sector social en América Latina”, en Alicia Puyana y Guillermo Farfán (coords.) *Desarrollo, equidad y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*. México: FLACSO/Plaza y Valdez.
- HABERMAS, Jürgen (2001) *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- LACLAU, Ernesto y Chantal Mouffe (1987) *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- LIJPHART, Arend (1999) *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- MACPHERSON, C. B. (1981) *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.
- PÉREZ SAINZ, Juan Pablo y Minor Mora (2004) “De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas de los mercados latinoamericanos de trabajo”, en *Alteridades*, año 4, núm. 28. México: UAM-Iztapalapa.
- PNUD (2005) *Informe sobre desarrollo humano 2005*. New York: PNUD.

- PRZEWORSKI, Adam (1991) *Democracy and the Market. Political and Economic Change. Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- REPETTO, Fabián y Guillermo Alonso (s/f) *La economía política de la política social argentina: Una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Serie Políticas Sociales 97. Santiago: CEPAL.
- RIVERA, Roy y Carlos Sojo (2002) “Cultura Tributaria”, en *El sistema tributario costarricense. Contribuciones al debate nacional*. San José: Contraloría General de la República.
- ROBINSON, William (2003) *Transnacional Conflicts. Central America, Social Change and Globalization*. London: Verso.
- SOJO, Carlos (2000) “Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social”, en Estanislao Gacitúa Mario, Carlos Sojo, y Shelton Davis, *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO/Banco Mundial.
- (2005) *Hipermundo y preciudadanía. Reflexiones en torno a etnicidad y exclusión social en el contexto latinoamericano actual*, ponencia presentada en el seminario BID-INDES, Ciudad de Guatemala, 29 de marzo.
- STRASSER, Carlos (2002) “América Latina: Participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno. Los obstáculos y las cuestiones”, en Carlos Sojo (ed.) *Desarrollo social en América Latina. Temas y desafíos para las políticas públicas*. San José: FLACSO/Banco Mundial.
- TANZI, Vito y Howell Zee (2000) *Tax policies for emerging markets. Developing Countries*. INF Working Paper, WP/00/35.
- The World Bank (2004) *World Development Indicators*. Washington D.C.: The World Bank.
- TOWNSEND, Peter (2005) *Poverty and Human Rights. Presented in the Conference The Many Dimensions of Poverty*. Brasilia, August 29-31. IPC-UNDP.



# El régimen de bienestar mexicano: entre la exclusión, la segmentación y la universalidad



Gerardo Ordóñez Barba

## INTRODUCCIÓN

El paso de un Estado liberal a otro de corte social tuvo sus primeras manifestaciones en los albores del siglo XX. En el transcurso de las dos primeras décadas de ese siglo surgieron movimientos sociales en diferentes partes del mundo que, derivados en proyectos políticos, trastocaron algunos de los principios rectores del orden preexistente. La Constitución mexicana de 1917 y la de Weimar en la Alemania de 1919 representan algunos de los esfuerzos iniciales por establecer un Estado de derecho socialmente más justo. A partir de entonces, pero sobre todo después de la gran depresión de 1929, gran parte de las naciones capitalistas occidentales decidieron emprender una serie de cambios tendientes a robustecer la presencia de los gobiernos en los asuntos económicos y ampliar los sistemas públicos de protección social. Este proceso de transición encontró en Europa sus expresiones más acabadas una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, cuando diversos países de la región acogieron en sus estatutos constitucionales las reformas proyectadas por el plan Beveridge-Keynes, dando sustento a la conformación de las políticas e instituciones que definieron al Estado de bienestar.

Esta propensión hacia nuevas formas de intervención pública en el desarrollo social fue poco a poco adquiriendo carta de naturalización

a escala mundial. Los ejemplos más sobresalientes de esta corriente los podemos encontrar en la Declaración de Santiago votada por la Primera Conferencia Interpanamericana para la Seguridad Social de 1942, la Declaración de Filadelfia de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1944, la Declaración de Principios Sociales de América aprobada por la Conferencia Interamericana de Chapultepec en 1945, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y la Carta de la Libertad Europea de 1950 (Venturi, 1994: 269-270). En estos documentos fundacionales quedó asentada la voluntad de los Estados de procurar a sus sociedades un ambiente de libertad y respeto a sus derechos individuales y políticos, así como oportunidades de desarrollo y acceso a condiciones de vida acordes con la dignidad que exige la existencia humana.

No obstante esta tendencia hacia la homogeneización de principios, derechos y compromisos sociales de los Estados, en la práctica cada uno de ellos ha seguido una ruta *sui generis*. Como veremos, en el caso de México se fueron adoptando, a lo largo del siglo XX, una serie de reformas de política social que tendieron puentes con algunos de los elementos constitutivos de los Estados de bienestar surgidos en la segunda posguerra. Sin embargo, como podemos constatar en los diagnósticos sociales, estos esfuerzos han sido insuficientes para cumplir con los compromisos de universalidad que implican el reconocimiento constitucional de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social y a una vivienda digna. El rezago que hoy día padece casi la mitad de la población en la protección integral de estos derechos, es prueba contundente de la debilidad de nuestro sistema de bienestar.

En nuestra perspectiva, el actual atraso de las políticas sociales se debe en gran parte a los negativos efectos que han venido provocando las medidas de liberalización aplicadas a partir de la década de los ochenta. Si bien es cierto durante la etapa previa, particularmente entre 1940 y 1982, la política social estuvo estructuralmente subordinada al proyecto de industrialización y tuvo entre sus beneficiarios centrales a los obreros, empleados públicos y de servicios, también se podía vislumbrar en la construcción del régimen de bienestar un proceso de inclusión gradual y, al menos formalmente, con aspiraciones universalistas. Estas peculiaridades, que de acuerdo con Duhau (1997:4) predominaron en el ámbito latinoamericano hasta los años setenta, han llevado a ubicar a este modelo de bienestar como una forma de *universalismo fragmentado* (Duhau, 1995) o

*estratificado* (Gordon, 1999), o como un *Estado de bienestar rezagado u ocupacional* (Ordóñez, 2002) o *de seguridad social limitada* (Malloy, 1986).

Como argumentaremos en este documento, tras la crisis económica de 1982 se pone en marcha una estrategia sistemática para redefinir la intervención del Estado en el desarrollo social, lo que ha ocasionado el retiro o el estancamiento de la participación pública en diversas áreas del bienestar. Las reformas liberales aplicadas en las últimas dos décadas no han producido otra cosa que ampliar las barreras de exclusión heredadas del régimen anterior; en este marco, su principal oferta de cambio se ha centrado en la instrumentación de medidas compensatorias cada vez más focalizadas. El endurecimiento de las instituciones sociales de primer nivel, especialmente de la seguridad social, ha propiciado el mantenimiento de condiciones que perpetúan la segmentación social e impiden a mucha gente el ejercicio pleno de los derechos sociales asociados a la calidad ciudadana. En opinión de Carlos Barba (2004:34), este proceso de reforma *ha tendido a residualizar el régimen de bienestar*.

Partiendo de estas apreciaciones iniciales, en este trabajo nos proponemos presentar una aproximación histórica que permita reconstruir, en sus trazos más generales, cómo se fue formando el Estado social mexicano, partiendo del momento en el que se sientan las bases del orden constitucional que formalizó su presencia y marcó el inicio de su institucionalización. En este recorrido por la historia, que abarca un período de más de 80 años, intentaremos poner el acento en las políticas y programas que han marcado el devenir de la política social. Al final ofreceremos algunas reflexiones sobre las condiciones de exclusión social que imperan en nuestro país y en los retos que se desprenden para avanzar hacia la universalización de los servicios de bienestar.

## LOS PERÍODOS DEL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

Para analizar el proceso de construcción del régimen de bienestar en México hemos acudido a una periodización que, con algunos matices, recoge las propuestas que han elaborado diversos autores en el campo del desarrollo económico (cuadro 1). Para facilitar la exposición dividimos los casi 90 años de historia comprendidos en este estudio en sólo cuatro grandes períodos que, a nuestro entender, dan cuenta de los principales cambios de énfasis o de orientación en el manejo de la política social. En

el primero, que va de 1917 a 1940, se inicia con las bases constitucionales que dieron origen al Estado social y se concluye con uno de los gobiernos más emblemáticos de la historia moderna de país, el cardenista. Si bien en estos 23 años, como veremos, se presentan escasas reformas sociales de envergadura (entre las que destacan la creación de la SEP en 1921 y de la SAP –el antecedente de la SSA– en 1937, y el establecimiento del derecho social a la educación primaria en 1934), su importancia estriba en las medidas y acuerdos que posibilitaron la paulatina estabilización económica y política tras la conclusión del movimiento revolucionario iniciado en 1910. Un dato que revela las prioridades de la época es que fue hasta 1938 cuando, por primera vez desde 1917, el gasto social superó al militar, colocándose como la segunda partida en los presupuestos, sólo por debajo de las erogaciones de tipo económico.

Cuadro 1

Crecimiento anual promedio de los principales indicadores económicos por períodos y subperíodos del desarrollo económico de México (1921-2003)

Períodos del desarrollo económico	Años	PIB	PIB per cápita	IP del PIB /1	Períodos del desarrollo social	Años
<b>Formación institucional</b>	<b>1921-1934</b>	<b>0.68</b>	<b>-0.95</b>	<b>-2.24</b>	<b>La reconstrucción</b>	<b>1921-1934</b>
<b>Sexenio cardenista</b>	<b>1935-1940</b>	<b>4.52</b>	<b>2.74</b>	<b>7.55</b>	<b>El cardenismo</b>	<b>1935-1940</b>
<b>Industrialización por sustitución de importaciones</b>	<b>1941-1977</b>	<b>6.35</b>	<b>3.16</b>	<b>9.25</b>	<b>La política social de la industrialización</b>	<b>1941-1972</b>
- Sustitución fácil	1941-1955	6.02	3.07	11.03	- La industrialización	1941-1952
- Sustitución difícil	1956-1977	6.57	3.22	8.04	- La urbanización	1953-1972
- Desarrollo estabilizador	1958-1970	7.00	3.65	3.82		
- Desarrollo compartido	1971-1977	5.60	2.20	16.21	<b>La política social del desarrollo rural</b>	<b>1973-1982</b>
<b>Auge petrolero</b>	<b>1978-1981</b>	<b>9.16</b>	<b>6.01</b>	<b>22.92</b>	<b>La política social de la liberalización económica</b>	<b>1983-2003</b>
<b>Apertura y liberalización económicas</b>	<b>1982-2003</b>	<b>1.88</b>	<b>0.03</b>	<b>37.99</b>		
- Recesión	1982-1986	-0.47	-2.40	68.18	- El ajuste	1983-1988
- Crecimiento moderado	1987-1994	2.68	0.39	48.60	- El liberalismo social	1989-1994
- Crisis del 95 y recuperación	1995-2000	3.49	1.95	21.52	- La consolidación	1995-2000
- Estancamiento	2000-2003	0.44	-0.74	5.74	- Continuidad en la alternancia	2000-2003

1/ Índice implícito de precios del PIB. Fuente: Elaboración propia con datos e información de Solís, 1990; Ayala, 1988; Wilkie, 1978; INEGI, 1994; Salinas de Gortari, 1994; Zedillo, 1995, y Fox, 2003.

Es en el segundo período, que abarca de 1941 a 1972, cuando se definen los rasgos y las instituciones centrales de nuestro actual régimen de bienestar. Es precisamente en los primeros años de la década de los cuarenta cuando comienza una marcada reorientación de las políticas públicas y sus recursos hacia los requerimientos del crecimiento industrial, que se mantendría hasta el inicio de la década de los setenta. Desde el punto de vista de la política social, la adopción del sesgo para favorecer la industrialización se concretó principalmente a través de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, que tuvo entre sus beneficiarios iniciales sólo a los obreros de empresas privadas o paraestatales que laboraban bajo contrato. A este primer paso le siguió, en años subsecuentes, la creación de un nuevo instituto: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para la protección de los servidores públicos de la federación y la ampliación de la cobertura del IMSS a otras categorías de trabajadores, principalmente del ámbito urbano, entre los que sobresalen los empleados bancarios y de seguros.

Si bien resulta aparentemente arbitrario concluir e iniciar un período casi a la mitad de una administración, considerando la características del presidencialismo mexicano, en este caso se justifica en la medida que es entre 1972 y 1973 cuando finaliza, con la creación de los fondos de vivienda vinculados a la seguridad social (INFONAVIT y FOVISSSTE en 1972), el diseño del andamiaje institucional vinculado a la industrialización e inicia (en 1973) un intento por ampliar la cobertura de la política social en el campo mexicano.<sup>1</sup> Como parte de esta orientación se promovieron reformas legislativas en el ámbito de la seguridad social y se instrumentaron varios programas nacionales de combate a la pobreza rural (PIDER, COPLAMAR, SAM, entre los más destacados).

Este tercer período finaliza trágicamente en 1982, cuando se desata una grave crisis económica que se extiende por varios años, y con él también concluye una larga etapa de construcción del régimen de bienestar

---

<sup>1</sup> Incluso, otros autores sostienen que el gran período en el que se estructura la relación entre política social e industrialización va de 1940 a 1982, estableciendo un subperíodo intermedio entre 1970 y 1982 (Barba, 2004; Ward, 1989), que corresponde más o menos a lo que aquí consideramos como un período distinto. Sin contraponernos del todo a esta propuesta, nos parece que hay suficientes elementos para considerar que entre 1972 y 1973 se presentan cambios que permiten distinguir dos períodos en el devenir de la política social.



mexicano. Si bien, como hemos argumentado, la política social impuesta desde la década de los cuarenta había estado supeditada a la estrategia de la industrialización, tanto en los postulados y enmiendas constitucionales como en el discurso político y en el propio devenir de la política social se podía entrever algún tipo de aspiración universalista. En la lógica subyacente, se suponía que la generalización de la protección social se daría a través del cumplimiento de metas intermedias de inclusión, al modo de una locomotora a la que se le van adicionando vagones o compartimentos institucionales: en el primero tendrían acomodo los trabajadores formales de la industria, la banca y los servicios, en el segundo los empleados públicos y finalmente los no asalariados y campesinos.

A raíz de la crisis de 1982 y sus inmediatas repercusiones presupuestales (con una caída del 15% y 30% del gasto federal programable y en desarrollo social, respectivamente, en 1983), la lógica de la gradualidad se rompe e inicia un cambio de ruta en la orientación de la política social que, en principio, significó el dismantelamiento o liquidación de la mayor parte de los programas de apoyo a los pobres rurales y la eliminación paulatina de los subsidios a la producción agrícola y a la alimentación popular. En este último período, que se extiende hasta nuestros días, se puede decir en forma muy sintética que el régimen de bienestar pasó de ser un proyecto universalista inacabado (fragmentado, estratificado, dual o segmentado, según se quiera) a otro en el que la política social asume una posición deliberadamente limitada, residual y compensatoria.

### *De la Constitución de 1917 al Cardenismo*

La Revolución Mexicana y la posterior formalización constitucional de sus demandas centrales sentaron las bases para la conformación de un orden normativo cualitativamente distinto al que prevaleció hasta el inicio de la lucha armada en 1910. La Constitución de 1917, sin negar los principios liberales impulsados durante la Reforma en 1857, introdujo nuevos elementos para generar un sistema económico socialmente más justo. A la par que se garantizaba el respeto a los derechos individuales se abría un amplio campo de intervención estatal en la dinámica de los procesos económicos y sociales (Ruiz Massieu y Valadés, 1983; Sayeg Helú, 1991, y González Salazar, 1983:112-122). La intervención fue considerada como un instrumento del Estado para promover la defensa del *interés público*, la

*distribución equitativa de la riqueza* o para evitar que *se ofendan los derechos de la sociedad* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –CPEUM–, 5.2.1917, Arts. 4 y 27). Con estos objetivos, los poderes públicos fueron facultados para actuar al amparo de principios relativos a la justicia y equidad sociales. No se ponía en duda la existencia y desarrollo de formas capitalistas de producción; no obstante, y contrario a la ideología del *laissez-faire*, se atribuyó a la función reguladora del Estado cualidades para reducir las desigualdades sociales inherentes a las relaciones de mercado.<sup>2</sup>

Entre las disposiciones intervencionistas de este ordenamiento en materia económica sobresalen: la regulación de las actividades productivas, comerciales y financieras, el control de la política monetaria, el arbitrio en los conflictos laborales y la tutela de los derechos del trabajador, la distribución social de la riqueza nacional (territorio y recursos naturales), la expropiación y la posibilidad de establecer monopolios públicos (CPEUM, 5.2.1917, Arts. 4, 27, 28, 73, 123 y 131). En el terreno social las responsabilidades asignadas al Estado fueron menos importantes, reduciéndose a garantizar la gratuidad de la enseñanza primaria impartida en los planteles públicos; aplicar medidas sanitarias preventivas en los casos de epidemias, invasión de enfermedades exóticas, alcoholismo y drogadicción, y fomentar, sin ninguna garantía ni procedimientos explícitos, el establecimiento de cajas de seguros populares (de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo y de accidentes) y de sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas (CPEUM, 5.2.1917, Arts. 3, 73 y 123).

---

<sup>2</sup> Ésta es, sin duda, una de las características que con mayor consistencia asemejan a las naciones que emprendieron procesos de reforma similares. La Constitución mexicana de 1917 y la de Weimar de 1919 contienen algunas coincidencias en el tratamiento de las libertades y derechos individuales y en sus estrategias de regulación económica: “Es la primera vez que la ideología socialdemócrata y reformista tiene la oportunidad de plasmarse en un texto constitucional [Weimar]. En él se recoge una serie de principios que inciden en la vida económica y social. Es precisamente en este aspecto donde reside la novedad de la Constitución. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la idea de una regulación política de la economía estaba ya en el ambiente, como se ve por la Constitución de Querétaro de 1917, que dedica el Título VI al trabajo y a la previsión social” (Rubio, 1991:90). Otros autores incluso sostienen que la constitución de 1917 fue precursora del *Tratado de Paz* de Versalles de 1919 y de aquellas Constituciones que surgieron durante la primera y segunda posguerras en Europa, como la española, la irlandesa, la italiana, etcétera. Esta afirmación puede consultarse en Noriega (1983:122); Gamas (1983:5), y Sayeg (1991:710-722).

La posición secundaria que ocuparon las medidas de bienestar en este modelo constitucional puede tener tres explicaciones: la primera se refiere a la debilidad organizativa y financiera que padecía el Estado en ese momento y que impedía a los constitucionalistas a comprometerse con una reforma social profunda; la segunda alude a que en aquella época los problemas y demandas más importantes no eran los servicios sociales, sino los derechos de los trabajadores (salarios, prestaciones y condiciones mínimas de trabajo) y el reparto de tierras, y la tercera, en las percepciones de aquellos años las políticas de bienestar apenas comenzaban a ocupar un lugar relevante en las agendas de los gobiernos occidentales. Aún así, con este evento legislativo el Estado fue dotado de capacidades para constituirse en eje rector del desarrollo económico y en protector de los intereses de la sociedad.

Durante las dos décadas siguientes, dada la inestabilidad económica y política por la que atravesaba el país, los primeros gobiernos posrevolucionarios concedieron poca importancia a la política social, ajustando sus acciones a las responsabilidades impuestas por la Constitución. Entre 1917 y 1933 se crean sólo las dependencias centrales que se encargarían de aplicar las medidas sanitarias preventivas (el Consejo de Salubridad General –CSG– y el Departamento de Salubridad Pública –DSP–, ambas en 1917) y proveer educación primaria gratuita en todo el territorio nacional (la Secretaría de Educación Pública –SEP–, en 1921). Un hecho importante de este período, que se aproxima al ambiente de preocupación internacional, fue el inicio de las discusiones en torno a la seguridad social que propiciaron la modificación al Artículo 123 constitucional en 1929, en la cual se decretó de “utilidad pública la expedición de la *Ley del Seguro Social*” (LSS), la cual debía regular los seguros de invalidez, vida, cesación involuntaria del trabajo, accidentes y de enfermedades (DOF, 6 de noviembre de 1929). Sin embargo, la expedición de dicha ley, que sería el preámbulo para la creación de una institución pública, fue aplazada 14 años (es decir, hasta 1943) debido a la falta de acuerdo entre los trabajadores, empresarios y gobierno sobre la distribución de los costos contemplada en diversos proyectos (Brachet, 1996:98-102). Lo único que pudo concretarse en estos años fueron los sistemas de pensiones civiles y militares en 1925.

Hacia principios de los años treinta, aunque ya habían crecido en importancia todos los indicadores de la política social, sus dimensiones seguían siendo limitadas. Sus objetivos se reducían a extender la educación

primaria; promover la creación de unidades sanitarias no especializadas y la instrumentación de medidas preventivas; y garantizar una pensión a los empleados civiles y militares de la federación. En sus aspectos cuantitativos, la expansión de estos compromisos estatales requirió de un crecimiento constante del gasto social, que se mantuvo (con excepción de 1932 y 1934) aun durante los años más difíciles de la depresión económica desatada por la crisis internacional de 1929. No obstante estos avances, el presupuesto dedicado al bienestar en ningún momento fue superior a 1% del PIB y sus trabajadores llegaron a representar, por ejemplo, 48.6% de los efectivos militares.<sup>3</sup>

En 1934 Lázaro Cárdenas asume el poder y promueve durante su mandato, ya con una situación económica y política relativamente más estable,<sup>4</sup> dos importantes cambios en materia de bienestar: en primer térmi-

---

<sup>3</sup> Para algunos autores lo más importante de esta etapa, que ha sido llamada de *formación institucional* (Solís, 1990:76) o de *construcción y modernización nacionales* (Ayala, 1988:65-138), radica en la conformación de los rasgos e instituciones que darían forma y estabilidad al sistema político y permitirían al Estado intervenir con mayor consistencia en la economía del país. En relación con la estabilidad política los hechos de mayor relevancia fueron la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, primer antecedente del PRI) en 1929, como una plataforma para estructurar a la elite política y militar del país y propiciar condiciones no violentas para la sucesión presidencial. En materia económica se crean organismos públicos de muy diversa índole, entre los que destacan el Banco de México, la Nacional Financiera (NAFINSA), las comisiones nacionales de Caminos y de Irrigación (Solís, 1990:85-86), la primera empresa petrolera mexicana (PETROMEX) y los bancos Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal (Hansen, 1981:50; Werner, 1994:458, y Ayala, 1988:123).

<sup>4</sup> Aunque las condiciones políticas ya no eran tan críticas, Cárdenas tuvo que enfrentar al inicio de su gobierno acciones de desestabilización por parte del general Calles (autoproclamado como el *Jefe máximo de la Revolución*) y el último levantamiento militar en 1938. Además de sortear exitosamente estos problemas, en este último año se propone la transformación de la estructura elitista del PNR, ahora Partido de la Revolución Mexicana (PRM), por una nueva organización corporativa de masas, creando a los sectores obrero, campesino, popular y militar y nutriendo sus filas con centrales y sindicatos nacionales. Desde el punto de vista de la política económica, amparado en la *Ley de Expropiaciones* de 1936, Cárdenas nacionalizó los ferrocarriles (en 1937) y el petróleo (en 1938). En la misma línea del nacionalismo económico, creó la Comisión Federal de Electricidad (en 1937) y promulgó la *Ley de la Industria Eléctrica* (en 1938) para incrementar la participación estatal en el ramo. Con el mismo propósito instauró la Comisión de Fomento Minero en 1939 y convirtió a NAFINSA en una vía para expandir la participación pública en el mercado de valores

no formaliza en la Constitución el derecho social a la educación primaria, adicionando al principio de la gratuidad el de la obligatoriedad (DOF, 13 de diciembre de 1934, Art. 3º, fracc. IV, párrafo 3); en segundo lugar funda la Secretaría de Asistencia Pública (SAP, en 1937) con el objetivo de procurar atención médica y alimentos a niños y a sectores marginados de la sociedad (González, 1985:281). Otras actividades que formaron parte de la política social cardenista fueron las relacionadas con el aliento a la producción de básicos en el campo y el abasto suficiente y accesible a los consumidores, sobre todo del Distrito Federal.<sup>5</sup> Según diversos estudios, el hecho que en este gobierno, que finalizó en 1940, tampoco pudiera aprobarse la LSS se debió en última instancia a los problemas económicos que surgieron con la nacionalización de la industria petrolera en 1938 (COPLAMAR, 1983:118 y Brachet, 1996:108). Los únicos segmentos de población que pudieron acogerse a la protección de la seguridad social en este sexenio fueron los ferrocarrileros, petroleros y electricistas, es decir, los trabajadores que habían sido incorporados al sector paraestatal a través de las políticas de *nacionalización* o *mexicanización* de sus empresas.

En conjunto, la política social del cardenismo exhibe un comportamiento ascendente en todas sus variables. Sus avances más importantes radican en el reconocimiento de la educación primaria como un derecho de todo mexicano y en la aceptación de la asistencia pública como un compromiso de gobierno. Ambos propósitos se tradujeron en medidas de política muy concretas que se expresan en la creación de instituciones y dependencias, en la obra pública y en el aumento de sus presupuestos y trabajadores. En 1938, por primera vez desde 1917, el gasto social superó al

---

y en industrias prioritarias (Ayala, 1988:196-209). En 1935, con la expedición de una nueva ley, reforzó el papel del Banco de México dotándolo de capacidad para ejercer mayor control sobre los sistemas financiero y monetario. Para el sector industrial y exportador funda los bancos Nacional Obrero de Fomento Industrial (en 1936) y Nacional de Comercio Exterior (en 1937) y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA, en 1937) como instituciones de fomento y soporte crediticio. Por último, Cárdenas impulsó como ningún presidente anterior la reforma agraria: en los seis años de gobierno se duplicó el número de ejidatarios, se triplicó la superficie repartida y se logró incrementar la participación de este sector de 11 a 53% en el total de la producción agrícola (Gómez-Oliver, 1996:38-39).

<sup>5</sup> El apoyo al financiamiento y comercialización de productos agropecuarios se otorgó ampliando la capacidad de los bancos agrícolas existentes y estableciendo los Almacenes Nacionales de Depósito en 1936.

militar, colocándose como la segunda prioridad en los presupuestos, sólo por debajo de las inversiones económicas. No obstante, en la perspectiva de indicadores más amplios y de los problemas sociales resueltos por la política social durante este gobierno, se observa que aún existe una capacidad de intervención pública limitada.

Aunque los gastos sociales fueron casi 100% superiores en 1940 respecto de los ejercidos en 1934, su volumen siguió representando un bajo porcentaje (1.4%) como proporción del PIB. Por otro lado, no obstante que existen logros imputables a las actividades del Estado en pro del bienestar, como el aumento de la esperanza de vida de mujeres y hombres, la caída de la mortalidad y la disminución del analfabetismo, por los valores que siguen tomando estos indicadores al final del sexenio se puede establecer que las dimensiones de los problemas nacionales superaban por mucho la oferta de los servicios públicos. En educación primaria, el único derecho social reconocido, la matrícula escolar apenas alcanzó a cubrir a 45% de la población entre seis y 14 años de edad y sólo 11% de mayores de 15 años había completado este nivel educativo en 1940 (COPLAMAR, 1985:24 y 50).

*La política social de la industrialización:  
1940-1972*

Desde muchos puntos de vista, a partir de la década de los cuarenta comienza en México una marcada reorientación de las políticas públicas y sus recursos hacia los requerimientos del crecimiento industrial, que se mantendría hasta el inicio de la década de los setenta. Este sesgo, además de definir el modelo de política social adoptado, contribuyó a acentuar las desigualdades generadas por el proyecto económico.

En materia de política económica, a lo largo de seis administraciones federales (incluida la de Luis Echeverría, 1970-1976) se desarrollaron medidas para favorecer el crecimiento industrial en medio de un esquema de economía mixta en creciente protección (Garza, 1985; Cordera, 1981; Perzabal, 1988; Ángeles, 1978; Martínez del Campo, 1985, y Villarreal, 1988). Para impulsar la industria, los gobiernos realizaron fuertes inversiones en petróleo, electricidad y comunicaciones (telégrafos, teléfonos, ferrocarriles y carreteras), reformaron las leyes y usaron los aranceles y el tipo de cambio

para desalentar la competencia de productos extranjeros.<sup>6</sup> El impulso a la industria buscó generar condiciones favorables para las inversiones de origen nacional, privado y estatal.<sup>7</sup> El complejo entramado de empresas paraestatales que fueron surgiendo al amparo de la economía mixta ayudó al desarrollo industrial con nuevos financiamientos, con el otorgamiento de subsidios públicos al consumo de energía, servicios (entre los que se incluyen los de bienestar) e insumos o, como más tarde sucedió, con el rescate de algunos fracasos privados.<sup>8</sup> Finalmente, con las inversiones en obra pública e infraestructura (en carreteras y comunicaciones, cuencas fluviales, servicios urbanos, entre otros), la federación contribuyó a mejorar los flujos de mercancías, información y mano de obra y a ampliar el equipamiento de los grandes centros industriales, para ese entonces ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

Desde el punto de vista de la política social, la adopción del sesgo para favorecer la industrialización se concretó en 1943 a través de la apro-

---

<sup>6</sup> Son reveladores los objetivos de fomento y protección de la legislación en materia de industria y comercio exterior. Por medio de la *Ley de Industrias Nuevas y Necesarias*, promulgada en 1941 y ampliada en 1945, se concedieron apoyos y exenciones fiscales (en impuestos a la importación, renta, utilidades, timbre y contribución federal a gravámenes locales) hasta por 10 años para la promoción de inversiones nuevas o, por algún motivo, de especial importancia para el país. Por medio del manejo de los aranceles se cumplió con ambos fines: por un lado, se eliminaron gravámenes a la importación de bienes de inversión necesarios al desarrollo industrial; y, por el otro, se elevaron los aranceles a los productos extranjeros que pudieran competir con los productores nacionales sujetos al programa de sustituciones.

<sup>7</sup> Si bien el modelo de economía mixta que se impuso no impidió la llegada de empresas extranjeras, éstas fueron sujetas a un marco regulador que limitaba su campo de acción hacia actividades de difícil acceso al capital nacional (como en el caso de la industria automotriz) o imponía cuotas de tenencia de acciones (51%) de inversionistas mexicanos al capital total de dichas empresas. Esto propició, conjuntamente con la política de “mexicanización” de sectores tradicionales (como en los casos de las empresas extractivas y de comunicaciones y transportes), que la inversión extranjera directa redujera su participación en el volumen de la inversión privada total de 17 a 4% entre 1950 y 1975 (Wionczek, 1986:231-253).

<sup>8</sup> En 1977 se encontraron en posesión estatal (absoluta, mayoritaria o minoritaria) 1 013 empresas (Carrillo Castro y García, 1983:109). Como una medida de la importancia que llegaron a alcanzar podemos decir que para ese año las entidades paraestatales sujetas a control presupuestal consumieron 58.6% del gasto programable del gobierno federal, 16% por encima del presupuesto ejercido por todas las agencias centralizadas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

bación de la LSS, es decir, del estatuto fundacional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuya finalidad fue ofrecer seguros contractuales-contributivos contra los riesgos de la vida y la vejez a amplios sectores de la población, particularmente a los obreros de la joven industria manufacturera nacional (DOF, 19 de enero de 1943).<sup>9</sup> En forma paralela, en ese mismo año se fusionan en una sola dependencia, que llevaría el nombre de Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), las agencias centrales que estaban encargadas de la salud preventiva (DSP) y de la asistencia social (SAP). De acuerdo con la estrategia gubernamental estas instituciones jugarían un papel complementario al proveer sus servicios a dos poblaciones distintas: la SSA dedicada a atender la salud de los indigentes y menesterosos y el IMSS obligado a proteger a los trabajadores que tuvieran alguna relación formal de trabajo en aspectos de sanidad y previsión social.

Por lo menos formalmente, con estos dos sistemas de provisión el Estado mexicano se acercaba a las reformas sociales emprendidas en los países avanzados durante el período entre guerras, incluso, si tomamos en cuenta el compromiso de universalizar la educación primaria, se puede afirmar que había superado a algunos de ellos (a Estados Unidos, por ejemplo). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en Europa una vez finalizada la guerra, la política social quedó varada durante más de una década en las fronteras que de origen le fueron impuestas. Las limitaciones de mayor peso radicaban en las restricciones que contenía la legislación de la seguridad social. Dado su estricto carácter contractual-contributivo, el aseguramiento obligatorio al IMSS se redujo al subconjunto de trabajadores que laboraba bajo contrato en empresas paraestatales, privadas o de administración social; para el resto de la sociedad, que eran la mayoría, sólo aceptaba la posibilidad de contratar seguros voluntarios. Resulta sobresaliente que dentro de los excluidos de la obligatoriedad se encontraran los empleados públicos de la federación, quienes apenas contaban con las prestaciones que les otorgaba la Dirección General de Pensiones Civiles (DGPC) establecida en 1925.<sup>10</sup> En suma, en esta

---

<sup>9</sup> Artículo 2º. Esta Ley comprende el seguro de: I. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; II. Enfermedades no profesionales y maternidad; III. Invalidez, vejez y muerte, y IV. Cesantía involuntaria en edad avanzada.

<sup>10</sup> Cabe precisar que esta dirección “exclusivamente otorgaba pensiones por vejez, invalidez, muerte o retiro. Posteriormente, para invertir los excedentes del fondo de pensiones, se puso en práctica un sistema que facilitó el préstamo a los trabajadores del Estado para el financiamiento de casas habitación o de préstamos menores. La



primera etapa el IMSS fue concebido, siguiendo los pasos de la política económica, para proteger a los trabajadores de la industria. Como consecuencia, las crecientes aportaciones estatales al IMSS, que provenían de la tributación general, se convirtieron en un subsidio a la industrialización, las cuales, además, tendieron a desplazar de las prioridades a los servicios asistenciales, que pasaron por una etapa de estancamiento.

Esta orientación sería modificada parcialmente durante la década de los cincuenta con la adopción de nuevas políticas y la creación de instituciones que ampliarían las responsabilidades del Estado hacia un proceso socioeconómico más incluyente: la urbanización. Este cambio de énfasis, que ya era dominante en las áreas educativa y asistencial, se extendió a la seguridad social y a otras dimensiones del bienestar que habían permanecido dentro de espacios institucionales muy reducidos, como lo eran la vivienda y la alimentación. Dentro del IMSS se abrió en 1955 la obligatoriedad al aseguramiento de los empleados “de todas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de seguros y de fianzas en la República Mexicana” (Carrillo, 1991:1623). En 1959 por fin se transforma la vieja DGPC en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).<sup>11</sup> La asistencia pública, por su parte, recobró parte del rezago y con una mayor participación en el presupuesto pudo acrecentar la capacidad hospitalaria en diversas partes del país y crear dos nuevos organismos especializados en el cuidado de los infantes: el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI, en 1961) y el Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN, en 1968), los cuales serían sustituidos en 1977 por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

En los aspectos educativos sobresale la puesta en marcha en 1959 del Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria (mejor conocido como Plan de Once Años), cuyo fin era “garantizar a todos los niños de México la educación primaria gratuita y

---

prestación médica no estaba incluida en los servicios que proporcionaba esta dirección, por lo que las diferentes dependencias del Estado crearon sus propios servicios o los subrogaron, siendo éstos de la más diversa calidad y extensión y prácticamente concentrados en la ciudad de México” (Narro, 1993:64).

<sup>11</sup> Cuyos seguros cubrirían accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte. Adicionalmente se consignó el derecho de los familiares a recibir asistencia médica y medicinas, la apertura de centros vacacionales y tiendas económicas y el acceso a viviendas en renta o venta.

obligatoria” (Latapí, 1975:1325). En consonancia con este propósito, en ese mismo año se funda la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos de Primaria que, para 1970, ya distribuía 53 millones de libros y cuadernos de trabajo (Zorrilla, 1988:180). En el terreno alimentario inicia operaciones en 1961 la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) con capacidad para regular la producción y distribución de alimentos básicos en todo el país.

En materia inmobiliaria se instituyen tres programas: el Fondo de las Habitaciones Populares (FONHAPO) en 1954 con el propósito de ofertar vivienda de bajo costo en las principales ciudades del país; el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), también en 1954, con el fin de atender la demanda habitacional en las áreas rurales y urbanas de grupos desfavorecidos, y el Programa Financiero de Vivienda (PFV) en 1963 con la misión de otorgar créditos hipotecarios a los sectores sociales de mediano ingreso. Estos avances serían ampliamente superados en 1972 con la instauración de los organismos de vivienda asociados a las instituciones de seguridad social: el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT, perteneciente al IMSS) y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSTE).

Hacia principios de la década de los setenta la política social contaba ya con un complejo organizativo que actuaba en prácticamente todas las direcciones reconocidas en el mundo desarrollado. Al finalizar este período, el gasto social llegó a ubicarse en alrededor de 30% de los egresos totales de la federación y de 6.1% en términos del PIB. Sin embargo, dado su particular modo de integración a la política económica y también debido a sus propias incapacidades, amplias capas de la población se encontraban al margen de cualquier posibilidad de acceso a la mayoría de los servicios. Los principales perdedores eran aquellas comunidades ligadas a actividades tradicionales en el medio rural; en el otro extremo, los beneficiarios centrales se ubicaban en los estratos de población que residían en las ciudades y que contaban con capacidad de financiamiento y con mejores niveles de organización y representación política (Reyna, 1977; Mesa-Lago, 1978).

Algunos datos son reveladores del grado de desprotección y desigualdad imperantes. Si tomamos dos de las políticas más desarrolladas encontramos que, por ejemplo, los derechohabientes de la seguridad social en 1972 representaron sólo un cuarto de la población nacional,

de los cuales apenas 12.5% provenía del campo; en 1970, 25.8% de la población mayor de 15 años era analfabeta, pero en las zonas rurales esta proporción aumentaba a 40%; de los alfabetizados sólo 29.5% había concluido la primaria, siendo los estados de mayor proporción rural e indígena (Oaxaca, Chiapas y Guerrero) los que poseían los valores más altos de su población sin este mínimo (COPLAMAR, 1985:54).

*La política social del desarrollo rural: 1973-1982*

Considerando este contexto de desigualdad y haciendo uso de un presupuesto crecientemente deficitario, el gobierno federal inicia en los años setenta una estrategia conducente a rectificar el rumbo y ampliar los cauces de la política social, en parte para atender a la población menos favorecida que, en su mayoría, radicaba en el medio rural. Con este objetivo se ponen en marcha a partir de 1973 diversas acciones específicas en favor de los habitantes más pobres del campo, entre las que destacan el Programa de Solidaridad Social del IMSS para proveer servicios de salud asistencial a población abierta o no derechohabiente; el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) con proyectos productivos y sociales y, después de 1976, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) con iniciativas de desarrollo comunitario. Adicionalmente en 1980 se crea el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con influencia en la producción y distribución de alimentos. Todo ello sin detrimento de los avances, sustanciales en la mayoría de los casos, que continuaron registrando las políticas e instituciones ya existentes.

La estrategia de reorientación hacia la población desprotegida se extendió a todas las esferas de la intervención social, pero dentro de ella fueron particularmente importantes las reconsideraciones al estatuto jurídico del IMSS que, además de posibilitar el acceso de los marginados del medio rural a sus servicios médicos, condujeron al reconocimiento del derecho universal a su protección. En 1973 se promueve una reforma integral a la LSS que proponía extender “los beneficios del régimen obligatorio, que en la ley de 1943 comprendió básicamente a los trabajadores asalariados, a otros grupos no protegidos [...] con el objeto de incorporar paulatinamente a todos los mexicanos *económicamente activos*” (Carrillo, 1991:1621). Esta nueva ley incluyó como población asegurable en su modalidad obligatoria a

las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón; los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la *Ley de Crédito Agrícola*; los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados y los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio (Ídem:1622-1623).

En concordancia con estos cambios, al año siguiente se aprueba una modificación al artículo 123 de la Constitución para precisar:

XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares (DOF, 31 de diciembre de 1974).

Con todo ello, finalmente la legislación mexicana acepta de forma tácita el derecho de todos los individuos y sus familias a recibir los beneficios de la previsión pública, independientemente de su posición económica o situación laboral. Y cuatro años más tarde, en el mismo artículo constitucional, se asienta que “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil” (DOF, 19 de diciembre de 1978). Ambas enmiendas pueden entenderse como una nueva aproximación formal a los compromisos de los sistemas de bienestar avanzados al asumir el acceso universal a la seguridad social y el pleno empleo como políticas de Estado.

En la práctica estos propósitos se han cumplido de manera limitada por dos razones: en primer término, se mantuvo intacto el principio contributivo contractual como criterio discriminatorio de la seguridad social y, en segundo lugar, los escasos programas de empleo público no han podido evitar que una parte importante de la población se encuentre fuera del mercado formal de trabajo o esté desempleada. Aunado a esto, gran parte de las acciones emprendidas han sido insuficientes para concretar

el aseguramiento obligatorio de muchas categorías de trabajadores, incluso de aquellas que ya han sido identificadas como potencialmente asegurables, como en el caso de las empleadas domésticas. Estas dificultades parecen haberse convertido en barreras infranqueables para los habitantes del medio rural, quienes a pesar de haber sido sujetos privilegiados de las reformas sufrieron una caída paulatina de su presencia relativa y, después de 1982, absoluta en el total de derechohabientes del IMSS, al grado que en la actualidad 95% de los beneficiarios proviene del ámbito urbano. Aún con estas restricciones, la década de los setenta representó para los institutos de la seguridad social (IMSS e ISSSTE) el período de expansión más importante en toda su historia, que pasaron de una cobertura cercana a una cuarta parte de la población nacional en 1970 a casi la mitad (46.5%) en 1982.

En general, estos años fueron para el sector público federal en su conjunto tiempos de crecimiento acelerado que lo llevaron a ocupar una posición sin precedentes en el entorno social y económico. Particularmente las instituciones y los programas sociales pudieron duplicar y, en algunos casos, hasta triplicar la oferta y cobertura de sus servicios. No obstante, para gran parte de los mexicanos en situación de pobreza el acceso a los canales redistributivos del Estado seguía siendo simplemente una promesa incumplida. Por otra parte, también en estos años, debido a la incapacidad del Estado para controlar el deterioro económico que condujo a la crisis de 1976, empiezan a cobrar fuerza entre los grupos empresariales posiciones a favor de medidas liberalizadoras y restrictivas de la intervención pública (Cordera y Tello, 1997:64-68). La ilusión del auge petrolero anunciado en 1978 llegó a su fin en 1982, cuando se desató una nueva crisis que, junto con la nacionalización de la banca decretada ese mismo año, agudizó el conflicto con los empresarios, proporcionó justificaciones para la intervención internacional y abrió de lleno las puertas para iniciar el retroceso.

#### *La política social de la liberalización económica: 1983-a la fecha*

Debido al recrudecimiento de los problemas económicos (caída de la producción, hiperinflación, fuga de capitales, cancelación de créditos internacionales, entre otros) el gobierno mexicano se vio forzado a negociar con el FMI un programa de estabilización que, entre otras cosas, incluía el

compromiso de reducir el déficit fiscal (que en 1982 rondó alrededor de 14% del PIB). Cumpliendo con este objetivo en 1983 se aplicó un severo ajuste a las finanzas públicas que afectó con especial énfasis al gasto social, el cual descendió 15% por encima de la caída general del presupuesto programable, es decir, 30%. En general, ninguna de las políticas sociales se salvó de los recortes presupuestales, pero fueron los programas orientados a combatir la pobreza rural los que sufrieron las peores consecuencias al grado de la extinción. De éstos sólo se conservaron los programas de salud asistencial del IMSS y de distribución de alimentos de la CONASUPO, aunque ya con el ímpetu sensiblemente disminuido. Resulta paradójico que con toda esta pérdida de recursos se aprobaran en 1983 dos iniciativas de reforma al Artículo 4º de la Constitución en las que se estableció que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud” y “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa” (DOF, 3 y 7 de febrero de 1983, respectivamente). Con estas enmiendas constitucionales, sumadas a las anteriores, el Estado mexicano asumía formalmente el conjunto de derechos sociales que son reconocidos en la mayoría de los sistemas de bienestar avanzados, pero que en nuestro país continuaban siendo letra muerta para muchos mexicanos, incluso, dado el deterioro económico e institucional de estos años, cabe suponer que sus condiciones de vida se agravaron de manera generalizada.

En la perspectiva de los cambios observados en los países que emprendieron estrategias de desmantelamiento de sus Estados de bienestar en esta misma década, la experiencia de México resultó mucho más devastadora sobre una política social todavía inacabada. Las razones no son pocas para suponer tal cuestión: la caída del gasto social fue espectacular, fueron atacados especialmente los programas orientados a las poblaciones más débiles y se adoptaron medidas para liberalizar (eliminación de subsidios, privatizaciones, etcétera) gran parte de los bienes y servicios públicos de consumo general (teléfonos, carreteras, alimentos, etcétera). Entre 1981 y 1988 los presupuestos programables total y social habían descendido, respectivamente, de 29.4 a 19% y de 9.3 a 6.1% en relación con el PIB, caídas por demás sorprendentes en el contexto de las naciones industrializadas.

El daño social causado en estos años se tradujo en manifestaciones de descontento popular que confluyeron en la elección presidencial de 1988 con una votación masiva en contra del partido político en el gobierno: el PRI.

Ante este hecho, las estructuras de poder reaccionaron revirtiendo el inminente triunfo de la oposición de izquierda mediante un estrepitoso fraude electoral. En estas condiciones no fue casualidad que el Jefe del Ejecutivo surgido de estos comicios haya propuesto un acuerdo nacional para ampliar la democracia, recuperar estabilidad y crecimiento y mejorar el nivel del bienestar popular (Salinas, 1988). Los compromisos sociales de la nueva administración federal se sustentaban en un principio básico que, por lo menos formalmente, modificaba uno de los criterios centrales de la política económica del gobierno anterior. Contra la premisa de que era necesario crecer primero para después distribuir, se antepuso la idea de crecer y distribuir como opciones paralelas no contradictorias. La promesa de ampliar los espacios de la democracia completaba la oferta de un gobierno débil que pretendía, por un lado, profundizar en el programa de ajuste económico y, por otro, recuperar legitimidad.

En el transcurso de este sexenio la economía registró un crecimiento moderado pero sostenido y las políticas sociales recibieron efectivamente un financiamiento importante que les permitió recuperar en 1993 el nivel de gasto que tenían en 1981 y alcanzar en 1994 un máximo histórico (10.3% del PIB), ocupando un poco más de la mitad del gasto programable de la federación, el cual se acercó a 20% del PIB. Adicionalmente a la expansión de las políticas tradicionales, se puso en marcha un ambicioso programa de combate a la pobreza extrema rural y urbana, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). También tuvo lugar otra reforma constitucional que extendió el derecho social a la educación al nivel de secundaria (DOF, 5 de marzo de 1993). Sin duda, durante este gobierno la situación mejoró en muchos aspectos en relación con la etapa crítica del sexenio anterior; no obstante, la mejora también en muchos sentidos no fue suficiente para restablecer las condiciones de vida previas a la crisis de 1982. Resulta sobresaliente que aún con el flujo de recursos reportado, los servicios sociales no lograran, salvo algunas excepciones (educación básica y programas de vacunación, principalmente), ampliar sustancialmente su cobertura, sobre todo entre la población de menores ingresos. Una nueva crisis en 1995, además de dañar la economía familiar, abrió de nueva cuenta un período de contracción que tuvo como primera víctima al PRONASOL.

El ajuste a las finanzas públicas que tuvo lugar durante el primer año del gobierno de Ernesto Zedillo (1995-2000) se tradujo en una disminu-

ción del gasto social en alrededor de 15%, caída similar a la observada en el presupuesto programable. Si bien en los siguientes años hubo una recuperación del financiamiento para el desarrollo social, al grado que en el año 2000 superó en casi 25% al registrado en 1994, la mayor parte de ese crecimiento se orientó a restituir los fondos que perdió el IMSS con la puesta en marcha de las reformas liberales al sistema de pensiones en 1997, las cuales obligaron al Estado a incrementar su participación de aproximadamente 5% en 1995 a más de 42% de los ingresos que se esperaba captaría directamente este instituto en 1998, con lo cual se cubriría el total de las pensiones en curso y parte de los seguros de enfermedades y maternidad, invalidez, vida, guarderías, entre otras prestaciones sociales (SHCP, 1998:3 y 6). Al finalizar el sexenio las aportaciones federales a la seguridad social habían aumentado en casi 130% respecto de lo asignado en 1994. Derivado de ello, el resto de las políticas sociales registró en el período un crecimiento presupuestal promedio moderado (entre 2 y 2.3% anual) o, incluso, negativo (de -2.9% anual en el caso de los programas de abasto y asistencia).

Las iniciativas de este gobierno para las otras áreas del bienestar se limitaron a consolidar procesos que habían iniciado durante las dos administraciones anteriores, como la descentralización de la educación básica y la salud asistencial, la eliminación de subsidios a la alimentación y a la adquisición de viviendas populares, así como a instrumentar programas compensatorios focalizados. En este último aspecto destaca la tardía intervención de este gobierno en la implementación de dos programas, publicados a mediados de la gestión, que cubrían parcialmente el hueco dejado por el PRONASOL. Éstos, además de presentar una oferta limitada, establecieron condiciones de elegibilidad extremadamente restrictivas: el Programa para Superar la Pobreza, con el que se rescatan algunas acciones productivas y de infraestructura; y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), diseñado para atender a población rural en situación de indigencia.

En este contexto, el primer gobierno surgido de la oposición, después de más de 70 años con un sistema de partido dominante, generó amplias expectativas de transformación ante la evidente insatisfacción de la mayoría nacional con la situación de deterioro prevaleciente. No obstante, a casi seis años de la alternancia se advierte la permanencia de las estrategias de los tres gobiernos anteriores. En general, las modifica-



ciones introducidas por el gobierno de Fox en el manejo de la política social han sido marginales: la puesta en marcha de un seguro popular como vía para acceder a los servicios de salud asistenciales, la extensión de la cobertura de PROGRESA (ahora Oportunidades) al ámbito urbano y la instrumentación de una serie de programas altamente focalizados incluidos en la estrategia “Contigo” (Hábitat, Microrregiones, Desarrollo de Comunidades Indígenas, entre otros), son los ejemplos sobresalientes del cambio prometido en esta administración.

#### LOS SALDOS SOCIALES DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR: EXCLUSIÓN Y SEGMENTACIÓN

Como se desprende de lo ya expuesto, el sistema de protección social conformado en los últimos 80 años en México se encuentra en una encrucijada. Desde el punto de vista formal, la Constitución reconoce hoy día los derechos sociales que son comúnmente aceptados en las sociedades modernas como componentes del mínimo indispensable para disponer de una vida digna y de oportunidades de integración y ascenso sociales. En los hechos, con excepción de la educación primaria y la salud preventiva, el acceso a los servicios que se derivan de estos derechos no está garantizado para amplios sectores de la población que permanecen marginados, absoluta o parcialmente, de los circuitos redistributivos del Estado. Esto ha sido así, sobre todo, por el particular modo de integración de la política social a las necesidades del crecimiento económico, concretamente de aquellas actividades que fueron y continúan siendo consideradas prioritarias en el proyecto de desarrollo nacional. Esta particularidad fue determinante en la evolución de la seguridad social, pero ha influido en el devenir de todo el sistema de bienestar.

La afinidad de objetivos sociales y económicos en el diseño y expansión de la intervención estatal por sí misma no constituye un factor de desigualdad. Los acuerdos de la posguerra en Europa se fincaron en este principio. El problema en nuestro caso fue que esos acuerdos excluyeron a la sociedad y economía rurales cuando el país era esencialmente campesino (y donde todavía en la actualidad casi 25% de la población reside en localidades de menos de 2 500 habitantes) (INEGI, 2000). El proyecto económico iniciado en la década de los cuarenta asignó a la agricultura un papel secundario; su misión fue transferir divisas y producir insumos

y alimentos baratos para cubrir los requerimientos del crecimiento industrial. Estas exacciones, junto con el abandono de las políticas e inversiones públicas, aceleraron el deterioro social en el campo y agotaron el potencial agrícola hasta provocar su crisis en la década de los sesenta. Esta situación obligó a mucha gente a emigrar a las ciudades en busca de mejores oportunidades, pero ahí sólo unos cuantos encontrarían acomodo. El espacio urbano se convirtió en receptáculo de la pobreza rural y en generador de nuevas miserias.

Cuando se intentó rectificar en la década de los setenta los esfuerzos por ampliar la base social del sistema de bienestar, aunque importantes, no fueron suficientes para construir una estructura de provisión sustancialmente distinta a la que se había heredado. Los fracasos de la seguridad social en el campo y entre muchas categorías de trabajadores urbanos confirmaron que el carácter excluyente de estas instituciones tenía raíces profundas. La erosión o eliminación de los programas orientados a los pobres rurales una vez iniciada la crisis de 1982 ratificó la fragilidad de los compromisos del Estado con estos sectores sociales. Pero también el desproporcionado impacto de esta crisis sobre los servicios básicos, formalmente universales, demostró que la política social en su conjunto no tiene asegurado un lugar en las prioridades gubernamentales. El hecho que todos estos ajustes se hayan instrumentado sin mediar alguna resistencia política importante corrobora la precariedad con la que opera la democracia como instrumento de defensa de los intereses mayoritarios. Las iniciativas emprendidas recientemente ya no han pretendido modificar las bases de los acuerdos que dieron sustento a la política social hasta la década de los sesenta. Su intervención se ha centrado en ofrecer alternativas igualmente endebles para la población pobre y aplicar reformas racionalizadoras (descentralización, control del gasto, búsqueda de eficiencia) y liberalizadoras (eliminación de subsidios, reestructuración del sistema de pensiones, subrogación) de los bienes y servicios públicos que, incluso, han reducido los beneficios y limitado aún más las oportunidades de acceso social.

Si consideramos el conjunto de beneficios que puede brindar el Estado en nuestro país, se observa que menos de 55% de la población puede disfrutar, con cierta garantía, de todos los servicios básicos que aluden al bienestar: educación, seguridad social (protección contra riesgos y pensiones), salud, vivienda y alimentación. La característica común de

este grupo radica en su pertenencia a alguna institución de la seguridad social, lo que le agrega una particularidad eminentemente urbana. Adicionalmente a las ventajas que otorgan estas instituciones, los derechohabientes, en su mayoría obreros y empleados públicos y de servicios, cuentan con empleos estables y relativamente mejor remunerados, así como oportunidades de acceso a las instituciones y recursos públicos radicados en las ciudades, donde se encuentran en mayores cantidades y con los niveles más elevados de especialización. Los sectores medios y altos de este subconjunto pueden optar, además, por mercados privados de seguros y servicios que suponen una provisión de mayor calidad.

Cuadro 2  
Dimensiones básicas de las políticas de bienestar en México, 2003 (%)

Dimensiones	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda y desarrollo comunitario <sup>a</sup>	Total
Cobertura social <sup>b</sup>	65.1	80.6	55.0	18.6	< 55.0
Gasto federal respecto del: <sup>c</sup>					
- PIB	4.1	2.4	2.4	1.4	10.4
- Gasto Federal Programable	24.5	14.4	14.3	8.4	61.6
- Gasto Social	39.8	23.4	23.2	13.7	100.0

Notas: **a.** Los datos de gasto en este caso incluyen a dos subsectores que hasta 2002 se reportaban en forma separada: Abasto y asistencia social y Desarrollo regional y urbano. Por lo tanto, este sector integra el gasto que se aplica para la Superación de la Pobreza. **b.** Por cobertura social nos referimos, con excepción de la educación, a la proporción de la población nacional atendida por las instituciones o programas que integran a cada sector: en el caso de la educación el dato se refiere a la matrícula inscrita en todos los niveles educativos respecto de la población de 3 a 24 años; en el de la salud incluye a usuarios de la SSA, IMSS-Oportunidades, IMSS, ISSSTE, PEMEX, SDN y SM; en el de seguridad social a derechohabientes de IMSS e ISSSTE; y en el de Vivienda y desarrollo comunitario a familias beneficiarias de Oportunidades. **c.** Presupuesto autorizado. Fuente: Fox, Vicente, *Anexo estadístico del tercer informe de gobierno*, 2003.

En la escala de beneficios el siguiente grupo lo integra un sector de la población no asegurada que recibe del Estado algún tipo de ayuda o servicio de manera regular, como podría ser educación básica para sus hijos, atención médica, materiales para la construcción o mejoramiento de sus viviendas y subsidios alimentarios. En términos cuantitativos este subconjunto no supera 25% de la población. A su interior, las posibilidades de acceso de cada persona a las instituciones públicas están mediadas por el ingreso y por la cercanía geográfica a los centros urbanos. Finalmente, el restante 20% se compone de individuos, familias y, en algunos casos,

comunidades enteras, que se encuentran plenamente desprotegidos de la política social o que disponen sólo circunstancialmente de alguno de sus recursos. Los programas de combate a la pobreza se han constituido en el principal canal redistributivo de este heterogéneo grupo que vive en regiones apartadas del campo o en las zonas marginadas de las ciudades. Entre esta población la problemática de desprotección absoluta se agrava entre los sectores sociales más vulnerables, como son las mujeres y los niños. En las comunidades rurales, principalmente indígenas, es donde se presenta el mayor deterioro de una situación aparentemente irresoluble.

En conjunto, el sistema de bienestar que logró desarrollarse a lo largo de este siglo ha generado una sociedad dividida en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas. Por sus nexos estructurales con las actividades productivas predominantes, este sistema ha contribuido a acentuar las desigualdades que se generan en el ámbito económico, lo que lo hace claramente regresivo respecto de la norma redistributiva que se supone debe orientar su función. Todo ello ha configurado una política social que favorece a los individuos con mejor ubicación en la estructura económica, con ingresos más altos y con capacidad de organización e influencia en las decisiones gubernamentales. Esta orientación, contraria a los objetivos y marcos formales, aproxima al Estado mexicano con aquellos regímenes que privilegian *el bienestar ocupacional*,<sup>12</sup> con la única diferencia que en nuestro caso han sido excluidas la mayoría de las ocupaciones rurales y un número importante y creciente de categorías de trabajadores urbanos.

Podemos concluir que el Estado mexicano se encuentra todavía alejado de las características que definen a los Estados de bienestar, incluso de aquellos que son considerados como rezagados en el marco de las democracias capitalistas avanzadas. El problema actual es si podrá constituirse en uno de ellos en un futuro cercano. Existen elementos a favor y en contra de esta posible ruta de cambio. A favor están las disposiciones formales que reconocen los derechos sociales, los avances hacia la provisión universal de algunos servicios (principalmente en educación básica y salud preventiva), los valores asociados a la justicia y solidaridad predominantes en

---

<sup>12</sup> De acuerdo con la tipología desarrollada por Titmus esta categoría hace referencia a aquellos Estados que asocian el acceso a las políticas de bienestar con el mérito personal, la realización del trabajo y la productividad (Johnson, 1990:27-44).

la sociedad mexicana y la normalización democrática; en contra están las debilidades estructurales de la economía, la estrechez del financiamiento público, la erosión de la participación estatal en aspectos claves del bienestar (especialmente en alimentación y vivienda), la consolidación de las reformas neoliberales al sistema de pensiones, la inamovilidad de las características restrictivas de la seguridad social y la descentralización de los servicios de salud asistencial sobre una estructura institucional de atención médica limitada y desarticulada. En las condiciones actuales y a falta de un proyecto político común que renueve el contrato nacional y proponga alternativas viables de inclusión a los servicios y prestaciones básicas, lo más probable es que se sigan reproduciendo las inercias de una política social inacabada, restringida e insolidaria.

Anexo 1  
Población, PIB y gasto federal por clasificación sectorial económica, 1925-1994 (millones de pesos de 1980)

Períodos de gobierno	Año	Población (miles)	PIB	Gasto administrativo			Gasto programable Económico			Gasto no programable			Total
				Total/a	Administrativo Total/b	Militar/c	Total/d	Rural/e	Social/f	Total/g	Deuda/h	Otros/i	
P. Elías Calles	1925	15 282.0	284.6	11.3	7.8	4.6	2.2	0.5	1.3	4.6	4.6	0.1	15.9
	1926	15 528.0	301.7	13.3	8.3	4.4	3.3	0.8	1.7	3.6	3.5	0.1	16.9
	1927	15 778.0	288.4	14.6	9.0	5.0	3.8	1.6	1.9	3.3	3.3	0.0	17.9
	1928	16 032.0	290.2	14.6	8.7	4.9	4.0	1.7	1.9	2.0	2.0	0.0	16.6
Portes Gil	1929	16 290.0	279.0	14.4	8.9	5.2	3.4	1.1	2.0	1.4	1.4	0.0	15.8
Portes Gil/Ortiz R.	1930	16 553.0	261.5	14.6	8.0	4.1	4.3	1.3	2.3	1.1	1.1	0.0	15.6
Ortiz Rubio	1931	16 840.0	270.1	13.6	7.5	3.8	3.7	1.0	2.4	0.9	0.9	0.0	14.5
Rodríguez	1932	17 132.0	229.9	13.8	7.8	3.9	3.6	1.1	2.4	1.4	1.4	0.0	15.2
	1933	17 429.0	255.8	14.3	8.3	3.7	3.4	0.9	2.5	2.4	2.4	0.0	16.6
	1934	17 731.0	273.1	14.5	8.1	3.6	3.9	1.2	2.5	2.9	2.9	0.0	17.4
Cárdenas	1935	18 038.0	293.4	17.5	8.2	4.1	6.1	1.4	3.2	1.9	1.9	0.0	19.5
	1936	18 350.0	316.8	21.9	7.8	4.1	10.1	2.1	4.0	2.1	2.1	0.0	24.1
	1937	18 668.0	327.3	20.6	7.2	4.0	9.5	2.2	3.9	2.5	2.5	0.0	23.1
	1938	18 991.0	332.6	20.1	7.6	3.8	8.2	2.1	4.3	2.9	2.9	0.0	23.0
Ávila Camacho	1939	19 320.0	350.5	22.1	9.9	4.1	7.6	2.4	4.6	3.6	3.6	0.0	25.7
	1940	19 653.0	355.3	23.4	10.9	4.4	7.6	2.2	4.9	3.8	3.8	0.0	27.2
	1941	20 195.0	389.9	25.0	12.5	4.6	7.3	1.3	5.2	3.8	3.8	0.0	28.8
	1942	20 751.0	411.8	24.8	12.1	4.8	7.2	1.1	5.4	7.5	7.5	0.0	32.3
	1943	21 323.0	427.0	29.1	14.6	5.0	9.3	3.3	5.1	6.2	6.2	0.0	35.3
	1944	21 910.0	461.9	28.6	12.6	4.1	11.2	3.1	4.9	7.1	7.1	0.0	35.7
	1945	22 514.0	476.4	29.8	13.3	4.3	10.7	3.9	5.7	6.6	6.6	0.0	36.4
	1946	23 134.0	507.7	26.8	12.6	3.7	9.5	4.0	4.7	5.4	5.4	0.0	32.2
Aleman	1947	23 771.0	525.2	24.5	7.5	4.7	11.5	4.7	5.5	11.8	6.2	5.6	36.3
	1948	24 426.0	546.8	30.7	8.7	5.1	16.1	4.8	5.9	15.1	7.4	7.8	45.8
	1949	25 099.0	576.8	42.2	9.1	5.2	26.5	4.8	6.5	16.8	8.4	8.3	58.9
	1950	25 791.0	633.9	34.7	8.9	5.2	19.1	4.8	6.8	17.3	8.3	9.0	52.1

Períodos de gobierno	Año	Población (miles)	PIB	Gasto programable			Gasto no programable			Total			
				Administrativo		Económico	Total/g		Otros/f				
				Total/b	Militar/c	Total/d	Rural/e	Social/f	Deuda/h				
				Total/a								Total	
Ruiz Cortines	1951	26 585.0	682.9	41.0	8.5	4.8	26.0	5.2	6.5	17.6	9.7	7.9	58.7
	1952	27 403.0	710.1	53.5	9.2	5.4	37.0	8.3	7.4	21.8	10.4	11.3	75.3
	1953	28 246.0	712.0	45.6	9.8	6.0	27.7	7.6	8.1	18.8	9.5	9.3	64.4
	1954	29 115.0	783.2	56.9	11.2	6.8	35.9	8.9	9.8	27.0	11.1	15.8	83.9
	1955	30 011.0	849.7	53.3	11.0	6.7	32.8	7.9	9.4	30.5	16.9	13.7	83.8
López Mateos	1956	30 935.0	907.8	57.3	11.3	6.8	35.1	7.5	10.8	33.3	14.5	18.8	90.6
	1957	31 887.0	976.6	59.6	12.2	7.5	35.6	7.5	11.8	33.8	16.5	17.3	93.4
	1958	32 868.0	1 028.5	67.3	12.5	7.6	41.1	7.8	13.7	36.7	16.3	20.4	104.0
	1959	33 880.0	1 059.3	64.6	12.3	7.1	30.2	7.7	22.1	42.0	23.5	18.5	106.5
	1960	34 923.0	1 145.3	86.5	14.6	7.8	44.2	7.9	27.8	58.0	39.4	18.5	144.5
Díaz Ordaz	1961	36 188.0	1 201.7	67.5	14.1	7.9	25.3	7.8	28.1	73.7	51.1	22.7	141.3
	1962	37 427.0	1 257.9	71.3	15.7	8.4	26.6	10.3	29.0	64.9	37.0	27.9	136.2
	1963	38 708.0	1 358.4	79.3	16.9	8.7	33.0	11.8	29.4	53.2	22.7	30.6	132.6
	1964	40 033.0	1 517.2	96.3	17.9	9.4	41.2	14.6	37.2	78.5	42.6	35.9	174.8
	1965	41 404.0	1 729.3	300.3	17.5	9.7	216.3	9.7	66.5	26.0	16.3	9.7	310.5
Echeverría	1966	42 821.0	1 834.7	300.2	19.2	9.9	209.5	11.0	71.5	33.7	0.3	13.4	316.2
	1967	44 287.0	1 942.2	336.6	19.8	10.2	235.5	11.9	81.3	37.3	22.6	14.7	349.6
	1968	45 803.0	2 125.2	352.0	25.9	11.6	231.7	12.1	94.3	46.3	25.4	21.0	373.5
	1969	47 371.0	2 197.8	402.8	30.4	13.3	269.6	13.3	102.9	52.0	29.2	22.8	419.2
	1970	48 225.0	2 340.8	367.3	65.5	12.2	193.0	21.8	108.7	67.6	38.1	29.5	434.8
López Portillo	1971	49 825.7	2 428.8	395.3	50.4	12.5	219.7	26.9	125.2	64.8	36.0	28.8	460.0
	1972	51 479.5	2 628.7	476.8	56.4	14.9	259.6	40.2	160.8	74.5	43.3	31.2	551.3
	1973	53 188.2	2 835.3	580.5	66.5	16.4	339.1	60.8	174.9	94.1	44.4	49.6	674.5
	1974	54 953.6	2 999.1	638.1	67.2	17.6	375.3	65.5	195.6	117.4	55.4	62.0	755.5
	1975	56 777.6	3 171.4	817.9	77.8	19.7	512.8	97.8	227.4	129.3	62.8	66.5	947.3
López Portillo	1976	58 662.2	3 311.5	790.7	75.6	20.3	454.7	94.2	260.4	144.2	82.5	61.7	934.9
	1977	60 609.3	3 423.8	777.2	76.2	18.2	438.8	80.8	262.1	144.7	92.7	52.0	921.9
	1978	62 621.0	3 730.4	875.3	75.8	17.6	513.1	90.2	286.3	161.0	104.5	56.5	1 036.3
	1979	64 699.5	4 092.2	989.0	67.8	18.7	589.4	107.1	331.7	198.9	120.4	78.5	1 187.9
	1980	66 847.0	4 470.1	1 162.6	84.9	17.3	714.8	152.8	362.9	250.3	145.6	104.7	1 412.9
	1981	68 164.2	4 862.2	1 437.1	87.3	24.1	897.4	171.4	452.5	368.3	232.5	135.7	1 805.4
	1982	69 507.3	4 831.7	1 306.5	78.7	22.4	783.7	145.4	444.0	799.6	678.8	120.8	2 106.1
													continúa...

continúa...

Períodos de gobierno	Año	Población (miles)	PIB	Gasto programable			Gasto no programable			Total f/j			
				Administrativo	Económico								
				Total/a	Total/b	Militar/c	Total/d	Rural/e	Social/f	Total/g	Deuda/h	Otros/i	
De la Madrid	1983	70 876.8	4 628.9	1 103.3	66.7	22.6	724.9	126.5	311.7	775.6	627.4	148.2	1 878.9
	1984	72 273.4	4 796.1	1 165.3	77.8	28.2	763.2	116.9	324.3	706.9	559.8	147.2	1 872.3
	1985	73 697.5	4 920.4	1 100.5	79.4	30.8	676.9	105.1	344.3	739.7	600.2	139.5	1 840.2
	1986	75 149.6	4 735.7	1 030.5	72.3	27.8	640.5	102.5	317.6	943.0	821.2	121.8	1 973.5
	1987	76 630.4	4 823.6	981.5	66.7	26.0	612.7	80.1	302.1	1126.0	998.7	127.3	2 107.5
Salinas de Gortari	1988	78 140.3	4 883.7	931.1	70.7	26.0	560.8	56.7	299.5	1012.5	863.2	149.3	1 943.6
	1989	79 680.0	5 047.2	880.3	77.4	26.5	488.8	49.9	314.2	803.1	660.2	142.9	1 683.5
	1990	81 250.0	5 271.5	903.3	70.1	27.5	488.2	51.5	344.9	675.1	516.4	158.7	1 578.4
	1991	85 134.0	5 462.7	940.0	88.1	30.4	430.6	51.9	421.3	475.0	304.7	170.3	1 415.1
	1992	86 774.0	5 616.0	982.3	87.8	33.1	409.5	53.9	485.0	420.3	237.5	182.8	1 402.6
	1993	88 401.0	5 649.7	1 039.8	99.9	36.2	402.4	53.7	537.4	366.5	177.4	189.1	1 406.3
	1994	90 011.0	5 848.0	1 165.1	127.4		436.9	74.8	600.7	356.5	162.3	194.2	1 521.6

**a.** Hasta 1964, el gasto programable excluye del GPF los pagos por concepto de "deuda" y las "erogaciones adicionales"; de 1965 a 1994 se excluyen los pagos de la "deuda", las "participaciones federales" a estados y municipios y los "estímulos fiscales". **b.** Se refiere al gasto programable ejercido por los poderes Legislativo y Judicial, la Presidencia de la República, los órganos electorales, los tribunales agrarios, las instituciones militares, la PGR y las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda, Programación y Presupuesto, y de la Contraloría General de la Federación. A partir de 1965 se incluyen las erogaciones de empresas paraestatales afines a estos ramos administrativos. **c.** Agrupa los presupuestos de las secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, así como el de Industria Militar. **d.** Integra el gasto programable ejercido por las dependencias encargadas del desarrollo rural, el comercio y abasto, la industria, el turismo, la pesca, las comunicaciones y los transportes, los energéticos, y, a partir de 1965, a las erogaciones de empresas paraestatales afines, como PEMEX, FERRONALES, CONASUPO, CFE, CLFC y CPHSC. **e.** Se refiere a los presupuestos de las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria y, a partir de 1965, de organismos y empresas paraestatales como INMECAFÉ, BANRURAL, ANAGSA, CO-NAGUA, UACH, ASERCA, etcétera. **f.** Contiene al gasto programable ejercido por las secretarías de Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, y de Desarrollo Social, las erogaciones en agua potable, drenaje y vivienda y en el programa social de abasto y, a partir de 1965, los presupuestos de organismos y empresas paraestatales como el IMSS, ISSSTE, ISSFAM, UNAM y FONHAPO, entre otras. **g.** Se refiere a los pagos relativos a la deuda pública y a "otros" gastos no ejercidos por el gobierno federal o no especificados. **h.** Incluye pagos por concepto de deuda pública interna y externa. **i.** Hasta 1964 se refiere al rubro de "erogaciones adicionales"; de 1965 en adelante integra a las "participaciones federales" a estados y municipios y a los "estímulos fiscales". **j.** A partir de 1965 incluye las transferencias y/o presupuestos de organismos, empresas, fideicomisos, etcétera, del sector paraestatal. **Fuente:** Elaboración propia con base en series de datos contenidas en: De 1921 a 1964: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 1994; de 1965 a 1993: Carlos Salinas de Gortari, *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno*, 1994; y para 1994: Ernesto Zedillo Ponce de León, *Anexo estadístico del primer informe de gobierno*, 1995.



Anexo 2  
Gasto federal programable ejercido en el sector desarrollo social en México, 1925-1994 (millones de pesos de 1980)

Períodos de gobierno	Año	Educación		Salud laboral y seguridad social			Solidaridad y desarrollo regional		Desarrollo urbano g/		Programa Social de Abasto CONASUPO	
		Total a/	SEP	Total b/	STyPS	Total c/	SSA	IMSS	ISSSTE	e/	f/	h/ i/
Calles	1925	1.3	1.1	0.2		0.2						
	1926	1.7	1.4	0.3		0.3						
	1927	1.9	1.4	0.4		0.4						
	1928	1.9	1.5	0.4		0.4						
Portes Gil	1929	2.0	1.5	0.5		0.5						
	1930	2.3	1.8	0.5		0.5						
	1931	2.4	2.0	0.4		0.4						
	1932	2.4	1.9	0.4		0.4						
Rodríguez	1933	2.5	2.1	0.4		0.4						
	1934	2.5	2.0	0.5		0.5						
Cárdenas	1935	3.2	2.5	0.7		0.7						
	1936	4.0	3.1	0.9		0.9						
	1937	3.9	3.1	0.8		0.8						
	1938	4.3	3.0	1.4		1.4						
Ávila Camacho	1939	4.6	3.0	1.6		1.6						
	1940	4.9	3.2	1.6		1.6						
	1941	5.2	3.3	1.9		1.9						
	1942	5.4	3.3	2.1		2.1						
	1943	5.1	3.1	2.1		2.1						
	1944	4.9	3.2	1.7		1.7						
	1945	5.7	3.9	1.8		1.8						
	1946	4.7	3.6	1.1		1.1						
Aleman	1947	5.5	3.7	1.9	0.1	1.8						
	1948	5.9	3.9	1.9	0.1	1.9						
	1949	6.5	4.5	2.1	0.1	2.0						
	1950	6.8	4.7	2.1	0.1	2.0						
	1951	6.5	4.6	1.9	0.1	1.8						

continúa...

Períodos de gobierno	Año	Educación		Salud laboral y seguridad social		Salud asistencial c/		ISSSTE e/	Solidaridad y desarrollo regional f/		Desarrollo urbano g/		Programa Social de Abasto h/	CONASUPO i/
		Total a/	SEP	Total b/	STyPS	Total	SSA d/		IMSS d/	f/	Total	Central		
Ruiz Cortines	1952	7.4	5.3	2.0	0.1	1.9			0.8					
	1953	8.1	6.0	2.2	0.1	2.1			0.6					
	1954	9.8	7.3	2.4	0.2	2.3			0.7					
	1955	9.4	6.9	2.5	0.2	2.3			0.8					
	1956	10.8	7.9	2.9	0.2	2.7			1.0					
	1957	11.8	8.6	3.3	0.2	3.0			1.5					
	1958	13.7	10.0	3.7	0.3	3.5			1.8					
	1959	22.1	11.3	3.9	0.3	3.6	X	X	2.0	X	6.9	6.9	X	X
López Mateos	1960	27.8	14.0	5.4	0.3	5.1			2.6		8.3	8.3		
	1961	28.1	15.2	5.7	0.3	5.4			2.9		7.1	7.1		
	1962	29.0	16.9	5.7	0.3	5.5			3.7		6.3	6.3		
	1963	29.4	18.8	4.7	0.3	4.4			4.4		5.9	5.9		
	1964	37.2	23.0	5.9	0.3	5.6					8.2	8.2		
	1965	66.5	24.8	34.8	0.3	6.0			16.9		7.2	7.2		12.1
	1966	71.5	27.3	35.5	0.6	7.0			20.3		8.7	8.7		22.1
	1967	81.3	29.9	41.2	0.6	6.8			26.5		10.2	10.2		24.9
Díaz Ordaz	1968	94.3	32.0	52.4	0.6	7.7			33.1		9.9	9.9		21.5
	1969	102.9	37.7	53.6	0.5	7.4			34.0		11.7	11.7		22.8
	1970	108.7	39.6	56.9	0.5	8.1	2.5		39.6	1.5	10.7	9.1		22.4
	1971	129.5	45.1	72.4	0.5	8.2	2.9		56.1	1.4	10.6	8.6		22.1
	1972	160.8	53.3	80.8	0.5	11.3	3.2		56.9	9.0	17.6	14.9		21.7
	1973	174.9	60.4	88.5	0.4	12.8	4.0		60.0	3.2	22.8	20.8		29.2
	1974	195.6	67.8	106.3	0.3	12.7	3.9		71.7	2.3	19.2	17.3		53.1
	1975	227.4	87.6	115.8	0.8	14.4	4.2		80.6	4.8	18.6	15.8	0.6	59.2
López Portillo	1976	260.4	100.1	131.2	0.7	14.6	5.4		83.2	8.7	20.0	16.3	0.2	38.9
	1977	262.1	111.6	121.4	0.7	17.2	5.8		72.4	12.8	16.1	11.6	0.2	37.6
	1978	286.7	120.1	131.7	1.1	19.3	6.2		78.6	14.9	19.8	15.5	0.2	58.4
	1979	331.8	132.5	142.2	1.4	20.6	6.6		88.3	30.2	25.5	20.7	1.4	46.5
	1980	362.9	140.0	156.9	1.3	19.6	6.9		96.5	26.9	36.3	27.2	2.8	59.2
	1981	452.5	175.0	178.7	4.8	22.6	16.5		99.4	43.9	49.2	29.0	5.7	92.3
	1982	444.0	181.8	177.7	3.3	22.3	18.7		109.2	50.2	31.4	21.4	3.0	78.8
	1983	311.7	127.4	140.2	1.3	15.7	13.1		89.3	21.8	18.8	4.8	3.5	102.3

continúa...

Periodos de gobierno	Año	Educación		Salud laboral y seguridad social			Salud asistencial c/		ISSSTE e/	Solidaridad y desarrollo regional f/		Desarrollo urbano g/		Programa Social de Abasto h/		CONASUPO i/
		Total a/	SEP	Total b/	STyPS	Total	SSA	IMSS d/		Total	Central	Total	Central			
Salinas de Cortari	1984	324.3	136.9	86.4	134.4	1.4	16.7	14.2	85.9	27.3	30.0	20.0	6.1	3.0	3.0	101.2
	1985	344.3	140.9	87.9	138.2	1.6	17.6	14.9	86.1	29.3	24.1	38.5	5.5	2.5	2.5	67.2
	1986	317.6	124.9	78.4	142.7	1.3	18.5	13.9	92.5	26.6	28.2	19.2	5.8	2.5	2.5	57.6
	1987	302.1	127.6	80.3	131.6	1.2	18.4	14.1	80.9	28.8	13.8	26.3	4.4	2.8	2.8	56.7
	1988	299.5	128.7	79.5	137.0	1.3	19.1	14.4	84.2	27.0	11.8	19.3	4.2	2.7	2.7	59.6
	1989	314.2	133.1	84.0	151.8	1.3	18.7	14.1	95.6	27.3	13.0	13.6	3.0	2.6	2.6	56.1
	1990	344.9	141.1	86.0	166.6	1.3	19.1	13.8	106.8	30.8	21.6	11.9	3.2	3.8	3.8	60.3
	1991	421.3	170.8	99.4	197.6	1.5	23.2	17.5	126.6	37.2	27.5	17.0	3.3	8.4	8.4	29.3
	1992	485.0	198.1	36.6	214.0	1.5	25.3	19.7	137.7	37.2	33.4	25.4	5.6	14.1	14.1	29.9
	1993	537.4	230.9	38.3	233.5	1.6	26.7	20.4	152.4	40.4	36.9	24.6	5.7	11.6	11.6	42.5
	1994	600.7	261.9		251.2			176.1	50.7	37.1	37.9		12.6	12.6		44.0

**a.** La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras. El gasto social resulta de la suma de los totales de cada subsector. **b.** La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido a que sólo se incluyen los gastos de las instituciones de mayor importancia en este subsector. **c.** De 1925 a 1936 se refiere al gasto del Departamento de Salubridad General, en 1937 y hasta 1943 se incorpora el Departamento de Asistencia Social Infantil. A partir de 1944, con la fusión de ambos departamentos, se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), la cual lleva actualmente el nombre de Secretaría de Salud. Mientras que la primer columna incluye los apoyos a organismos y empresas del sector paraestatal, la segunda consigna sólo el gasto directo ejercido por esta dependencia. **d.** De 1945 a 1963, el gasto del IMSS recupera sólo las transferencias que realizó el gobierno federal a esa institución; de 1965 a 1994 se contabilizan todos los gastos, incluyendo los que se derivan de las transferencias. Las diferencias en la medición de estas dos series de derivan de la información disponible. La inclusión de la primera serie (1945-1963) no incrementa el gasto programable en desarrollo social para evitar distorsiones en la contabilidad, ya que el sector paraestatal fue incluido en los presupuestos hasta 1965. **e.** Aunque el SSSTE se crea formalmente en 1959, es partir de 1965 cuando se incluye en los presupuestos de la federación. **f.** El ramo desarrollo regional se creó en 1982 y a partir de 1990 se agregó Solidaridad. No obstante, la misma fuente registra movimientos en este subsector entre 1970 y 1982 con estimaciones de la SHCP. **g.** Mientras que la primera columna se refiere al gasto federal en el subsector Desarrollo Urbano, Agua Potable y Ecología, la segunda hace referencia al gasto de las diferentes secretarías de Estado que han cumplido con estas funciones: de 1959 a 1976, Secretaría de Obras Públicas; de 1977 a 1982, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; de 1983 a 1991, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y de 1992 a 1994, Secretaría de Desarrollo Social. **h.** De 1975 a 1990 se incluye el gasto de las Filiales CONASUPO (DICONSA y LICONSA) y a partir de 1991 se adiciona lo correspondiente al programa "tortilla solidaridad" -creado en ese año- que controla directamente la CONASUPO. Este rubro se creó en 1992 con recursos que anteriormente se sectorizaban en Comercio y Abasto; no obstante, la disponibilidad de la información permitió construir la serie desde 1975. Esta resectorización del gasto incrementa en la misma proporción el gasto programable en desarrollo social consignado en la fuente original. **i.** Tradicionalmente, el gasto de la CONASUPO se ubica dentro del sector subsector comercio y abasto del sector "desarrollo económico". Debido a su importancia y a la función social que desempeña se optó por incluirla en el cuadro descontando las erogaciones de la columna anterior en los años en los que fue posible distinguirlas. No obstante, se decidió no incluir este gasto en el total asignado al sector desarrollo social, por lo que el total no coincide con la suma de los parciales. **10/** De 1965 a 1969, los datos aluden al gasto neto devengado, lo cual puede arrojar ligeras distorsiones en relación con el gasto programable que descuenta las erogaciones por concepto de deuda.

**Nota:** Todos los datos fueron deflactados con el Índice Implícito del PIB, 1980=100.

**Fuente:** Elaboración propia con base en series de datos contenidas en: De 1921 a 1964: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 1994; de 1965 a 1993: Carlos Salinas de Gortari, *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno*, 1994; y para 1994: Ernesto Zedillo Ponce de León, *Anexo estadístico del primer informe de gobierno*, 1995. De 1945 a 1963, los datos de las transferencias de la federación al IMSS se obtuvieron de J. Wilkie (1978).

Anexo 3  
Población, PIB y Gasto Programable Federal Total y en Desarrollo Social, 1990-2003  
(millones de pesos de 2000)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>a</sup>
Población (millones) <sup>b</sup>					91.838	93.600	95.100	96.500	97.920	99.266	100.569	101.826	103.040	104.213
PIB	3 909 300	4 074 359	4 222 203	4 304 559	4 494 619	4 217 436	4 434 776	4 735 095	4 973 289	5 153 460	5 491 373	5 481 929	5 522 638	5 564 656
Gasto programable	619 660	639 086	668 847	709 275	789 573	666 756	708 436	787 807	776 547	797 897	855 286	881 472	968 360	935 745
Desarrollo social	235 763	282 071	325 827	364 348	414 091	353 780	371 180	407 290	446 868	483 630	516 548	543 484	574 578	576 847
Educación	96 449	110 841	134 653	161 812	183 917	159 684	165 750	170 190	192 018	197 075	207 006	221 143	233 001	229 489
Salud	107 795	126 975	136 333	149 775	109 149	93 112	92 242	105 917	113 806	123 540	122 042	127 425	119 269	134 842
Seguridad social	3 770	3 768	5 168	1 315	53 657	51 785	57 113	78 577	81 893	106 593	123 398	12 1247	143 595	133 663
Desarrollo regional y urbano <sup>c</sup>	22 875	31 393	36 943	39 931	53 495	34 429	38 046	39 315	46 899	45 094	53 279	61 662	65 624	78 853
Abasto y asistencia social <sup>3</sup>	4 874	9 094	12 730	11 516	13 873	14 770	18 028	13 291	12 252	11 328	10 823	12 007	13 089	
Estructura (%)														
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Desarrollo social	38.0	44.1	48.7	51.4	52.4	53.1	52.4	51.7	57.5	60.6	60.4	61.7	59.3	61.6
Educación	40.9	39.3	41.3	44.4	44.4	45.1	44.7	41.8	43.0	40.7	40.1	40.7	40.6	39.8
Salud	45.7	45.0	41.8	41.1	26.4	26.3	24.9	26.0	25.5	25.5	23.6	23.4	20.8	23.4
Seguridad social	1.6	1.3	1.6	0.4	13.0	14.6	15.4	19.3	18.3	22.0	23.9	22.3	25.0	23.2
Desarrollo regional y urbano	9.7	11.1	11.3	11.0	12.9	9.7	10.2	9.7	10.5	9.3	10.3	11.3	11.4	13.7

continúa...

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>a</sup>
Abasto y asistencia social	2.1	3.2	3.9	3.2	3.4	4.2	4.9	3.3	2.7	2.3	2.1	2.2	2.3	
Crecimiento (%)														
Total		3.1	4.7	6.0	11.3	-15.6	6.3	11.2	-1.4	2.7	7.2	3.1	9.9	-3.4
Desarrollo social		19.6	15.5	11.8	13.7	-14.6	4.9	9.7	9.7	8.2	6.8	5.2	5.7	0.4
Educación		14.9	21.5	20.2	13.7	-13.2	3.8	2.7	12.8	2.6	5.0	6.8	5.4	-1.5
Salud		17.8	7.4	9.9	-27.1	-14.7	-0.9	14.8	7.4	8.6	-1.2	4.4	-6.4	13.1
Seguridad social		-0.1	37.2	-74.6	3981.0	-3.5	10.3	37.6	4.2	30.2	15.8	-1.7	18.4	-6.9
Desarrollo regional y urbano		37.2	17.7	8.1	34.0	-35.6	10.5	3.3	19.3	-3.8	18.1	15.7	6.4	0.2
Abasto y asistencia social		86.6	40.0	-9.5	20.5	6.5	22.1	-26.3	-7.8	-7.5	-4.5	10.9	9.0	
Como % PIB														
Total	15.9	15.7	15.8	16.5	17.6	15.8	16.0	16.6	15.6	15.5	15.6	16.1	17.5	16.8
Desarrollo social	6.0	6.9	7.7	8.5	9.2	8.4	8.4	8.6	9.0	9.4	9.4	9.9	10.4	10.4
Educación	2.5	2.7	3.2	3.8	4.1	3.8	3.7	3.6	3.9	3.8	3.8	4.0	4.2	4.1
Salud	2.8	3.1	3.2	3.5	2.4	2.2	2.1	2.2	2.3	2.4	2.2	2.3	2.2	2.4
Seguridad social	0.1	0.1	0.1	0.0	1.2	1.2	1.3	1.7	1.6	2.1	2.2	2.2	2.6	2.4
Desarrollo regional y urbano	0.6	0.8	0.9	0.9	1.2	0.8	0.9	0.8	0.9	0.9	1.0	1.1	1.2	1.4
Abasto y asistencia social	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	

Notas: a. Presupuesto autorizado; b. Los datos de población corresponden a las estimaciones de CONAPO; c. En el 2003 estos sectores desaparecen y son sustituidos por el de Vivienda y desarrollo comunitario.  
Fuente: Fox (2003).

*Bibliografía*

- ÁNGELES, Luis (1978) *Crisis y coyuntura de la economía mexicana*. México: Ediciones el Caballito.
- AYALA ESPINO, José (1988) *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. México: FCE.
- BARBA, Carlos (2004) *Régimen de bienestar y reforma social en México*. México: CEPAL. Serie Políticas Sociales.
- BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane (1996) *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México: El Colmex.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro y Sergio García (1983) *Las empresas públicas en México*. México: Porrúa.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio (1991) “Derecho de la seguridad social”, en UNAM, *El derecho en México. Una visión de conjunto*. Tomo III, México: UNAM.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.
- COPLAMAR (1983) *Necesidades esenciales en México. 4. Salud*. México: Siglo XXI Editores.
- (1985) *Necesidades esenciales en México. 2. Educación*. México: Siglo XXI Editores.
- CORDERA, Rolando (comp.) (1981) *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México: FCE.
- y Carlos Tello (1997) *México la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*. México: Siglo XXI Editores (primera edición en 1981).
- CORTÉS, Fernando (2003) “¿Disminuyó la pobreza? México 2000-2002”, ponencia presentada en el VI Seminario de Política Social. Tijuana: El Colef/ITESO/UdeG.
- DUHAU, Emilio (1995) “Estado benefactor, política social y pobreza”, en *Sociológica*, núm. 29. México.
- (1997) “Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina”, en *Ciudades*, vol. 36. México.
- FOX, Vicente (2003) *Anexo estadístico del tercer informe de gobierno*. México: Presidencia de la República.
- GAMAS, José (1983) “La reforma económica de la Constitución”, en Ruiz Massieu y Diego Valadés (eds.) *Nuevo derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.

- GARZA, Gustavo (1985) *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1940-1970*. México: El Colmex.
- GÓMEZ-OLIVER, Luis (1996) "El papel de la agricultura en el desarrollo de México", en *Estudios Agrarios*, año 2, núm. 3, abril-junio.
- GONZÁLEZ NAVARRO, M. (1985) *La pobreza en México*. México: El Colmex.
- GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria (1983) *Aspectos recientes del desarrollo social de México*. México: UNAM (1ª ed. 1978).
- GORDON R., Sara (1999) "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México", en Martha Schteingart (coord.) *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa/GURI, pp. 49-79.
- HANSEN, Roger D. (1981) *La política del desarrollo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.
- INEGI (2000) *XII Censo general de población y vivienda*. México.
- (1994) *Estadísticas históricas de México*. México.
- JOHNSON, Norman (1990) *El Estado de bienestar en transición*. España: MTySS.
- JONES, C. (1985) "Types of Welfare Capitalism", en *Government and Opposition*, vol. 20, núm. 3.
- LATAPÍ, Pablo (1975) "Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)", en *Comercio Exterior*, vol. 25, núm. 12.
- LERNER, Bertha (1996) *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- MALLOY, James (1986) "Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos", en Carmelo Mesa-Lago (coord.) *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*. México: FCE.
- MARTÍNEZ DEL CAMPO, Manuel (1985) *Industrialización en México*. México: El Colmex.
- MESA-LAGO, Carmelo (1978) *Social security in Latin America. Pressure groups, stratification and inequality*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- NARRO ROBLES, José (1993) *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*. México: FCE.
- NORIEGA, Alfonso (1983) "La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el Estado social de derecho", en José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés (eds.) *Nuevo derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.

- ORDÓÑEZ, Gerardo (2002) *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: UNAM/SEDESOL.
- PERZÁBAL, Carlos (1988) *Acumulación de capital e industrialización compleja en México*. México: Siglo XXI Editores/CIDE.
- REYNA, José Luis (1977) "Redefining the Authoritarian Regime", en J. Reyna y Richard Weinert (comps.) *Authoritarianism in México*. EUA: Institute for the Study of Human Issues.
- RUBIO LARA, María Josefa (1991) *La formación del Estado social*. Madrid: MTySS.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco y Diego Valadés (eds.) (1983) *Nuevo derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos (1988) *Discurso de toma de posesión*. 1 de diciembre de 1988. México: Presidencia de la República.
- (1994) *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno*.
- SAYEG HELÚ, Jorge (1991) *El constitucionalismo social mexicano*. México: FCE.
- SHCP (1998) *Proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1998. IV. Impulso al bienestar social*. México.
- SOLÍS, Leopoldo (1990) *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. México: Siglo XXI Editores (18ª ed.).
- VENTURI, Augusto (1994) *Los fundamentos científicos de la seguridad social*. Madrid: MTySS (primera edición en italiano en 1954).
- VILLARREAL, René (1988) *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México (1929-1988)*. México: FCE.
- WARD, Peter (1989) *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*. México: Nueva Imagen (1ª ed. en inglés en 1986).
- WERNER TOBLER, Hans (1994) *La revolución mexicana. Transformación social y cambio político 1876-1940*. México: Alianza Editorial.
- WILKIE, James W. (1978) *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*. México: FCE.
- WIONCZEK, Miguel S. (1986) "La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas", en Leopoldo Solís, *La economía mexicana. II. Política y desarrollo*. México: FCE (2ª reimpresión).
- ZEDILLO, Ernesto (1995) *Anexo estadístico del primer informe de gobierno*. Presidencia de la República.
- ZORRILLA ARENA, Santiago (1988) *50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*. México: Limusa.





# Reforma social y sistema de protección: argumentos para la direccionalidad política de las intervenciones públicas en Uruguay



Carmen Midaglia  
Marcelo Castillo

## INTRODUCCIÓN

La integración social nunca estuvo consagrada en América Latina con lo que amplios sectores de población tendieron a estar al margen de la obtención de sus derechos ciudadanos. Los cambios en las políticas públicas, particularmente en las políticas sociales, han generado un debate político y académico acerca de la adecuación de la intervención pública para mejorar la distribución de bienestar y, por ende, la calidad de la democracia.

El presente capítulo tiene como objetivo discutir los parámetros de bienestar y protección en Uruguay, a la luz de los cambios en los modelos de desarrollo y en las pautas de socialización. A la vez, se pretende su inclusión en las actuales discusiones internacionales sobre los procesos de reforma social. Las características distintivas de la arquitectura de bienestar uruguayo lo constituyen en un interesante caso que conviene tener presente en el análisis de los procesos reformistas latinoamericanos.

Para este estudio y su contextualización internacional, el trabajo remite a un somero examen de las experiencias tramitadas en materia de protección social en los países europeos. Seguidamente se abordan los cambios introducidos en el sistema de políticas sociales en América Latina. Más allá de las diferencias económicas y sociales entre ambos con-

tinentes, la comparación resulta pertinente para el adecuado estudio de los nuevos formatos de provisión social. A partir de ese análisis, se aborda el esquema de protección uruguayo para indagar sobre sus posibilidades de ajuste a la nueva estructura de riesgos sociales vigente en el país.

#### EL DEBATE INTERNACIONAL SOBRE SISTEMAS DE BIENESTAR Y PROTECCIÓN

Los últimos 20 años presentan un panorama de reformas de las características centrales del modelo clásico de bienestar, con especial atención en las áreas tradicionales de acción pública. Es una época guiada por orientaciones de corte liberal que pretendieron desmontar ciertas estructuras del Estado. En este sentido, eliminar los monopolios públicos, desregular los mercados, incorporar la iniciativa privada y abrir la economía a la competencia del mundo son algunas de las modificaciones implementadas. La orientación neoliberal del modelo de desarrollo internacional introdujo la discusión acerca de la inadecuación de los tradicionales esquemas de seguridad social para hacer frente a los costos sociales que trajo aparejado dicho cambio de modelo, es decir, la problemática de la “nueva cuestión social” (Castel, 2004; Andersen, 1993, 1999).

A partir de la interpretación de la insuficiencia estatal para dar cuenta de los nuevos riesgos se comienzan a generalizar las ideas de dar mayor participación a otros actores en los tradicionales esquemas de bienestar. La clásica pauta de integración basada en un mercado de trabajo dinámico complementado con políticas educativas y sanitarias de corte universal, pareció encontrar límites de aplicabilidad (así como de adecuación para hacer frente a las nuevas problemáticas sociales).

El mencionado cambio de modelo de desarrollo, sustentado en importantes modificaciones tecnológicas, produjo innovaciones en el mercado de empleo. Así, en el actual contexto de acumulación capitalista (de continua búsqueda de asegurar niveles aceptables de ganancia), la flexibilización y la desregulación laboral conllevaron un aumento del trabajo precario y ocasionó también períodos de desempleo de larga duración (Taylor-Gooby, 2001, en Moreno, 2004). Estos cambios en el “mundo” laboral generaron, entre otros factores, modificaciones en las estrategias de supervivencia de las familias basadas en el modelo del “varón gana el pan” (*male breadwinner model*).

Además, las unidades familiares se vieron sacudidas por otros tipos de tensiones, propias de variaciones en las matrices culturales y de socialización. El incremento de la inestabilidad conyugal junto a una reformulación de los roles domésticos propiciada por la creciente inclusión de la mujer en el mercado educativo y laboral se cuenta entre las principales tendencias de cambio. Esto condujo a que emergieran necesidades tendientes a equilibrar el trabajo remunerado y las responsabilidades familiares, fundamentalmente las relativas al cuidado de los integrantes dependientes (Moreno *et al.*, 2003). Estos cambios están enmarcados en un contexto de importantes transformaciones sociales, entre las que se destacan la postergación de la fase reproductiva, la disminución de las tasas de natalidad (según estrato socioeconómico) y una tendencia general de envejecimiento poblacional.

Los cambios reseñados en las dos unidades clásicas de la integración social en las sociedades modernas –la familia y el mercado de trabajo– plantean la necesidad de examinar la pauta de distribución del bienestar así como el soporte que estas unidades brindaron para la implementación de las intervenciones públicas.

En este nuevo contexto socioeconómico, los países desarrollados –en particular los europeos–, así como los subdesarrollados –especialmente los latinoamericanos– introdujeron un conjunto de reformas y ajustes en sus sistemas de seguridad y, simultáneamente, inauguraron una serie de políticas sociales alternativas dirigidas a incidir tanto en los procesos de desafiliación social como en las situaciones de pobreza instauradas.

El perfil de las reformas sociales instrumentadas y las nuevas estrategias públicas impulsadas, presentaron importantes variaciones al interior de las naciones desarrolladas (Andersen, 1999), así como también entre el continente europeo y el latinoamericano, producto no sólo de la situación económica y de las tradiciones de bienestar imperantes sino de la correlación de fuerzas políticas y de la amplitud participativa que caracterizó el debate público sobre estos temas en Europa, a diferencia de la experiencia regional.

Teniendo en cuenta los aspectos antes planteados, resulta conveniente presentar algunas estrategias de reforma social consagradas o incorporadas en el debate internacional, específicamente en el contexto europeo, y a partir de ellas reflexionar sobre su pertinencia para América Latina, en general, y para Uruguay, en particular.

## NUEVAS FORMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EUROPA

Los procesos de reforma social en los países europeos estuvieron pautados por reorganizaciones de la seguridad social y la construcción de un sistema de asistencia social en tanto conjunto de dispositivos operativos del nuevo Estado de bienestar (Moreno *et al.*, 2003). En un contexto de implantación de un nuevo modelo de desarrollo se intenta establecer articulaciones efectivas en materia de protección entre los beneficios derivados del mundo del trabajo y el de la asistencia social, de forma de responder a las situaciones extendidas de vulnerabilidad, fundamentalmente centrando la atención en los grupos de población desempleados o con serias limitaciones para incorporarse al mercado de empleo por condiciones específicas (edad, capacitación, cargas domésticas entre otras).

El componente de la asistencia social fue considerado como un aspecto diferenciador de los viejos regímenes de bienestar de acuerdo con la tipología planteada por Andersen (1993), es decir, un indicador que distinguía los sistemas de tipo liberal, corporativo y socialdemócrata, en la medida que operaba como el último reducto para paliar las situaciones de pobreza. Si bien dicho componente guardaba una estrecha relación con la capacidad inclusiva del mercado de empleo y con la generosidad de las prestaciones de bienestar, en el presente se encuentra en plena fase de revisión política e institucional. Es más, se vuelve posible rastrear las diversas reconfiguraciones que adquirieron los esquemas de asistencia social a partir de las distintas matrices de bienestar existentes en términos de orientaciones, de ensamblajes con el resto del sistema de seguridad social, así como con el tipo de prestaciones otorgadas.

En definitiva, el debate político sobre la reforma social incorpora como un tema relevante la manera de combinar “satisfactoriamente” el principio contributivo y no contributivo con base en los cuales se organizan los subsistemas que amparan a los diversos sectores poblacionales, en particular a los total o parcialmente amparados y a los excluidos de los beneficios sociales. Las relaciones entre estos grupos sociales o mejor dicho entre los *insiders* o *outsiders* del sistema tienden a representar más que la constitución de categorías socioeconómicas consolidadas un continuo de situaciones que pueden alternarse a lo largo del ciclo vital de los ciudadanos en el actual contexto de acumulación, tornando difusos los límites entre ellas (Arriba e Ibáñez, 2002).

En los países con matrices dominantes de corte socialdemócrata, como los escandinavos, los esquemas de asistencia social han sido y aún son relativamente residuales al interior de la matriz de bienestar vigente. Estos países utilizan la asistencia social fundamentalmente para evitar el desempleo de largo plazo intentando mantener la empleabilidad de los desocupados y, simultáneamente, como complemento de esta estrategia se ha ampliado el acceso al seguro de desempleo, ya que el resto de las necesidades sociales son cubiertas por los servicios sociales universales (Eardley, 1996, en Aust y Arriba, 2004).

En aquellas naciones que disponen de modelos de protección con fuertes rasgos corporativos como son los casos de Alemania y Francia, la asistencia social juega un papel subordinado en la arquitectura del bienestar y cuenta con una estructura organizativa que, ya sea desde el punto de vista normativo o práctico de instrumentación; supone la existencia de “patrones duales” de cobertura. Es así que se establecen ciertas diferenciaciones entre un marco de asistencia general y otro de carácter específico dirigido a grupos con necesidades particulares (Aust y Arriba, 2004).

En los países con rasgos liberales en la provisión de bienestar, a diferencia de los anteriores, el sistema de asistencia social es significativo y se ubica como un subsistema constitutivo de la matriz de bienestar. En el caso inglés, a partir del ascenso del gobierno laborista, el “polo asistencial” fue objeto de una serie de ampliaciones y modificaciones, relacionada con la cobertura de nuevos riesgos y de grupos poblacionales particulares, proporcionando una ayuda social especializada y mejorando el nivel de beneficios (Aust y Arriba, 2004).

Las transformaciones que se han procesado en el componente de asistencia son indicativas del intento del completar la “arquitectura” del clásico sistema de bienestar, el que a su vez fue objeto de reformas. Al parecer, estas estrategias de complementación buscaron, por una parte respetar la tradición institucional en materia de provisión social y por otra, responder a las necesidades de los grupos sociales más desfavorecidos, operando esencialmente en la órbita laboral.

La esfera de trabajo se constituyó como una de las arenas privilegiadas a partir de la cual se extendió el subsistema de asistencia, ya que se tendió a asociar la reinserción social a la laboral, y se apoyó esencialmente a los desempleados temporales o de cierta permanencia, y adicionalmente se complementaron ingresos familiares, jubilaciones o pensiones a la vejez.

Más allá de esta tendencia general, las opciones de *policies* en este campo presentan importantes variaciones entre los países europeos en lo relativo al tipo de contrapartidas u obligaciones estipuladas para obtener las prestaciones sociales, así como también las características y magnitudes de los beneficios distribuidos.

El significado último del componente de asistencia y del conjunto de prácticas que constituyen su núcleo estructurador, ha promovido amplias discusiones académicas y políticas en relación con su alcance y traducción política-institucional y profesional, en la medida que organiza las relaciones entre la esfera pública y amplias categorías de población que tienen serias dificultades para generar patrones de acción colectiva y, por ende, introducir sus demandas en la agenda política.

Es así que los nuevos subsistemas de asistencia social son considerados en términos de potenciales “redes de seguridad”, es decir, eslabones constitutivos del sistema de protección, que por el momento, tienden a organizarse en programas y servicios “correctivos” de la nueva lógica de acumulación, centrando su atención en los grupos de población que presentan un conjunto de atributos que los tornan sectores sociales vulnerables. Por esta razón, el esquema de asistencia o mallas de seguridad opera de manera focalizada atendiendo las necesidades de segmentos sociales específicos a través de la comprobación de una serie de carencias de recursos (*means-tested*) que limitan su incorporación a la vida social. La propia naturaleza focal de estas nuevas prestaciones obliga a reconocer la presencia de ciertos rasgos asistenciales de este tipo de intervenciones públicas. No obstante, la envergadura y extensión de esas características asistenciales del mencionado componente depende fundamentalmente de las articulaciones que este subsistema posee con el resto del sistema de bienestar.

En la opinión de analistas europeos, las redes de seguridad (*safety nets*) adquieren una importancia estratégica en la lucha contra la pobreza y pueden constituirse en el dispositivo mejor dotado de los actuales sistemas de bienestar para hacer frente a las tendencias de exclusión, sobre todo si adquieren un cierto carácter permanente de alcance regional y/o global, independientemente de las modalidades particulares de instrumentación, así como de los grados de autonomía política-financiera de los territorios en los que se ejecutan (Saraceno, 2002, en Moreno, 2004).

Ahora bien, la posibilidad efectiva de este componente de funcionar como verdaderas mallas de “contención” evitando que sectores sociales caigan en el circuito de la pobreza se relaciona con la “elasticidad” de estas redes, es decir, con su capacidad para ofrecer oportunidades de reinserción social, y esto a su vez se asocia con el tipo, la calidad y la cuantía de las prestaciones ofrecidas.

Más allá de las potencialidades que se le adjudican a los esquemas de asistencia en los países desarrollados, se reconoce que los mismos están conformados por un agregado de programas y servicios mínimos, desarticulados entre ellos y sin una continuidad garantizada (Eardley *et al.*, 1996, en Moreno *et al.*, 2003). Resulta evidente, que el principal problema que poseen las mencionadas redes de seguridad no parece radicar principalmente en un déficit organizativo, sino en el lugar que éstas ocupan en el sistema de bienestar en su conjunto, es decir, el tipo de relación política-institucional y financiera que mantienen con el resto de las prestaciones sociales en términos de un eslabón consolidado de protección.

En el futuro inmediato es posible plantearse el rediseño de estas redes a partir de distintas estrategias de acción, ya sea en términos de las opciones que asuman las intervenciones públicas, así como también de modificaciones estructurales que habiliten la conformación de un sistema de amparo de riesgos sociales que ensamble los componentes de bienestar y protección.

#### PROCESOS DE REFORMAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

El contexto económico y político en el que se procesó la reforma social en Latinoamérica fue sustantivamente distinto del europeo. La mayoría de los países de este continente buscaban superar la situación de crisis económica que atravesaban en los años ochenta, incluida la tramitación política de la deuda externa. A esto se agregaba que una serie de naciones de la región estaban recobrando su institucionalidad democrática luego de un largo período de suspensión del ejercicio de los derechos civiles y políticos, que supuso también un congelamiento y postergación de demandas sociales relativas a protección social.

Otro aspecto a tener en cuenta en términos de sustrato en el que operó el movimiento reformista, refiere a las diferenciales matrices de bienestar que poseían estos países en torno a niveles de cobertura de sus



prestaciones y a los grados de estratificación o concentración de beneficios que contribuyeron a la generación histórica de importantes índices de desigualdad y pobreza.

La deuda social latinoamericana no es una simple consecuencia de los lineamientos económicos aplicados en los últimos 25 años, pese a que los mismos favorecieron su amplificación. La deuda social de este continente es histórica y en algún sentido estructural producto de la división económica internacional imperante; del tipo de patrón de industrialización utilizado, en el que se aceptó la presencia de un amplio sector económico informal, y de la modalidad política de distribución de las riquezas nacionales que se caracterizó por la exclusión de amplios grupos sociales, pese a los ciclos de crecimiento económico.

Los problemas de institucionalización y de legitimación democrática que caracterizaron a un conjunto de naciones, en oportunidades fueron suplidos por una serie de políticas sociales que hicieron posible la emergencia de una lógica política distributiva que supuso desde un activo intercambio de favores con las bases electorales (clientelismo) hasta la conformación de espacios de negociación relativamente cerrados con grupos socioeconómicos, promoviendo el surgimiento de un “pseudocorporativismo” del bienestar (Dos Santos, 1987).

Sobre la base de este patrón distributivo de corte regresivo, se consolida una deficitaria estructura de integración social que en algunos casos “colapsa” y en otros muestra sus límites a partir de la agregación de los costos sociales y económicos derivados del cambio de modelo desarrollo.

La “cuestión social” latinoamericana requiere de un abordaje académico y político particular ya que se debe atender simultáneamente a los nefastos saldos distributivos del pasado; los nuevos problemas sociales asociados a los actuales parámetros de acumulación económica; los cambios sociales emergentes que promueven un conjunto de demandas novedosas que trascienden el plano económico (género, etnia, infancia y juventud, entre otros).

En este marco, se procesaron un conjunto de reformas de los sistemas instituidos de políticas sociales (seguridad social, educación, salud, entre los más destacados) y simultáneamente se promovieron una serie de programas dirigidos a combatir las situaciones de pobreza.

Los parámetros orientadores del nuevo modelo social –de corte liberal– supuso serias modificaciones en las opciones de políticas públicas,

así como también en sus modalidades de gestión, tendientes a reducir la participación del Estado en la provisión de bienestar. En líneas generales, se promovió la privatización de los servicios públicos sociales; la participación de agentes civiles en la implementación de las prestaciones; la descentralización de las intervenciones públicas y la focalización de una gama de bienes hacia los sectores con dificultades de integración social (Franco, 1996; Serrano, 2005).

En la medida que la propuesta reformista abordó simultáneamente dos aspectos estratégicos de las prestaciones sociales, uno relativo a cambios sustantivos en la orientación y naturaleza de los servicios (ejemplo: privatización), y otro, referido a la introducción de nuevos patrones de instrumentación de los mismos (ejemplo, descentralización), el debate político sobre las características del modelo de bienestar y protección emergente no pareció distinguir claramente la problemática de los medios de gestión con la de los fines sociopolíticos que se pretendía alcanzar con los ajustes y redefiniciones promovidas (Filgueira, 1997).

Es así que se difundió lo que se denominó el nuevo paradigma de políticas sociales, cuyos criterios estructuradores se tradujeron en una corriente de pensamiento que es posible calificar de uniforme, independientemente de las especificidades sociopolíticas de los contextos latinoamericanos, a lo que se agregó un énfasis, en algún sentido desmedido, de los medios de instrumentación de los servicios sociales. En este marco, se diseñaron o rediseñaron un conjunto de prestaciones, ya sea tercerizando las mismas en nombre de la participación y/o traspasándolas a las unidades administrativas locales, en nombre de la descentralización, independientemente de las capacidades institucionales instaladas.

Por supuesto que las fuerzas políticas de los países del continente mostraron distintos niveles de resistencia y lograron en alguna medida incidir, no sólo en los estilos de implementación de las políticas sociales, sino en las opciones de reformas planteadas. Más allá de esa variabilidad es posible identificar una tendencia general reformista en el campo social que, como ya se indicó, se puede traducir en un movimiento en dos rutas de acción independientes: una de ellas dirigida a revisiones de los clásicos servicios de bienestar, y otra destinada a la puesta en práctica de nuevas intervenciones para abordar las problemáticas de exclusión y vulnerabilidad social.

En este último plano, en los años 1980 y 1990 se desarrollaron dos tipos de iniciativas de carácter no contributivo, cuyo rasgo común radicó

en que asumieron el formato de programas sociales. Es así que en los años ochenta las nuevas intervenciones se plantearon como líneas de acción de naturaleza compensatoria y transitoria, focalizadas en los sectores sociales más pobres. Avanzado los años noventa, estos programas tendieron a configurarse como estrategias con cierta permanencia, intentando atender la multiplicidad de causas presentes en las situaciones de vulnerabilidad, y de ahí la búsqueda de un enfoque multisectorial y con una operativa local y comunitaria, aunque mantienen cierta expresión focalizada (CEPAL, 2006).

A su vez, a finales de la década de 1990 y en el transcurso del nuevo siglo, estas iniciativas sociales están sujetas a nuevas modificaciones. Si bien permanecen los programas sociales como los antes descritos, se promueven un conjunto de mega intervenciones de alcance nacional cuya pauta de operación se centra en transferencias monetarias de ingresos a los hogares pobres (Serrano, 2005). Entre ellos figuran el programa Oportunidades de México; el Bolsa Familia de Brasil, Chile Solidario de Chile, Jefes y Jefas de Hogar en Argentina, y en algún sentido, el Programa Nacional de Atención a la Emergencia Social de Uruguay, en tanto algunas iniciativas de esta naturaleza a tener en cuenta.

Es posible analizar este conjunto de nuevos programas como un componente esencial de un sistema estructurado de asistencia para los países de la región, en otras palabras, en términos de una base a partir de la cual edificar un esquema de protección. Sin embargo, América Latina no parece haber escogido ese camino; por el contrario, la atención a las viejas y nuevas vulnerabilidades, así como a las situaciones de insuficiencia económica, se transformó en un campo fértil para instrumentar todo tipo de ensayos en materia social y con escasos impactos para reconvertir las condiciones de pobreza de la población beneficiaria.

Podría argumentarse que este estado de situación de las nuevas políticas sociales atendiendo su carácter compensatorio y en ciertos casos transitorio, es producto de la impronta de la perspectiva neoliberal, es decir, una consecuencia lógica de considerar el crecimiento económico como un factor necesario y suficiente para superar las condiciones de pobreza. Sin embargo, en el presente su transformación en intervenciones con relativa permanencia y con una cobertura más amplia no parece resolver el problema de consolidar un sistema de protección.

Estudios sobre el tema reconocen que el balance del nuevo Estado social en el inicio del siglo XXI no es favorable en términos de pobreza y distribución del ingreso, más aún la transformación de las líneas de acción focalizadas en estables, generó superposiciones con las prestaciones públicas a cargo de las organizaciones estatales sectoriales (CEPAL, 2006).

A este panorama social e institucional se incorporan evaluaciones analíticas sobre las modificaciones de orientación en las intervenciones a finales de los años noventa, alertando sobre los potenciales prejuicios que podrían generar para alcanzar una ciudadanía social activa, y por ende que evite la dependencia de la población de las prestaciones otorgadas.

En este sentido, se plantea la clara diferenciación entre programas de tipo promocional y asistencial. Los primeros son propuestas en la que los propios beneficiarios asumen cuotas de participación en las pautas de acción que se definen, y además se cuenta con la presencia de agentes públicos y de la sociedad civil –tercer sector–, en su diseño y ejecución. Los mismos generalmente son descentralizados y de alcance local. Los de corte asistencial se centran en transferencias monetarias y/o materiales, y en oportunidades estipulan contrapartidas vinculadas a la utilización de los servicios públicos de educación y salud. Las contrapartidas exigidas, así como la naturaleza de los bienes que se ofrecen, amplían los niveles de cobertura en relación con los programas anteriormente planteados y facilitan el acceso de la población a las clásicas prestaciones instaladas (Serrano, 2005).

La categorización de estas intervenciones sociales se fundamenta en concepciones diferentes de desarrollo social. Mientras que los de corte promocional presuponen un enfoque ciudadanizante centrando su atención en las capacidades de los beneficiarios, favoreciendo así la promoción de criterios de bienestar e integración social; los de asistencia, enfatizan los problemas de carencias e incapacidad de determinados sectores sociales para enfrentar los riesgos sociales modernos. La preocupación subyacente de este último grupo de programas radica en el establecimiento de pautas estables de protección dado el debilitamiento de los mecanismos de seguridad social, y de ahí se deriva su perfil asistencialista y en algún sentido paliativo en el abordaje de los problemas sociales (Serrano, 2005).

Estas interpretaciones sobre la orientación que asumen las nuevas prestaciones sociales posibilita afirmar que bienestar y protección social no se encuentran asociados, ya que se relega aspectos sustantivos de la vida

económica y sociopolítica, relativos a la incorporación de la población al mercado de empleo, la generación de ingresos genuinos, la posibilidad de empoderamiento y acción colectiva, así como del aprovechamiento de las oportunidades que disponen los diversos sectores sociales. De esta manera, las políticas sociales y económicas limitan sus posibilidades de dialogar y de asumir conjuntamente las consecuencias políticas de las decisiones que se toman en esos campos de acción. La reorganización de las intervenciones dirigidas a la atención de la pobreza y la mejora del acceso de los servicios sociales públicos tradicionales, si bien son aspectos necesarios para aumentar la eficiencia de este tipo de prestaciones, no suple la falta de intercambio entre los criterios económicos y sociales adoptados. Sin ese relacionamiento es imposible instaurar una red sólida de protección y menos aún parámetros de bienestar (Serrano, 2005).

Más allá de la agudeza conceptual de estas apreciaciones resulta algo ingenuo considerar que el obstáculo fundamental para establecer un ensamblaje entre los criterios económicos y sociales y así promover un sistema de bienestar renovado radique en el cambio de orientación de una serie de nuevos programas sociales y en las pautas de gestión definidas.

La dificultad mayor se centró en la falta de un proyecto político que considerara un esquema de bienestar en su conjunto, estructurado en componentes diferenciados de asistencia o protección y seguridad social pero articulados entre sí con capacidad de responder a los distintos riesgos sociales y a la vez permitir la movilidad de la población entre dichos componentes, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los ciudadanos. Es decir, un sistema capaz de combinar “virtuosamente” las prestaciones sociales contributivas vinculadas con la esfera laboral y las no contributivas asociadas tanto a las funciones secundarias estatales (educación, salud, entre otros) como a las situaciones de vulnerabilidad y transformarlas en subsistemas estables.

De esa manera la orientación asistencial y las estrategias de focalización constitutivas del núcleo duro de una serie de prestaciones abandonan su condición de pautas problemáticas de acción pública y pasan a concebirse como criterios ajustados para mitigar las complejas situaciones de pobreza. Para ello resulta imprescindible reconocer la heterogeneidad de factores que operan en la constitución de las condiciones de privación socioeconómica y política, y que su superación no ocurre de una vez para siempre, más aún si se atiende la volatilidad económica,

las restricciones a la creación de empleo y las brechas de capital humano imperantes en la región (CEPAL, 2006).

Aliviar la incidencia de la pobreza de amplios sectores de la población así como los nuevos riesgos sociales se torna una obligación política ineludible, la que adquiere un significado estratégico cuando las medidas que se adoptan forman parte constitutiva de un esquema combinado de bienestar y protección que cubre las diversas necesidades de los ciudadanos. A partir de este nuevo encuadre, se abandona la lógica de protección en términos de programas fragmentarios y dispersos y se pasa a considerar las intervenciones públicas enmarcadas en un patrón capaz de incorporar los objetivos específicos de los servicios sociales de nivel local, nacional y regional (Midaglia, 2006).

La discusión sobre los medios de gestión más aptos para administrar este complejo sistema de políticas sociales abandona su estatus de correctivos infalibles, dimensionándose de acuerdo con las posibilidades de los contextos políticos-institucionales de referencia; es decir, de las capacidades públicas regulatorias nacionales y locales para asegurar el suministro de los servicios, así como pautar la participación de terceros en materia de provisión; de los mecanismos estatales disponibles para rendir cuentas de las decisiones adoptadas, y de las escalas territoriales nacionales para asegurar una descentralización adecuada de las prestaciones.

La articulación entre bienestar y protección está lejos de plantearse como un simple tema de ingeniería institucional sino que supone un proceso de negociación política en el que están llamados a participar actores sociales de envergadura nacional (movimiento sindical, cooperativo, de género, gremios estudiantiles, agrupaciones empresariales, entre los más destacados), agentes locales (asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios, etarios, etcétera) y organizaciones políticas como los partidos en tanto intermediadores de intereses y los distintos elencos gubernamentales en su función de representantes de la ciudadanía.

Por supuesto que este proceso es altamente conflictivo, plagado de incertidumbres, y se someterá a revisiones o ajustes temporales, pero es la única forma de asegurar fuentes genuinas de financiamiento de las políticas sociales y niveles del gasto público que a la vez que posibilitan el crecimiento y la estabilidad macroeconómica permiten proyectar un sistema de amparo y bienestar a mediano plazo.

Estos ámbitos de negociación brindan la oportunidad de promover niveles básicos de compromiso político para redefinir el regresivo patrón distributivo que caracteriza a estas sociedades, y por ende se configuran en espacios privilegiados en los que se comunican las visiones e intereses económicos y las necesidades sociales. La propia dinámica de ese intercambio posibilita también la renovación de las demandas de los diversos actores colectivos involucrados, vía la incorporación de las problemáticas de los sectores sociales más débiles, los que tienen dificultad de expresar su voz política.

Esta evaluación sobre las potencialidades de este proceso político está lejos de configurarse como un planteo voluntarista, ya que su desarrollo supone réditos políticos a los agentes sociales con capacidad organizativa, en la medida que les permite ampliar su base de reclutamiento y legitimarse públicamente. De esta forma, la defensa de la participación de la ciudadanía y de los segmentos sociales excluidos conquista fuerza política para modificar las agendas sociales públicas y así asegurar niveles aceptables de calidad de los servicios sociales. La historia internacional del bienestar demuestra que el tipo de prestaciones sociales y sus niveles de calidad siempre se definieron y se seguirán definiendo a partir de la defensa organizada de los intereses ciudadanos y los criterios técnicos sólo operan subsidiariamente en términos de parámetros guía de la provisión social.

En este marco, adquiere sentido el pacto social planteado en los últimos análisis de la CEPAL para constituir las bases de un nuevo régimen de bienestar al igual que en los países desarrollados, amparado en un marco doctrinario común, y que simultáneamente se contemplen las restricciones o limitaciones financieras y se acuerden los mecanismos políticos de su superación (CEPAL, 2006).

Existen significativas diferencias, en los países latinoamericanos, para iniciar un proceso político de discusión de las alternativas de distribución y su consiguiente matriz de bienestar y protección. Esto es así tanto por el grado de pobreza y desigualdad existente y la composición de los estratos sociales; también por el sistema de políticas sociales instituidas a partir de los procesos de reforma instrumentados, así como por el tipo de actores corporativos públicos y privados presentes en esos contextos y la fortaleza de los nuevos agentes sociales involucrados.

No obstante, parece imprescindible impulsar un ambiente político propicio para iniciar este proceso de discusión que remite nada menos

que a la instauración de los criterios de desarrollo social que coadyuvaban a asegurar niveles sostenidos de crecimiento económico.

Los últimos 20 años no modificaron sustantivamente las condiciones de vida de contingentes de ciudadanos. Esto es indicativo de que es tiempo de revertir la impronta que asumió el movimiento reformista latinoamericano caracterizado por una disociación o paralelismo en la revisión de los servicios públicos contributivos y no contributivos, a lo que se agregó cierto ensayismo en materia de proyectos de combate a la pobreza.

#### ESQUEMAS DE BIENESTAR Y PROTECCIÓN EN URUGUAY

Uruguay desarrolló tempranamente, en la primera mitad del siglo XX, las bases de un sistema de bienestar relativamente amplio, intentando contrarrestar los desequilibrios sociales y promover parámetros sólidos de integración social. En la génesis de ese sistema el Estado jugó un papel estratégico y anticipatorio de los problemas sociales, ganando fuerte legitimidad a través de las intervenciones públicas. La relevancia de esta acción estatal se tradujo en la generación de una cultura ciudadana fuertemente estatista (Castellano, 1994). De esta manera, el desarrollo del mencionado esquema de bienestar generó un tipo de formato político en el que Estado, democracia y políticas sociales se configuraron en una trilogía indisociable a lo largo de todo el siglo XX (Castellano, 1994; Lanzaro, 2003).

En el campo social, Uruguay se diferenció de un conjunto de países latinoamericanos consagrando un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universalista y de amplia cobertura efectiva, que se cimentó en cuatro pilares, a saber: el de asistencia sanitaria y de salud; el de la educación pública; el relativo a las regulaciones del mercado laboral, y el de las políticas de retiro de la fuerza de trabajo (Filgueira, 2001).

La centralidad del Estado junto con la orientación universalista de las políticas sociales desplegadas llevó a que prácticamente no existieran instituciones sociales proveedoras de protección en el ámbito privado, y menos aún prestaciones focalizadas dirigidas a grupos específicos (Midaglia, 2000). Las escasas medidas aprobadas destinadas a responder a problemáticas específicas, no sólo fueron marginales sino que se plantearon como subsidiarias de los servicios universales (alimentación para trabajadores)



y/o para atender problemáticas consideradas “desvíos” sociales (infancia abandonada).

Es posible afirmar que hasta mediados de la década de los setenta el sistema de bienestar instituido se caracterizó en cubrir a la mayor parte de la población –básicamente mediante servicios de salud y educación– y a la vez estableció un conjunto de prestaciones vinculadas al mercado de empleo que supuso la estratificación en el acceso, en el rango de cobertura de riesgos y calidad de los beneficios (Filgueira, 2001).

La ruptura de la institucionalidad democrática, entre 1973 y 1984, no modificó sustantivamente el edificio de bienestar establecido cuando se atiende las orientaciones, los formatos institucionales de provisión, así como los niveles agregados de gasto público social adjudicado. Las variaciones se procesaron intrasistema en relación con el traspaso de gasto público entre los servicios y el subsiguiente recorte de beneficios y descenso de calidad de una serie de prestaciones.

A partir de mediados de los años ochenta, coincidente con la apertura democrática, se vislumbraron tímidos cambios en materia social. En esa etapa se promovieron una serie de programas para responder a las situaciones críticas de vulnerabilidad social, los que en el futuro se multiplicarían. No obstante en esa etapa el sistema de provisión social mantuvo su perfil universalista y sectorial.

La década de los noventa es posible calificarla de fase reformista ya que en ese período se introdujeron cambios significativos, asociados al nuevo paradigma de políticas sociales en lo relativo a la orientación y modalidades de gestión de las intervenciones públicas, en pos de redefinir la matriz originaria de bienestar (Midaglia, 2000). Es así que se consagra la semiprivatización del sistema de seguridad social; se tercerizan un conjunto de servicios públicos tradicionales o parte de los mismos y, simultáneamente, se diseñaron nuevas prestaciones que asumen un formato mixto de implementación –coparticipación público-privada.

Importa señalar que la pauta reformista no fue uniforme, es más ha sido designada de gradualista, ya que si bien la mayoría de las revisiones de las prestaciones sociales, así como los nuevos programas se guiaron por los criterios antes mencionados, en otros casos, como el área de educación, se profundizó la intervención del Estado. A modo de ilustrar brevemente las reformas diferenciales que se introdujeron en un conjunto

de sectores y áreas públicas sociales se presentará a continuación aquellas que han sido más relevantes para el contexto uruguayo.

En 1994 se reformuló el clásico sistema de seguridad social quebrándose el monopolio estatal, en la medida que se estableció un régimen asentado en dos pilares específicos: un pilar de solidaridad o reparto intergeneracional propio del sistema anterior y otro, nuevo, de capitalización individual administrado por agentes privados.<sup>1</sup>

En 1995 se inició el proceso de revisión del sistema de educación pública donde, contrariamente al caso anterior, primó un modelo en el que el Estado, lejos de perder su rol protagónico, profundizó su intervención. Las principales líneas de esta reforma consistieron en la expansión de la enseñanza preescolar, la creación de escuelas primarias de tiempo completo, la readecuación de la currícula de la enseñanza media, el establecimiento de centros de formación para docentes de secundaria en el interior del país. El desarrollo de cada una de esas líneas propició que la enseñanza pública ganara participación reduciendo aún más el escaso peso que tiene el sector privado en este campo. En definitiva, la revisión de este sistema no alteró la pauta de prestación universal que caracterizó a la educación pública a lo largo de la historia. De cualquier manera, se incorporaron criterios de focalización para atender a los grupos más vulnerables, pero dentro de ese marco general universal.

La reforma social no se agotó en el campo público sectorial, sino que dio lugar a la creación inédita para el país de un conjunto de programas y proyectos sociales exclusivamente diseñados para abordar problemáticas asociadas con la pobreza, con una cierta atención hacia grupos poblacionales con atributos que los tornaban vulnerables (edad, género). Una proporción significativa de estas nuevas intervenciones se instrumentaron a través de asociaciones civiles u organizaciones sin fines de lucro.

---

<sup>1</sup> La enmienda constitucional introducida en 1989 a partir de un plebiscito modificó la pauta de ajuste de las pensiones y jubilaciones, permitiendo que en 10 años se duplicara el valor real de las mismas, impactando positivamente en la situación de pobreza de más de un tercio de la población. El aumento del gasto público para financiar la nueva pauta previsional generó un abultado déficit fiscal que llevó a que, finalmente, se introdujeran las modificaciones de mediados de la década de los noventa. La reforma aprobada en 1994 está generando problemas de cobertura para sectores de menores ingresos, los que poseen un empleo informal o precario, particularmente las mujeres.

La evolución de los niveles de pobreza y su concentración socioespacial (conocido como el proceso de segregación residencial), así como la pérdida de dinamismo, precarización del mercado de empleo, parecieron justificar su existencia. Sin embargo, estos nuevos programas carecían de clara articulación con el resto de los servicios públicos no contributivos de vocación universal que se encontraban en fase de revisión, desestimándose así la necesidad política de complementar y potencializar las intervenciones públicas para abordar complejas situaciones sociales. La crisis económica del año 2002, que supuso un aumento notable de los índices de pobreza, reforzó la pauta política de reeditar este tipo de programas sociales, propiciando una suerte de intervenciones agregadas cuya proyección futura era incierta; y lo que es más grave aún, no parecían responder a la magnitud y a los impactos sociales de los nuevos procesos de exclusión social.

La información estadística disponible evidencia la configuración de un proceso de deterioro en las condiciones de vida de importantes grupos sociales, en particular de niños, jóvenes y mujeres, que si bien sigue la tendencia social latinoamericana alerta sobre la necesidad política de rediscutir los parámetros de protección social vigentes en el país. El cuadro 1 muestra estas tendencias.

Como se puede apreciar, desde el período de apertura democrática hasta 1994 se inicia un proceso sostenido de descenso en los niveles de pobreza. Esta tendencia a la baja se desacelera en la fase subsiguiente, entre 1994 y 1999, y partir de ese año se evidencia un aumento sostenido de las personas que viven en condición de pobreza, que adquiere dimensiones significativas a partir del año 2002.

Los altos índices de pobreza tienen fuerte incidencia en los segmentos más jóvenes de la población, y esto adquiere un significado social particular para un país con una estructura demográfica envejecida. Una serie de estudios denominan este proceso en términos de “infantilización de la pobreza”, acompañada por un aumento de la brecha social entre las generaciones más jóvenes y el resto de la población (Terra y Hopenhaym, 1986; Kaztman y Filgueira, 2001; UNICEF, 2005). Esta tendencia se ha acentuado,<sup>2</sup> al punto que para 2005, 57.6% de los niños y niñas menores

---

<sup>2</sup> Si bien los niveles de pobreza en los menores de edad son diferentes dependiendo de la medición del Instituto Nacional de Estadística que se tome (la línea de pobreza

Cuadro 1  
Evolución de la pobreza en Uruguay 1986-2003, por tramos de edades.  
En porcentajes

Año	Total de personas pobres	0 a 5 años	65 o más años	Relación entre los niños de 0 a 5 años y personas de 65 o más pobres
1986	46.2	63.2	32.6	1.94
1987	35.6	54.1	20.8	2.60
1988	26.6	44.2	12.4	3.56
1989	26.6	44.1	13.1	3.37
1990	29.7	49.9	14.9	3.35
1991	23.4	41.0	9.7	4.23
1992	19.9	37.5	6.4	5.86
1993	17.1	32.6	5.6	5.82
1994	15.3	30.7	4.2	7.31
1995	17.4	34.4	5.1	6.75
1996	17.2	35.5	4.8	7.40
1997	17.2	36.4	4.9	7.43
1998	16.7	34.7	4.1	8.46
1999	15.3	32.5	3.4	9.56
2000	17.8	37.4	3.9	9.59
2001	18.8	38.3	3.9	9.82
2002	23.6	46.6	5.4	8.63
2003	30.9	56.5	9.7	5.8

Fuente: De Armas (2004) con base en el Instituto Nacional de Estadística (2002 y 2004)

de seis años vivían en hogares pobres mientras que 10.8% de los mayores de 65 años se encuentran en esa situación (INE, 2006).

Los cambios ocurridos en el mercado de empleo y trabajo contribuyen a delinear el panorama general donde se manifiestan las situaciones de riesgo de los jóvenes. A pesar del fuerte dinamismo que mostró la economía en la década de los noventa, las tasas de desempleo fueron altas en todo el período y en el año crítico de 2002 alcanzó 19% (OIT, 2005). Si bien el empleo creció hasta la crisis económica del mencionado año, lo hizo con disparidades tanto entre hombres y mujeres, así como también de acuerdo con los niveles educativos requeridos. Además, casi la mitad

---

de 1996 o la línea de pobreza de 2002), igualmente el aumento de la pobreza infantil desde la mitad de los noventa se constata con ambas mediciones (aunque es mayor con la LP 1996) (UNDP, 2005).

de los que están insertos en el mercado tienen alguna dificultad de empleo (subempleo, precariedad e informalidad) (Ibíd.).

Cuadro 2  
Tasa de desempleo según nivel educativo  
y según presencia de niños o adultos mayores en el hogar.  
País urbano 1991, 1998, 2002, 2003 y 2004

	1991	1998	2002	2003	2004
Tasa de desempleo según total de país urbano	8.9	10.1	17.0	16.9	13.07
TASA DE DESEMPLEO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO					
Hasta 6 años de educación	8.5	9.6	16.6	16.5	12.5
Entre 7 y 9 años de educación	11.6	13.1	21.1	20.8	16.6
Entre 10 y 12 de educación	8.4	9.6	17.7	17.7	14.5
Entre 13 y 15 años de educación	9.0	9.2	18.9	19.2	13.7
16 y más años de educación	3.9	2.9	7.6	8.0	5.4
TASA DE DESEMPLEO SEGÚN PRESENCIA DE NIÑOS O ADULTOS MAYORES EN EL HOGAR					
Tasa de desempleo entre activos que viven en hogares con niños	9.7	10.6	18.1	17.9	14.3

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2005 (elaborado a partir de las Encuestas de Hogares –ECH– del Instituto Nacional de Estadística –INE– de la República Oriental del Uruguay).

Los jóvenes son los que presentan mayor dificultad de inserción en el nuevo mundo laboral. La tasa de desempleo registrada en este segmento de población es mayor que la de los adultos, entre otras razones porque se concentran las personas que buscan trabajo por primera vez (factor al que hay que agregarle los problemas derivados de esa primera búsqueda), junto a la mayor rotación e inactividad que caracteriza a este grupo etario. En 2002 la tasa de desempleo de los jóvenes entre 18 y 24 años fue de 36% (Ibíd.).

Simultáneamente se evidencian diferenciales tasas de desempleo de acuerdo con la presencia de niños o adultos mayores en el hogar y esto remite a la situación de las mujeres en este país.<sup>3</sup> En el mercado laboral aún persisten diferencias de equidad de género, tanto en términos de segregación ocupacional, calidad de los empleos como protección frente al desempleo (PNUD, 2005). La tasa de desempleo femenina tiende a ser

<sup>3</sup> Para una discusión más acabada sobre estos temas, entre otros autores, véase R. Aguirre (2001 y 2003).

mayor que la masculina y en 2002 alcanzó 56% del total de desocupados (PNUD, 2005). A esto se suma que los niveles informalidad y subempleo también son más altos entre las mujeres (OIT, 2005).

La transformación del sistema de bienestar y protección uruguayo no pareció ajustarse adecuadamente a la nueva estructura de riesgos que se estaba configurando en el país y, si bien se ensayaron respuestas públicas para enfrentarlas, las mismas adquirieron un estatus residual y compensatorio producto de su aislada operativa. En este sentido, resulta pertinente calificar al sistema emergente de híbrido, considerando la orientación y la localización institucional de sus servicios sociales. Luego de más de 15 años de reformas, al interior del esquema de protección conviven políticas universales, focales, con una gestión exclusivamente estatal y de coparticipación de la sociedad civil sin una clara direccionalidad sobre los problemas y déficit sociales que pretende atacar o revertir.

Esta suerte de sistema híbrido funciona de manera fragmentaria en términos de nichos de acción prácticamente independientes entre sí, más allá que se dirija a los mismos sectores socioeconómicos, y además no mantiene vínculos precisos con el componente contributivo del sistema. Algunos de los resultados de esta modalidad de intervención no se traducen únicamente en un problema de superposición de servicios, sino que cercenan las posibilidades de construir una sólida y estructurada red de seguridad social. Además, se ven acotadas las posibilidades de promover las bases constitutivas de una autoridad social con capacidad política de establecer límites a los lineamientos económicos.

Uruguay se encuentra en un momento político y económico estratégico para discutir su sistema de bienestar y protección, no sólo porque ha encauzado la crisis económica y retomado el crecimiento, sino que posee una correlación política favorable para plantear criterios alternativos que hagan viable el desarrollo social y así redireccionar la intervención pública en esa área sin descuidar los parámetros macroeconómicos aceptados internacionalmente.

El actual gobierno de orientación de izquierda en los primeros dos años de ejercicio no pareció revertir sustancialmente la lógica dispersa de los programas y servicios que operan en materia social. No obstante, dicha administración política promovió en ese período tres medidas sociales de diferente naturaleza y proyección: una que se inscribe en el mercado de trabajo –los Consejos de Salarios– tendiente a habilitar

la negociación salarial, esfera del bienestar; un programa de atención a la emergencia social de carácter coyuntural –el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)–, esfera de protección, y otra de índole institucional, la creación de un Ministerio de Desarrollo Social encargado de instrumentar el Plan de Emergencia y a la vez de coordinar las intervenciones públicas de tipo no contributivo.

Recientemente las autoridades gubernamentales anunciaron el lanzamiento de una nueva iniciativa en el campo social, el Plan de Equidad, tendiente a revisar y modernizar, en el mediano plazo, el esquema de bienestar y protección que dispone el país. Simultáneamente, cabe señalar que luego de un amplio debate político se definió una reforma tributaria que además de pretender racionalizar la carga tributaria intenta mejorar la pauta distributiva.

Independientemente de esta medida económico-fiscal, cabe la posibilidad de que el mencionado plan no sea más que una reedición de los ensayismos sociales que legitiman a los gobiernos de turno en la región o, por el contrario, que la misma habilite la generación de un proceso político responsable de ajuste y reorientación del sistema existente.

Tomando en cuenta la experiencia europea y a la vez considerando el capital institucional público acumulado en el país en materia social, esta última alternativa ofrecería la oportunidad histórica de debatir sobre la arquitectura de bienestar más conveniente para enfrentar los nuevos riesgos, y más importante aún definir la direccionalidad política que condicionará el tipo de integración social que se pretende promover en la sociedad uruguaya.

#### CONSIDERACIONES FINALES

El cambio de modelo de desarrollo a nivel internacional puso en tela de juicio la adecuación de las pautas de protección y bienestar vigentes hasta la década de los ochenta para responder a los nuevos criterios de acumulación capitalista y atender a la estructura de riesgos sociales en proceso de consolidación.

La discusión política y académica en torno a la readecuación del sistema de bienestar asumieron distintos rumbos en Europa y en América Latina. Mientras que en el viejo continente se vislumbró un esfuerzo político de conectar las exigencias económicas con la dinámica social emergente,

en Latinoamérica pareció procesarse un divorcio entre esos dos campos de acción.

Los europeos, bajo gobiernos de distinto signo político, definieron un conjunto de intervenciones públicas que intentaron responder a los cambios que se procesaban en las principales agencias de integración social, fundamentalmente, en el mercado de empleo. De esta manera, se establecieron un conjunto de pautas de protección social que buscaron complementar los vacíos producidos en dicha esfera, generando así posibilidades políticas de rediseñar un sistema de bienestar con capacidad de articular sus componentes contributivos y no contributivos.

Los latinoamericanos en cambio condujeron la reforma social disociando la revisión de los servicios de seguridad social asociados al mundo del trabajo de la creación de mecanismos alternativos de protección dirigidos a la atención de las nuevas vulnerabilidades. La resultante de esta estrategia reformista fue la emergencia de un esquema de bienestar en cierta medida dualizado, en el que las problemáticas referidas al trabajo y la pobreza carecían de un tratamiento político vinculante. Las nuevas políticas sociales dirigidas a grupos en situación de riesgo social, se asemejaron, en una importante proporción, a ensayos políticos discretos de escasa cobertura y limitados impactos sociales. Estas prestaciones tuvieron un carácter claramente compensatorio y residual, imposibilitando así que se configuraran en un eslabón esencial que complementara el edificio de bienestar. De esta manera, quedaba en evidencia la falta de un diálogo fluido entre los criterios económicos y sociales. Los déficit de integración e inclusión social eran considerados como metas políticas secundarias, corregibles a través del crecimiento económico.

Dentro del contexto latinoamericano, Uruguay moderó el radicalismo de sus reformas y también el grado de ensayismo de las respuestas implementadas para abordar los nuevos riesgos sociales. Entre otros factores, esto obedeció básicamente a su tradición de bienestar público y a la oposición política (social y partidaria) frente a la amenaza de instalación de un modelo socioeconómico de corte estrictamente liberal.

En este sentido, su pauta moderada de revisión de las principales políticas sociales generó un sistema que es posible calificar de híbrido en la medida que conviven prestaciones universales estrictamente estatales –educación–, con otras de carácter mixto –seguridad social– a las que se agregan intervenciones dirigidas a grupos con características específicas



–infancia; juventud, género– bajo nuevos formatos de implementación (colaboración público-privado). Este conjunto de modificaciones introducidas al sistema precedente, denotaría cierta atención política para el tratamiento de las nuevas problemáticas sociales. Sin embargo, no pareció existir una voluntad política manifiesta que se tradujera en un proyecto vertebrador del esquema de bienestar en su conjunto articulando los servicios públicos contributivos con los no contributivos.

La asunción del gobierno por parte de una coalición de izquierda con predisposición política para corregir la matriz distributiva vigente en el país, a lo que suma un contexto de estabilidad y crecimiento económico, genera condiciones propicias para discutir y rediseñar un sistema ensamblado de protección y bienestar en el que exista una correlación entre las decisiones económicas y las pautas políticas de integración social.

La creación de una esfera organizativa institucional especializada, el Ministerio de Desarrollo Social, encargado de la coordinación de las intervenciones públicas, podría traducirse en una pieza política central para el establecimiento de bases sólidas que permitan estructurar un esquema coherente de protección. El anunciado Plan de Equidad, junto con otras políticas públicas con potenciales impactos distributivos (la reforma tributaria), pueden constituirse en instrumentos adecuados para instaurar una pauta moderna y extendida de bienestar.

El momento actual resulta particularmente clave ya que supone la transición entre una política coyuntural y de amplia cobertura dirigida a contornar las situaciones de emergencia social (el PANES) hacia el montaje de una institucionalidad combinada de bienestar y “redes de seguridad”.

### *Bibliografía*

- AGUIRRE, Rosario (2003) *Trabajar y tener niños. Insumos para repensar las responsabilidades familiares y sociales*, Seminario Internacional: Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación y la acción pública. Montevideo: FCS/UdelaR/CLACSO.
- (2001) “Trabajo y género. Caminos por recorrer”, en Rosario Aguirre y Karina Batthyány, *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*. Montevideo: Asociación de Universidades Grupo Montevideo/UdelaR/CINTERFOR/OIT.

- ANDERSEN, Gosta E. (1993) *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Ed. Alfons el Magnanim.
- (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- AUST, A. y A. Arriba (2004) “Policy Reforms and Discourses in Social Assistance in the 1990s: Towards ‘Activation’?”. Documento de Trabajo núm. 11. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- ARRIBA, A. y Z. Ibáñez (2002) “Minimum Income Guarantee and Social Assistance Benefits for Low Income People and Increasing Low Wages”. Documento de Trabajo núm. 12. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- CASTELLANOS, E. (1996) “Uruguay: Un caso de bienestar de partidos”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 9. Montevideo: Ed. ICP-FCS.
- CASTEL, R. (2004) *La inseguridad social*. Buenos Aires: Manantial.
- CEPAL (2006) *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DE ARMAS, G. (2004) *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- DOS SANTOS, W. (1987) *Ciudadanía e Justicia*. Río de Janeiro: Campus.
- FILGUEIRA, C. (1997) “Introducción”, *Desafíos de la seguridad social*; C. Filgueira, C. Midaglia y J. Petersen-Thumser (comps.) *Programa latinoamericano de políticas sociales*. Montevideo: CIESU/DSE/Trilce.
- FILGUEIRA, F. (2001) “Between a Rock and a Hard Place. Construyendo ciudadanía social en América Latina”, en *Ciudadanía en Tránsito*, org. L. Cioscia. Montevideo: Banda Oriental.
- FRANCO, R. (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 58. Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2006) *Estimación de Pobreza por el método de ingreso*. Montevideo: INE.
- KAZTMAN, R. y F. Filgueira (2001) *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo: IPES.
- LANZARO, J. (2003) “Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en Uruguay”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* núm. 14/2003. Montevideo: Instituto de Ciencia Política/UdelaR.
- MIDAGLIA, C. (2006) *La construcción de una malla de seguridad: ¿un punto de partida para recrear el sistema de protección social?* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Montevideo: mimeo.

- MORENO, L., M. Matsaganis, M. Ferrera y L. Capucha (2003) “¿Existe una ‘malla de seguridad’ en la Europa del sur? La lucha contra la pobreza y la exclusión en España, Grecia, Italia y Portugal”. Documento de Trabajo núm. 17. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- MORENO, L. (2004) “Reforma y reestructuración del Estado del bienestar en la Unión Europea”. Documento de Trabajo núm. 9. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (2005) *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. Santiago: OIT.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005), *Desarrollo humano en Uruguay 2005*. Montevideo: PNUD.
- SERRANO, C. (2005) “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, serie “Mujer y Desarrollo” núm. 70. Santiago de Chile.
- TERRA, J. y M. Hopenhaym (1986) *La infancia en el Uruguay (1973-1984)*. Montevideo: CLAEH.
- UNICEF (2005) Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2005. Montevideo: UNICEF.

# Política social en tiempos neoliberales: pasivos sociales, democracia y calidad de vida en el Chile del siglo XXI



Jorge Rojas Hernández

*La desigualdad es el principal escollo  
que enfrentamos para hacer de Chile  
un país desarrollado.*

Programa de Gobierno  
de Michelle Bachelet

## INTRODUCCIÓN

Chile siempre ha soñado con llegar a ser un país desarrollado. Hemos tratado de desarrollarnos creciendo “hacia fuera”, exportando materias primas; luego, una vez que esta estrategia entró en crisis, intentamos crecer “hacia adentro”, industrializándonos. Con esta última estrategia soñamos con la elaboración, con agregar valor a los productos y distribuir la riqueza. Llegamos incluso a pensar que Chile podría llegar a ser un país más democrático e igualitario. Un país solidario con cobertura educacional, sanitaria y social para la mayoría de la población. Aspiramos a parecernos a Europa, construyendo un Estado de bienestar periférico. Aspirábamos a eliminar las causas estructurales que engendraban desigualdades y conflictos sociales agudos. La historia trágica –golpe militar de 1973– de este desenlace es conocida. En el siglo XXI el sueño del desarrollo sigue vigente, probablemente como el tránsito o el retorno al tronco de su huella histórica.

## TRANSFORMACIONES CON DESIGUALDAD

El violento desmantelamiento del Estado y la destrucción del sistema social público, ocurrido a partir de 1973, entroncó posteriormente con la globalización de la economía chilena de la década de los ochenta. “Globalizarse”

fue la consigna máxima de los economistas neoliberales que aplicaron bajo mano de hierro de la dictadura militar las políticas de ajuste estructural. Ello se pudo hacer sólo sin democracia. La dictadura militar externalizó la economía y el país. A partir de la década de los noventa y hasta nuestros días (2006), en democracia imperfecta, se ha sentido claramente la falta de Estado, la desnacionalización del país, la fuerte presencia del capital internacional, la inequidad y los problemas de identidad nacional que tienen los chilenos.

La ausencia de Estado se observa en la falta de regulación y en el aumento de los conflictos por el uso de los recursos, la mala calidad de la educación y la mala distribución de la riqueza. El Estado muestra una gran incapacidad para resolver los problemas más acuciantes que afectan a la sociedad chilena. Carece de regulaciones adecuadas, de funcionarios, de competencias y de recursos suficientes para resolver graves problemas, como el de la pobreza, el acceso a la salud y la mala calidad de la educación municipalizada. En una sociedad en la que los privados controlan 80% de la riqueza, el Estado tiene una existencia casi simbólica, aunque mantiene un fuerte poder desorganizador de la sociedad civil y reconstituyente del gran capital y sus lazos internacionales. Las transformaciones mundiales que experimenta el capitalismo amenazan el corazón mismo de los Estados-nación, generando desigualdades entre países ricos y pobres y al interior de las diferentes sociedades y grupos humanos que habitan en el planeta. Estos procesos de concentración ilimitada y perversa de la riqueza erosionan los ecosistemas, los sistemas democráticos y desestabilizan regiones y las relaciones internacionales.

Bajo la dictadura, el Estado se militariza y se coloca despóticamente al servicio de la reconstrucción de la burguesía y del empresariado. Para ello se reprime la oposición y se despolitiza la sociedad. En el tránsito hacia la democracia se articula en torno al Estado una nueva elite político-administrativa que circula rotativamente desde las cúpulas de los partidos políticos hacia las administraciones de empresas privadas. A esta nueva elite le conviene una transición lenta, ordenada y con escasa participación ciudadana.

La transformación implicó también una redefinición de la relación del Estado con la sociedad civil. En el pasado, la participación ciudadana tenía rasgos corporativos, se encauzaba a través del Estado y los partidos políticos. En la actualidad, los procesos de individualización y la mercantilización

de las relaciones sociales han atomizado la sociedad, dejando al ciudadano más solo frente al poder del mercado y las instituciones.

Por su parte, los partidos políticos, otrora articuladores de intereses sociales y portadores de utopías, han visto también disminuidas sus esferas de acción, reduciéndose en su función a la de meros “reparadores” o compensadores de las demasías del mercado, sin cuestionar el orden económico y social imperante ni proponer nuevas formas equitativas y sostenibles de convivencia social. Ello explica el desencanto ciudadano con la política, especialmente de los jóvenes.

La economía crece en Chile, pero la sociedad no se desarrolla. La gran tarea pendiente del desarrollo es la modernización de la sociedad. Mientras ello no ocurra nuestra modernización se mantendrá trunca. Más aún, la no modernización de la sociedad puede frustrar el proyecto más amplio de modernización del país. El gobierno de Michelle Bachelet representa, en este sentido, una esperanza de cambio: de inclusión social, de desarrollo humano, de cercanía ciudadana y de distribución más equitativa del ingreso. Se propone lograr un “salto hacia el desarrollo”, transformando el sistema social: la salud, la previsión y la educación. Ojala que esta esperanza no se frustre.

Las recientes protestas estudiantes secundarios –conocido como el movimiento de “los pingüinos” –que movilizaron a cerca de un millón de escolares para mejorar la calidad de la educación municipalizada que reproduce la pobreza, son paradójicamente el producto del crecimiento experimentado por el país y la falta de desarrollo humano, social y cultural. En efecto, el país ha crecido en lo económico enormemente en el período democrático: en infraestructura, diversificación de sus exportaciones, modernización de parte de su gestión pública y privada, en el incremento del acceso a la universidad, en el aumento de la cobertura escolar, en su conectividad vial, en la adquisición de bienes durables y no durables, etcétera. Pero este crecimiento sin equidad ha alcanzado un límite cuantitativo que exige transformaciones cualitativas urgentes: transitar del crecimiento cuantitativo al desarrollo cualitativo con plena inclusión ciudadana, sobre todos de los millones de pobres que producen el progreso sin disfrutarlo.

Según datos de la Encuesta CASEN 2003 la riqueza del país se concentra en 1% de la población. En efecto, las 40 mil familias chilenas que conforman 1% registran en 2003 un ingreso familiar que va desde los 5.4

millones de pesos mensuales hasta los 99 millones de pesos mensuales. Al comparar estas cifras con las de 1990 se constata que el ingreso promedio familiar de este segmento aumentó de 6.6 millones de pesos mensuales a 10.2 millones mensuales. En la Encuesta CASEN de 1990 no aparecían familias con ingresos superiores a los 10 millones de pesos mensuales, mientras que en la Encuesta de 2003 aparecen 5 773 familias. En 1990, 1% de la población más rica participaba de 16.2% de los ingresos totales, mientras que en 2003 incrementó su participación a 19% de los ingresos totales (Castillo, 2006). Las políticas de mercado, con escasa regulación, concentran la riqueza y aumentan las desigualdades sociales. Este nuevo segmento de ricos establece nuevos patrones de vida. El lujo no tiene límites. Hace diez años una gran casa tenía alrededor de 400 metros cuadrados. Hoy son 700 metros, y hay una serie de requerimientos nuevos: cuatro o cinco estacionamientos, sala de cine con butacas para diez o quince personas, sala de *pool*, jacuzzi en las terrazas, gimnasio, etcétera. En el sector oriente de Santiago, en San Damián, el Mirador de San Damián o en los altos de Los Trapenses, se construyen las casas exclusivas de este club de nuevos ricos. Construir una gran casa en un sitio de cerca de 2 000 metros cuadrados ronda el millón de dólares... En este sentido, puede destacarse también el hecho de que en los últimos cinco años el número de helicópteros privados (cuestan entre US\$ 350 000 y un millón) creció en 30%, alcanzado a cerca de 150 dueños privados que, dado los problemas de contaminación acústica que generan a sus vecinos, hoy buscan construirse en las cercanías de sus casas y oficinas, un helipuerto (Castillo: *ibíd.*) Si bien es cierto que la pobreza ha sido reducida considerablemente en el país desde comienzos de la década de los noventa (de 43% a 18%), la distribución del ingreso sigue siendo negativa. Los segmentos de extrema pobreza evolucionan a pobres o menos pobres, mientras importantes segmentos de clase media viven “incluidos” en nuevos intersticios de la pobreza moderna.

#### SOCIEDAD NEOLIBERAL

La omnipresencia del mercado en la vida social y política ha reducido la vida humana a meros intercambios comerciales. Todo parece contaminado por la rentabilidad y viabilidad económica. El lenguaje político y cotidiano refleja esta nueva realidad. Lo mismo ocurre con el trabajo y la educación y, en general con el comportamiento individual y social.

¿Se puede transformar tan profundamente una sociedad? ¿Borrarle su historia, eliminarle sus tradiciones y cultura política? No es posible borrar todo, siempre quedan rastros de las “huellas” históricas, susceptibles de redescubrir y volver a caminar, pero las rupturas institucionales y sociales, como las ocurridas en Chile, requieren de tiempo y de nuevos actores sociales y políticos, que reemplacen a los caídos y tomen sus recuerdos y senderos como suyos.

El neoliberalismo defiende teóricamente la libertad, sobre todo, se entiende, la económica, no necesariamente la social ni tampoco la política. Además, el neoliberalismo en la periferia de la globalidad no es lo mismo que en el centro o norte del capitalismo. En los países desarrollados, el neoliberalismo se enfrenta con una sociedad más organizada: con sindicatos, partidos políticos, organizaciones ciudadanas, gremios y con mayor conciencia social y fortaleza ciudadana. En esos países el mercado ha sido históricamente “enjaulado”, socialmente cercado, políticamente negociado entre el capital y el trabajo (Estado de bienestar social) y jurídicamente regulado. El capitalismo organizado o “tardío”, en la acepción de Habermas, funciona con compromisos y consensos, lo que dificulta el desenvolvimiento arbitrario del capital. Es cierto que esta forma de capitalismo también se encuentra en crisis, pero tiene otras opciones menos salvajes de salida.

Con las fallas de funcionamiento del mercado y los efectos secundarios disfuncionales de este mecanismo de regulación entra en quiebre también la ideología burguesa básica del intercambio equitativo. El reacoplamiento del sistema económico al sistema político, que repolitiza en cierto modo las relaciones de producción, intensifica, por otra parte, la necesidad de legitimación: el aparato del Estado, que ya no se limita, como en el capitalismo liberal, a asegurar las condiciones generales de producción (en el sentido de las premisas de mantenimiento del proceso de reproducción), sino que interviene en ellas de manera activa, necesita de legitimación, al igual que el Estado precapitalista; pero ahora ya no existe la posibilidad de invocar el acervo de tradiciones, socavado y agotado en el curso del desarrollo capitalista. Además, por obra de los sistemas universalistas de valores de la ideología burguesa, los derechos civiles, y entre ellos los derechos a participar en las elecciones políticas, se han generalizado. Por eso sólo en condiciones extraordinarias y transitorias es posible pres-



cindir del mecanismo de sufragio universal para obtener legitimidad. El problema que ello plantea es resuelto mediante el sistema de democracia formal. La participación del ciudadano en los procesos de formación de la voluntad política, es decir, la democracia material, llevaría a la conciencia la contradicción entre una producción administrativamente socializada y un modo de apropiación y de empleo de la plusvalía que sigue siendo privado. Para que esa contradicción no sea tematizada, el sistema administrativo debe alcanzar suficiente autonomía respecto de la formación de la voluntad legitimante. Las instituciones y los procedimientos de la democracia formal han sido diseñados para que las decisiones del gobierno puedan adoptarse con suficiente independencia de motivos definidos de los ciudadanos (Habermas, 1995:53).

Una “sociedad neoliberal”, por el contrario, funciona con poca democracia e injerencia ciudadana. Milton Friedmann y Von Hayek –verdaderos profetas del neoliberalismo - proclamaron la libertad contra el Estado y contra lo que ellos llamaron la “servidumbre” de los sistemas colectivos o “totalitarios”, tratase indiferenciadamente del keynesianismo, intervencionismo estatal, de la economía socialista o de la economía “social de mercado” o del régimen de bienestar social socialdemócrata. Todo lo que implique exceso o demasiada regulación del mercado, atentaría contra la libertad de los intercambios comerciales.

La sociedad “neoliberal”, como se ha implantado en Chile a partir de la dictadura militar, surge de este duro y radical proceso de desestabilización y privatización de las relaciones sociales, económicas y políticas. ¿Qué queda después de la “muerte del Estado”? Individuos dispersos, de baja intensidad subjetiva y ciudadana. Quedan apenas “electores de supermercados” (los productos pueden ser bienes de consumo durable, perecibles, teleseries o candidatos políticos marketeados), provistos de tarjetas de créditos, de ansias de consumo, con bajo poder adquisitivo.

¿Advenimiento de la “sociedad de masas”? El modelo de sociedad parece marchar en ese sentido. Eugenio Tironi (1999) retrata el “ascenso” de las masas al reinado de la sociedad de consumo instalada en el país. Por cierto, se trata de un ascenso muy limitado y extremadamente diferenciado en lo social. Pero alcanzar la democracia plena supone cambios profundos, los que aún no se perciben en el horizonte de la política nacional. La sociedad neoliberal, en el caso de Chile, sus impulsores, buscan construir

un orden social utópico basado en el individuo “individualista”, considerado como un ente abstracto sin sociedad, limitado a relaciones de tipo transaccionales. Para lograr este objetivo los militares desorganizaron violentamente a la sociedad y los economistas neoliberales sometieron las relaciones sociales al mercado. Estas dos dictaduras echaron las bases del tipo de sociedad actualmente existente en el país (Rojas, 2006:46).

La filosofía neoliberal más refinada se refiere al individuo emprendedor y flexible, es decir, a aquella persona que desde sí misma, desde su fuerza se construye sin exigir demasiado a las instituciones públicas ni a la sociedad. Este concepto de “individuo individualista” representa lo esencial de la libertad en el sentido neoliberal. Un individuo sin “amarras”, libre en las relaciones de intercambio, flexible en su forma y precio de venta como fuerza de trabajo. Este individuo no necesita de sindicatos ni partidos políticos que defiendan sus “derechos”, no necesita de organizaciones intermedias. Los sindicatos constituyen “monopolios” que atentarían contra la libertad contractual individual. Los partidos populares practican el “clientelaje”, prometiendo medidas de tipo “pacto social” que bloquearían la libre iniciativa de los individuos. Muchas veces se les denomina peyorativamente “populista”. El Estado, por su parte, subsidia cuando las carencias de los individuos son excesivas.

La flexibilidad –palabra mágica neoliberal– debilita aún más a los más débiles, les cerciora sus escasos derechos y bloquea sus posibilidades de desarrollo. La regulación capital-trabajo, históricamente ha sido producto de las luchas sociales tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores. En Chile, la desregulación se practicó en forma violenta bajo la dictadura de Pinochet. Permitió despedir trabajadores sin mayores problemas ni procedimientos legales; permitió rebajar drásticamente los salarios; eliminar las conquistas sociales; eliminar la negociación colectiva y la actividad sindical; impedir la filiación sindical; eliminar los aportes de los empresarios al sistema de pensiones y seguridad social de los trabajadores. Permitió, de esta manera, el control absoluto del trabajo por parte del capital. Y obligó a los trabajadores a adaptarse a las nuevas condiciones y entrar en una larga fase defensiva y de reorganización, de la que a 16 años de vida democrática aún no logran salir.

El individuo flexible carece de sociedad y de instrumentos de negociación. Su única posibilidad de supervivencia consiste en *autoemprenderse*, en desarrollar iniciativa individual. Su vida no tiene metas de largo plazo

ni certezas, carece de futuro y de biografía, debe vivir en el presente, con una vida discontinuada en proyectos. Para muchos estos proyectos fracasan, pero los fracasos son de responsabilidad propia y, por lo tanto, deben emprender nuevos proyectos e iniciativas para tratar de salir adelante. El estrés y el fracaso están autoprogramados, pero la ideología de la flexibilidad y del emprendimiento las oculta, al darles existencia “natural”. En la mayoría de los casos, los individuos sobreviven a medio camino, en medio de fracasos y pequeños éxitos. La desigualdad estructural existente en Chile impide a los más pobres practicar el autoemprendimiento. En una sociedad con igualdad de oportunidades, sin duda que el emprendimiento puede constituir una forma de inyectar dinamismo al desarrollo humano y social (Rojas, *op.cit.*: 47).

Esta “sociedad de individuos” dispersos no está basada en la solidaridad colectiva, sino en la responsabilidad meramente individual. Por lo mismo que el sistema social –sí es que se le puede llamar así– esta también basado en el esfuerzo individual. Los teóricos neoliberales lo llaman sistema de “capitalización individual”: los montos de las prestaciones sociales –de salud y pensión– dependen estrictamente de los montos de los aportes individuales, los que a su vez son administrados por empresas capitalistas privadas y sin injerencia alguna de los imponentes, salvo la “libertad” de cambiarse de vez en cuando de empresa prestadora de servicio.

Adorno considera que la vida humana es esencialmente convivencia. La persona no puede concebirse como un ser construido individualmente. El ser humano es prójimo antes que individuo, se relaciona primero con los otros antes que consigo mismo; existe gracias al otro, es lo que es gracias a los otros; no existe primariamente definido por una indivisibilidad y particularidad, sino gracias a que él participa de otros y puede comunicarse con otros. El individuo es un momento de las relaciones, en las cuales él vive, antes que él quizás una vez decida por sí mismo. La determinación de un ser humano como persona implica que él, al interior de las relaciones sociales, en las que él vive, siempre se encuentra desempeñando un rol social. Mediante estas relaciones es lo que es, en relaciones con otros: hijo de una madre, alumno de un maestro, miembro de una tribu, portador de una profesión. Esta relación no es algo externo, sino algo propio, interno a él mismo. Sólo al interior de las relaciones sociales la vida individual adquiere sentido. Más aún la biografía individual de cada persona es una categoría social (Adorno, 1991:42).

Estos planteamientos de Adorno tienen actualmente plena validez para nuestra sociedad, en un momento en el que precisamente se fomenta el individualismo y se siembra la ilusión de que el individuo puede “autosustentarse” en el mercado, que no necesita del otro, que no requiere organizarse ni interactuar con el otro. Los ideólogos del mercado buscan la construcción de un individuo solo, aislado del resto y del todo. Un individuo desvinculado y desorganizado, “solo”, resulta más fácil de controlar y dominar. Este individuo solo e individualista debe ser competitivo frente al resto, emprendedor e innovador. Al capitalismo “salvaje” neoliberal le molesta la sociedad y la comunidad porque implica compromiso, negociación y consenso, lo que frenaría y por ende, encarecería el trabajo y el producto. Este individuo producido en el mercado es inhumano, agresivo, depresivo, física y psíquicamente enfermo, extraño a sí mismo. El individuo entramado en sociedad no-solo se encuentra protegido, sino que además el entramado social le permite desarrollar sus potencialidades, su subjetividad y libertad. El individuo necesita la sociedad, es parte interactuante de ella. Y la red social constituye su hábitat humano.

#### Síntomas estructurales del modelo de sociedad

---

- Privatizaciones: cerca de 80% de la economía es privada, sólo 20% es publica/estatal (hasta comienzos de la década de los setenta era lo contrario)
- Municipalización y privatización de la educación, de la salud y del sistema de seguridad Social: precarización de sus servicios
- (In)seguridad social. Sistema de pensiones basado en la capitalización individual (no intergeneracional como países desarrollados): bajas pensiones, discontinuidad temporal del pago de cotizaciones, bajas remuneraciones que le impedirán obtener una pensión mínima
- Privatización de la infraestructura vial (sistema de concesiones)
- Profundo proceso de desregulación de las actividades públicas y privadas
- Adelgazamiento del Estado: disminución de funciones sociales y reguladoras
- Mala distribución del ingreso: 20% de los hogares chilenos (el segmento más rico) percibe 56,5% del ingreso nacional, mientras que 20% de los hogares mas pobres sólo participan de 3,9% del ingreso nacional; la relación entre hogares ricos y pobres es de 14:1
- Reducción significativa del trabajo permanente y de calidad: el trabajo. Incremento de trabajos estacionarios, precarios y escasamente calificados
- Debilitamiento y subordinación de los partidos políticos a las políticas de mercado y del empresariado
- Desorganización, competencia salvaje e individualización de la sociedad
- Pérdida de identidad colectiva de la población como consecuencia de las políticas radicales de mercado. Desperfilamiento del Estado-nación
- Debilitamiento de la sociedad civil: desorganización de los trabajadores, debilitamiento extremo de los sindicatos, bajos niveles de organización social y escasa participación ciudadana

- Antepone la libertad individual a la sustentabilidad social
  - El mercado aparece como el principal mecanismo de regulación e integración social
  - Sistema político de baja intensidad y escasa participación ciudadana
  - Sociedad de masas o de individuos de baja subjetividad
  - Individuos flexibles y autoemprendedores
  - Sociedad con fuertes problemas de desigualdad, identidad, depresión y potencial de agresividad y conflictividad
  - Desigualdades territoriales y regionales como consecuencia del exceso de centralismo
- 

### Cambios positivos con el retorno de la democracia

---

- Retorno a la democracia (a partir de 1990), aunque aún persiste una cultura autoritaria y modalidades no representativas en la política: el sistema binominal
  - Modernización de la economía: crecimiento económico permanente; éxito exportador de nuevos productos
  - Modernización la infraestructura del país: ampliación de redes viales y carreteras, modernización y construcción de nuevos puertos, ampliación de aeropuertos, desarrollo de un sistema de comunicación nacional y territorial
  - Ampliación cuantitativa del sistema educacional: 12 años de educación obligatoria; 600 000 estudiantes universitarios (siete de cada diez estudiantes son los primeros de la familia en ingresar a la universidad)
  - Reducción de la pobreza: de cerca de 45% (1987) a 19% (2005). Problema: ¿Cómo se define y estructura la pobreza? Muchos “incluidos” siguen siendo pobres. La pobreza se reproduce y aprende en sociedad
  - Fortalecimiento de la política y gasto social: cerca de 70% del presupuesto nacional se emplea en políticas sociales. A pesar de subsistir aún enormes problemas de carencias sociales en importantes segmentos de la sociedad, especialmente en niños, jóvenes, mujeres, tercera edad y población indígena
  - Avances en procesos de reforma institucional: Justicia, por ejemplo, gobierno digital
  - Nuevas políticas de protección social del gobierno de Michelle Bachelet: revisión del sistema de pensiones, incremento de la cobertura de educación preescolar y kindergarten, mejoras a la cobertura en salud (enfermedades catastróficas, atención gratuita a la tercera edad, etcétera)
- 

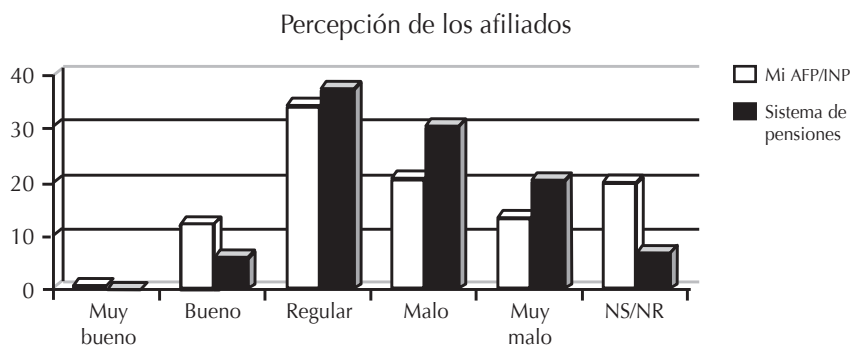
### LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL COMO SISTEMA DE SEGURIDAD (IN)SOCIAL

El sistema de seguridad social público que prevaleció hasta fines del setenta en Chile logró una importante cobertura de la mayoría de la población. Con la dictación de las primeras leyes sociales en 1924 se implantó en Chile en forma progresiva un sistema de seguridad social basado en: financiamiento tripartito (aportes del trabajador, del empleador y del Estado), conforme a los convenios suscritos por Chile con la OIT; el Estado asume

la administración del sistema sin costos para el afiliado; el sistema de seguridad cubría accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, pensiones, indemnizaciones y desahucios, asignaciones familiares y cesantía. El sistema logró una cobertura de 76% de la población activa, extendiéndose también a la familia. El antiguo sistema estaba basado en el principio de la solidaridad (Zapatta, 1997:21-22). Este sistema estuvo vigente hasta 1980.

En el marco de la política económica neoliberal, la dictadura militar dictó en noviembre de 1980 el decreto ley núm. 3500 que crea el nuevo sistema provisional de las Administradoras de Fondos y Pensiones (AFP). “Es un sistema de ahorro obligatorio, personal e individual, con administración privada y competitiva de los fondos acumulados, subsidiado por el estado (Art. 1 y 2). “La obligatoriedad no rige para las Fuerzas Armadas y de Orden que continúan bajo el sistema antiguo en la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, respectivamente, (Art. 96, inc.1)”. El nuevo sistema se “basa en la capitalización individual (Art. 1)”, antítesis del principio de la solidaridad, mediante una cotización obligatoria del trabajador que corresponde a un porcentaje de la remuneración imponible que fija la ley; diez por ciento de dicha remuneración, más la cotización adicional que se fija, libremente por cada AFP. Las AFP son sociedades mercantiles con fines de lucro, las más importantes pertenecen a *holdings* financieros internos y a consorcios transnacionales. Las cotizaciones adicionales oscilan entre 28.4% y 37.0% de la remuneración imponible (Zapatta, *op. cit.*: 25-30).

La opinión pública y la de los afiliados de las AFP es bastante negativa sobre los servicios que prestan, como lo demuestra el resultado de la encuesta que a continuación se menciona:



Fuente: Mori (2006)

Estas opiniones críticas han sido también confirmadas por diferentes estudios (Uthoff, 2001; Hardy, 2001; Valenzuela, 2006; Fazio, 2006). Entre ellos aparecen también las críticas y advertencias del economista Andrés Velasco, jefe económico de la campaña de Michelle Bachellet y actual Ministro de Hacienda:

Mi punto de partida es distinto. Hasta el momento no ha habido mucha gente que se haya jubilado con el sistema nuevo. Éste va a cumplir 25 años y ahora viene la oleada de la gente que empieza a jubilar. O sea, recién ahora tenemos los datos y los diagnósticos para saber qué tan bien anda ese sistema y dónde están los vacíos. Por lo tanto, el diagnóstico que nos dice que este sistema tiene vacíos no se podía ver hace cinco o diez años; sólo se empieza a ver en los últimos dos años, y apenas en este último año se crea conciencia de que hay que atacar el problema. ¿Cuál es el diagnóstico, para decirlo en una frase? Que hay mucha gente que va a quedar fuera del sistema, ya sea porque no gana lo suficiente, porque no alcanza a enterar una pensión mínima o porque no alcanza a cotizar los 20 años que son necesarios para tener derecho a una pensión mínima. Esos datos los tenemos hoy y corresponde ahora hincarle el diente (Macari, 2005).

Velasco sostiene con razón que “mucha gente va a quedar fuera del sistema”, ya sea por lo bajo de sus remuneraciones o porque sus cotizaciones son mínimas y discontinúas en el tiempo, etc. Otro experto en la materia, el abogado laborista Thayer, entrega un diagnóstico bastante certero de la realidad dramática que afecta a los afiliados al actual sistema de pensiones como consecuencia de su privatización y de la aplicación del principio de la capitalización individual. A parecer, el sistema sólo favorece a 20% de los afiliados, el resto requerirá de fuerte apoyo subsidiario del Estado para alcanzar una pensión mínima de vejez, incluso un segmento de la población se quedará simplemente sin pensión y deberá sobrellevar su vejez en medio de la pobreza.

En primer lugar, me parece fundamental que se fortalezca un sistema de seguridad social. El seguro individual, tal como está, sirve solamente para quienes tienen mayor capacidad de ahorro, y eso no alcanza a más de 20% de las personas que cotizan en una AFP. El Estado va a tener

que asumir al otro 80% de las personas que trabajan, que cotizan o no en el sistema provisional. Esas personas, con la legislación actual, van a tener una seguridad social sobre la base del pago de pensiones mínimas o asistenciales para quienes no alcanzan a cubrir la pensión mínima. Hay 50% de personas activas que trabajan y que cotizan ocasionalmente o no cotizan. Probablemente, no podrán acceder siquiera a una pensión mínima. Y de 50% que cotiza debe haber 30% que gana muy poco y serán candidatos a pensiones mínimas y, por lo tanto, la seguridad social tiene que existir para 80% del total de afiliados.

Los sistemas de seguridad social en general son temas difíciles de tocar. El antiguo sistema que existía en Chile no estaba quebrado, pero tenía muchas deficiencias y había 40 o más sistemas distintos que producían una gran desigualdad. Pero operaba con un sistema de reparto en que el Estado captaba esos recursos a través de las cajas de previsión y se comprometía a pagar determinadas pensiones. Entonces se buscó la fórmula de la capitalización individual y se impuso el DL 3.500. Este sistema lo he criticado desde el principio, porque en definitiva tiene una forma de pretender ser un sistema de seguridad social que no lo es, porque funciona sobre la base de la capitalización que cada persona hace de la plata que junte y de su expectativa de vida y de la de su grupo familiar. Por lo tanto, ¿qué tiene de social cuando se trata de dinero que yo podría manejar en una cuenta de ahorro, o en un banco o en otros instrumentos? (Thayer, 2006).

En este contexto el gobierno de Michelle Bachelet, respondiendo a sus promesas electorales creó el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, presidida por el economista Mario Marcel.<sup>1</sup>

Y lo dije en mi campaña: si hay algo que va a distinguir a mi gobierno, será la creación y consolidación de un gran sistema de protección social,

---

<sup>1</sup> Mediante el decreto núm. 336, fechado el 17 de marzo de 2006, la presidenta Bachelet creó el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional con el propósito de “establecer un sistema de protección social...”. El consejo está compuesto por 15 miembros y su tarea consiste en realizar un diagnóstico del sistema provisional y hacer propuestas. El consejo tuvo un plazo de tres meses para realizar el estudio con participación ciudadana. En julio de 2006 entregó su informe final al gobierno.



que ampare a chilenas y chilenos desde la más tierna infancia hasta la vejez.<sup>2</sup>

El Consejo Asesor ya emitió en julio de 2006 su Informe, realizando también consultas a ciudadanos, de acuerdo a lo establecido en el Decreto de creación. A continuación se señalan algunos datos relevantes del Informe.

Diagnóstico		
Cambios en el entorno económico y social del sistema previsional 1980-2005		
A. Datos demográficos y laborales 1980-2005	1980	2005
Expectativa de vida al nacer		
Total población	70.7	78.5
Hombres	67.4	75.5
Mujeres	74.2	81.5
Expectativa de sobre vida a los 60 años		
Hombres	16.8	20.7
Mujeres	20.2	24.5
Tasa de participación laboral del grupo 15 a 24 años	38.7%(1982)	30.0%
Tasa de participación de la mujer en el mercado del trabajo	28.7%(1986)	37.2%
B. Características de los hogares	1982	2002
Tamaño promedio de los hogares	4.5	3.6
Proporción de hogares monoparentales	7.1%	11.4%
Proporción de hogares encabezados por mujer	21.6%	31.5%
Tasa de dependencia para fines provisionales	14.41%	17.41%

Fuente: Mario Marcel (2006).

<sup>2</sup> Discurso de Michelle Bachelet con motivo de la creación del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Santiago, 17 de marzo de 2006.

### Proyecciones demográficas para los próximos 25 años

- Expectativas de vida al nacer aumentarán en cinco años, hasta llegar a los 80 años en 2005.
- Esperanza de sobrevivencia de las mujeres a los 60 años se incrementará hasta 26 años.
- Aumentará la proporción de adultos mayores, así como la dependencia previsional.
- Aumentará la cobertura de la educación superior, se seguirá postergando edad de entrada al mercado del trabajo.
- Aumentará la participación laboral de las mujeres.
- Se seguirá reduciendo el tamaño de los hogares, menos probable que necesidades económicas se resuelvan mediante transferencias intrafamiliares.
- Mayor demanda de autonomía de adultos mayores.
- Seguirá aumentando ingreso per cápita, dejará atrasados parámetros fijados en términos absolutos (PMG, 60 UF).
- Fondos previsionales crecerán más rápido que capacidad del sistema financiero doméstico para proporcionar instrumentos de inversión.

Fuente: Mario Marcel (2006).

### Distribución de pensionados de acuerdo con situación proyectada de sus pensiones autofinanciadas (2020-2025)

	Todos	Hombres	Mujeres
Pensión siempre mayor que la pensión mínima (PM)	52%	67%	37%
Pensión con garantía estatal	2%	1%	2%
Pensión inferior a la PM, sin garantía estatal	46%	32%	61%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Berstein, Larraín y Pino (2006), citado por Mario Marcel en cuadro anterior.

### Propuesta del consejo asesor: derecho a la protección y la autonomía

- Nuevo Pilar Solidario. Pretende incorporar a todos los chilenos al sistema previsional y ofrecer mayor apoyo a los trabajadores de menores ingresos y con menos capacidad de acumulación, con el fin de proveer de una protección efectiva contra la pobreza en la vejez.
- Estructurando a partir una Pensión Básica Universal (PBU) para las personas que no obtengan ninguna pensión autofinanciada del sistema contributivo. El beneficio se mantendría para las personas con algún nivel de acumulación de fondos, reduciéndose en una proporción de la pensión que la persona es capaz de autofinanciar con sus fondos.
- El beneficio abarcaría hasta las personas que logren una pensión autofinanciada de \$200 000: 60% de los mayores de 65 años
- Se estima que el valor de la PBU para una persona sin fondos acumulados alcanzaría los \$75 000 mensuales, 67% mayor que el ingreso personal de pobreza y equivalente a 68% del actual salario mínimo.

### Propuestas del Consejo apuntan a cumplir los siguientes objetivos

---

- Universalizar la cobertura del sistema provisional.
  - Elevar la tasa de reemplazo de las pensiones de vejez contributivas hasta niveles similares a los de países de mayor desarrollo.
  - Eliminar el riesgo de pobreza en la vejez, generando beneficios mínimos universales superiores al ingreso per cápita de pobreza.
  - Reducir la dispersión de tasas de reemplazo: actualmente existe una gran variabilidad, como producto de las diferencias en densidad de las cotizaciones, aportes y la debilidad de la garantía estatal.
  - Sostener los logros en el tiempo.
  - Estructurar un pilar solidario fuerte e integrado. Un pilar solidario es un soporte fundamental de cualquier sistema provisional que aspire a lograr altos estándares de protección, equidad y cobertura. Las propuestas del Consejo demandan recursos fiscales adicionales equivalentes a 1% del PIB en el año 2025, lo que equivale a duplicar los compromisos fiscales que actualmente se proyectan para financiar las pensiones mínimas y asistenciales.
  - Elevar la densidad de cotizaciones al sistema contributivo (en 10 puntos: de 51 a 61% en un plazo de 5 a 10 años).
  - Intensificar la competencia con base en precios en la industria de servicios provisionales.
  - Mejorar la gestión de riesgo financiero y aumentar el retorno de los aportes del trabajador.
  - Fortalecer el pilar voluntario.
  - Elevar la transparencia y predictibilidad del sistema.
- 

Fuente: Resumen Ejecutivo del Informe del Consejo Asesor, pp. 29-30, julio 2006)

El tema previsional, pilar –junto con la salud y la educación– de cualquier sistema de protección social, se encuentra en el centro de la política del actual gobierno de la *Concertación*. La pobreza y marginalidad pasa precisamente por la precariedad y vulnerabilidad de un sistema de protección social basado en la capitalización individual, que deja los complejos problemas de la vejez dependiente del aporte individual y de los manejos financiero de los empresarios de las Administradores de Fondos de Pensiones. De la resolución de estos apremiantes problemas depende los niveles de inclusión y cohesión social que alcance la sociedad chilena, Por lo tanto, del éxito y niveles de profundidad que alcance la reforma depende la paz social y los avances en la equidad e inclusión social. En este sentido, trascendió a la prensa la decisión que existiría en el gobierno de adelantar la Pensión Básica Solidaria (PBS) para el 2008 (en el informe de Marcel esta medida esta prevista para 2025), así como la creación de un fondo de estabilización de pensiones (Catalina Allende, 2006).

## LAS DESIGUALDADES EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La reforma educacional impulsada por los gobiernos de la *Concertación* ha abarcado los niveles básicos y medio, introduciendo medidas como la jornada completa (JEC) en muchos de los establecimientos de enseñanza básica, redefiniendo los objetivos, mejorando en parte la infraestructura y el equipamiento y mejorando también los niveles de retención escolar. También se prolongó recientemente la obligatoriedad de la enseñanza para todos los chilenos/as a los doce años. Sin embargo, el tema que la reforma educacional aún no ha resuelto es el de la calidad de la enseñanza, la que depende de un giro fundamental: que se centre en el alumno, lo que a su vez requiere de una nueva concepción de la educación y de la implementación de programas de perfeccionamiento de los docentes. Se requiere pasar de los cambios cuantitativos a los cualitativos. Ello implica vincular más la educación a las necesidades de realización creativa de los alumnos y al impulso innovador del desarrollo productivo, cultural y social del país y sus regiones. El cambio en la educación debería reflejarse en los procesos productivos y en el incremento de la calidad del empleo. Aquí se requiere de un verdadero cambio cultural, valórico, de cambiar la manera de ver y pensar la escuela y los niños y jóvenes que concurren diariamente a sus aulas en busca de conocimientos, orientaciones y trato humano como sujeto de sí mismo.

Por otra parte, el ámbito universitario es todavía deficitario en cuanto a respaldo del Estado y del gobierno. El sistema de crédito fiscal no ha crecido en forma proporcional al crecimiento de la demanda por puestos de estudio. También es sabido que cerca del 80% de la nueva demanda por vacantes universitarias (también a centros e institutos de formación profesional) provienen de hogares pobres y de escasos recursos, por lo que no están en condiciones de solventar gastos por pago de matrículas y por lo tanto, dependen del apoyo estatal. El sistema de financiamiento ha hecho crisis, lo que también repercute en la calidad de la formación universitaria.

Los signos de la crisis se hicieron visibles con las masivas movilizaciones y protestas estudiantiles ocurridas en el transcurso del primer semestre de 2005, con apoyo de académicos y algunas autoridades universitarias. A ello se agrega la falta de recursos para la investigación e innovación tecnológica. Las protestas estudiantiles ocurren de año en año y por idént-

ticos motivos, pero esta última tuvo un carácter distinto a las anteriores: fue masiva y de carácter nacional. El motivo central fue el rechazo a la promulgación de una ley de financiamiento privado (mediante créditos) de la educación superior que, estando orientada para estudiantes de universidades no pertenecientes al Consejo de Rectores,<sup>3</sup> fue percibida por la mayoría de los estudiantes y académicos como la puerta de entrada hacia una total privatización de las universidades tradicionales o publicas.

El movimiento estudiantil hoy no es coyuntural. No es el déficit del fondo solidario; no es la ley de financiamiento contra lo que luchamos. Es contra la forma de concebir la educación superior, que se entiende como un contrato entre privados.<sup>4</sup>

La demanda por educación superior se ha expandido considerablemente en Chile. Actualmente ha alcanzado los 600 mil estudiantes y en los próximos años alcanzará los 800 mil. Ni el gobierno ni la oposición creen que sea responsabilidad del Estado atender esta expansión. Por su parte, la oferta privada ha crecido y, con la nueva ley, aspira a contar con nuevos mecanismos privados de financiamiento de sus negocios universitarios, contando con un aval estatal en caso de no pago por parte de los endeudados estudiantes. Efectivamente, las tendencias que se observan en las políticas de financiamiento de la educación superior esta basado en el principio de un “contrato entre privados”, como lo destaca el dirigente estudiantil Felipe Melo. Esta fórmula neoliberal choca con la dura realidad de la mala distribución del ingreso, los altos niveles de desocupación juvenil y las incertidumbres del mercado laboral, que no permiten garantizar una devolución de los préstamos.

En las políticas de mercado, que también han llegado a la universidad y entrado a las aulas, el profesor es un mero “prestador de servicios”. Para incrementar su valor debe competir por proyectos, cuyos fondos son siempre escasos. La calidad no siempre es garantía de triunfo, ya sea por la limitación de los recursos o por la falta de transparencia de los procedi-

---

<sup>3</sup> El Consejo de Rectores está compuesto por 25 universidades tradicionales —entre ellas la Universidad de Chile, Pontificia Católica de Chile, Universidad de Concepción, Santa María, etcétera—, las que reciben apoyo financiero parcial del Estado.

<sup>4</sup> Felipe Melo, Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile. *Revista Rocinante*, núm. 81, p. 12. Santiago, julio de 2005.

mientos que rigen los concursos. Esta realidad frustra, pero igual se sigue concursando, por si un día funciona la lógica errática del “chorreo”. Lo que falta es que los muchos proyectos diseminados se transformen en un gran proyecto de apoyo al desarrollo de las universidades y del quehacer académico. Calidad e inteligencia existen con abundancia en las universidades, el problema es la escasez de los recursos para investigar, innovar, crear ciencia y tecnología. Como ya se acostumbra a decir en el país, aquí también sufrimos problemas de equidad y de mala distribución de los ingresos.

La buena educación constituye un indicador fundamental de desarrollo. No obstante los esfuerzos de la reforma educacional, el país adolece aún de *graves problemas de calidad educacional*, especialmente en el ámbito de la educación pública y del sistema educacional en general, como lo muestran todos los estudios internacionales recientes (OCDE, 2004). Es difícil superar problemas de calidad que se arrastran por décadas, sin dar una solución adecuada a problemas estructurales del sistema educativo, entre los cuales podemos mencionar: la postergación del magisterio, la controvertida municipalización de la educación, las fuertes diferencias en infraestructura y calidad pedagógica existentes entre escuelas municipales de diferentes comunas, así como su separación significativa con la educación privada. Estos problemas se agravan en la medida que nos alejamos de las grandes ciudades, que incursionamos en las regiones, en las comunas pobres o en zonas rurales. En tal sentido, no debieran existir diferencias sustanciales entre una escuela rural, una urbana de una ciudad media o las de la metrópoli de Santiago o de las regiones.

La educación es clave como motor de desarrollo. Aun cuando alcancemos los 12 años de educación obligatoria, que sin duda será un avance, ya otros países nos habrán superado. Por lo demás, los retornos de la educación básica y media en Chile son mínimos. En efecto, en la actualidad en enseñanza básica un año adicional de educación tiene un efecto marginal sobre los salarios de 6%, en la enseñanza media este retorno adicional es de 10%, mientras que en la educación superior alcanza 22%. En cambio, en 1960 los retornos privados marginales a la educación básica y media oscilaban en torno a 10 y 20%, respectivamente, mientras que el retorno privado universitario era de 13% (Beyer, 2000: 97-98). En otras palabras, actualmente 12 años de educación no generan mayor movilidad social. Ello explica los problemas de deserción escolar, así como la aspiración a

realizar estudios universitarios por parte de la juventud. Las sociedades actuales se definen como *sociedades del conocimiento*, lo que significa que la educación lo es todo. Nada se logra sin educación. Se requiere, por lo tanto, mucho más conocimientos para agregar valor a nuestros productos y a los ciudadanos.

En la actualidad se ha desatado en Chile una importante discusión acerca de los reales impactos de la reforma educacional en el proceso de modernización de la sociedad. Brunner, ex ministro y uno de los expertos educacionales más influyentes en el país, sostenían recientemente que “estamos invirtiendo a ciegas en educación” y “el país no puede soportar más un número tan alto de escuelas inefectivas.”<sup>5</sup> En este mismo sentido, un reciente estudio sobre capital humano en Chile concluía:

Las habilidades, conocimientos y destrezas actuales que tienen los chilenos no alcanzan para que el país pueda seguir creciendo en el futuro al ritmo que se necesita. El volumen de capital humano, medido en años de escolaridad, es moderado, y se ha acumulado muy lentamente desde 1960 en adelante y está mal distribuido, tanto por edad y sexo de las personas, como por su condición socioeconómica.

De hecho, la acumulación de este recurso en nuestro país ha sido muy lenta, ya que la escolarización promedio de la población ha crecido sólo 0.7 años por década. A este ritmo, se necesitarían alrededor de 40 años para alcanzar el actual nivel de Corea y más de 50 años para equiparar a Nueva Zelanda (Brunner y Elacqua, 2003).

Como ya se mencionó, el papel de la educación y de la escuela se ha deteriorado considerablemente en las últimas décadas y la reforma educacional no ha sido capaz de hacerla remontar. El sistema público de educación, que cubre más de 90 por ciento de la demanda escolar, no está formando a los jóvenes con las capacidades y competencias necesarias para enfrentar los problemas y desafíos de la vida moderna y la globalización. Esta realidad ha sido constatada por diferentes investigaciones, incluidas algunas de comparación internacional. Uno de sus más preocupantes resultados indica que cerca de 90% de la población escolar chilena, finalmente, no logra posiciones de poder, al menos en el mundo

---

<sup>5</sup> *Diario La Segunda*, 30 - V - 2003.

corporativo. Según Rodríguez (2003), los líderes corporativos chilenos surgen de diez colegios privados pagados, de los cuales nueve se encuentran en Santiago y sólo uno en Viña del Mar (Rodríguez, 2003).

Por otra parte, la educación privada tampoco muestra rendimientos muy satisfactorios, como lo indican los resultados de la prueba del Sistema de Medición de la Calidad de la Enseñanza (SIMCE). Respecto a los resultados obtenidos con este instrumento de medición de la calidad de la educación, Beyer (2003) señala:

los estudiantes de colegios privados contestan, en promedio, en la prueba de ciencias sociales del orden de 27 respuestas correctas netas sobre un máximo de 60. No nos puede extrañar, entonces, que en pruebas internacionales nuestros alumnos de altos recursos tengan un peor rendimiento que alumnos rusos o malayos de bajos recursos.

Con este nivel de capital humano la diversificación de nuestras exportaciones y, por ende, el crecimiento del país, se hace cuesta arriba. El desafío es enorme y no da para mirar con complacencia el estado de nuestra educación... Se requiere, por tanto, un dinamismo en educación que ahora es inexistente. Si no se logra difícilmente crearemos el capital humano que necesitamos (Beyer, 2003).

De no superarse estas carencias, el ciudadano chileno y el país en general no estarán en condiciones de enfrentar las necesidades de renovación tecnológica y de agregación de valor a sus productos e insertarse de mejor manera en el mundo competitivo actual. En este mismo sentido, Chile tendrá dificultades para responder a los enormes desafíos que le plantean la firma de los convenios con la Unión Europea, Corea y Estado Unidos, quedándose, de este modo, atrapado y atrasado en el intercambio desigual.

Éste es el problema (la educación) más serio que tiene. Más aún, sin esto el modelo chileno no es sostenible. La dinámica del desarrollo chileno se sostiene en base de utilizar capacidades productivas y empresariales y de trabajar sobre recursos naturales. En estos momentos, si no hay un salto a una capacidad tecnológica y de procesamiento eficiente basado en conocimiento, en gestión de cualquier actividad, la competitividad de una economía como la china o la india o incluso la brasileña, va a ser



imposible de alcanzar para Chile. Fue magnífica la oportunidad del salmón, pero hay que repetirlo con muchas cosas. El vino va muy bien, pero el australiano también y cuando el sudafricano consiga entrar al mercado... Chile necesita añadir valor a su producción y eso hoy día significa añadir conocimiento, tecnología y recursos humanos” (Castells, 2005a).

El nicho internacional de la exportación de productos poco o nada elaborados se agotó para Chile. Los países con los que compite, especialmente los asiáticos lo aventajan en la calidad e inversión en educación. Lo mismo sucede con otros países hacia donde suele orientar sus miradas, como Irlanda o Finlandia; éstos se sitúan aún más lejos en la calidad de sus sistemas educacionales.

En Chile, en los últimos años, se ha empezado a considerar el peso de las estructuras socioeconómicas y culturales en el rendimiento escolar. La escuela puede efectivamente contribuir a que un joven supere su situación de pobreza, como ha ocurrido en los países desarrollados. En décadas pasadas, en el modelo sustitutivo de importaciones, la escuela cumplió un papel activo como palanca de movilidad social, pero con el advenimiento del mercado y las privatizaciones, la educación pública se deterioró y desvalorizó. El sistema público, en general, se empobreció, sus docentes y equipamientos se empobrecieron y la escuela pública, la educación para los pobres, perdió sentido y eficacia. La inversión pública se redujo drásticamente y, por lo mismo, su retorno disminuyó. El drama consiste en que esta escuela pública empobrecida atiende a más de 90% de los niños y jóvenes chilenos.

Lo anterior nos plantea un enorme desafío: comprender el proceso educativo en un sentido más amplio y en cual, entre otros aspectos, la familia juega un rol fundamental en el proceso de enseñanza. En esta perspectiva, el nivel de educación de los padres, el tiempo que están los padres en la casa durante los días de trabajo, los libros y revistas de lectura en el hogar, la estructura del núcleo familiar y la condición socioeconómica de los hogares, son factores que contribuyen a mejorar la calidad de la educación (Casassus, 2003). Por lo tanto, mejorar la calidad de la educación, pasa necesariamente por mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población y por avanzar en forma decisiva en la superación de los problemas de desigualdad social.

### SER “PARTICULAR SUBVENCIONADO”

Estoy en un colegio que parece un consultorio. Estoy en un país donde mi viejo paga más impuesto que su jefe. Estoy asustado por el futuro. Estoy pensando en la PSU (Prueba de Selección Universitaria). En qué voy a estudiar. En que voy a ser cesante. En que me debí ir a postular al Nacional (Instituto Nacional) con mi primo. En que mi vida es “particular subvencionado”. Somos los cuicos de la cuadra. La Florida (comuna) es demasiado grande. Y nosotros tenemos demasiados celulares (Casassus, 2003).<sup>6</sup>

El atraso en que viven nuestras sociedades latinoamericanas, Chile en particular, se sustenta y explica, en gran medida –aunque no exclusivamente –, en las insuficiencias y precariedades históricas del sistema educacional, tanto desde el punto de vista de su expansión como de su calidad y orientaciones filosóficas y pedagógicas. La falta de educación genera desigualdades sociales e impide la movilidad social. No saber, saber poco o saber mal, implica hoy en día, en la sociedad del conocimiento, marginarse del mundo y del desarrollo humano sostenido y sustentable. Desde el punto de vista histórico el país ha visto abortar muchas reformas educacionales. Falta aun la cultura de hacer bien las cosas, con seriedad, consecuencia y profundidad. Mientras el país siga funcionando de esta manera, no será posible salir del atraso y subdesarrollo. En realidad, el subdesarrollo lo llevamos por dentro, como una criatura que no se atreve a crecer, aunque sueña despierto con el desarrollo humano. *El subdesarrollo se encuentra en primer lugar en la mente humana como un producto de la socialización, del aprendizaje socialmente construido.* Consiste en la incapacidad de mirar hacia adentro, en vivir de espaldas a la propia historia, en despreciar la endogeneidad y no construir a partir de las riquezas del territorio vivido e historizado y de los servicios y valores de los ecosistemas.

En Chile se habla mucho sobre la “sociedad del conocimiento”, tanto en seminarios como en los discursos políticos, pero en verdad, se hace poco por implementarla. En verdad, el país esta aun muy distante de llegar a ser una sociedad del conocimiento. Las universidades, sus académicos, pueden jugar un papel fundamental en la creación de esta sociedad,

---

<sup>6</sup> Elmer Ramírez. “El blog de adentro. Particular subvencionado. Testimonio blog de estudiantes secundarios en paro de Santiago”. *La Nación*, 11 al 17 de junio de 2006.

pero para que ello suceda, tienen que ser tomados en serio, como aliados estratégicos de este fundamental emprendimiento. Las universidades cuentan con conocimientos, tecnologías y personal altamente calificado. Solo falta que sean convocadas y reconocidas –con los respectivos respaldos– como actores del desarrollo. Ello implica, por lo tanto, revalorizar el trabajo del docente universitario. Para que ello suceda es también imprescindible que los académicos y las universidades se atrevan a transformarse en actores activos de la construcción de conocimiento y forjadores de desarrollo humano (Rojas Hernández, 2005) y no se refugien en la “neutralidad” científica o de dediquen sólo a cumplir con los cánones oficiales de productividad científica, olvidándose de la función y responsabilidad social de la ciencia y del científico.

El actual sistema educacional chileno presenta dificultades crecientes (OCDE, 2004), como lo demuestran las cifras, pruebas internacionales y el movimiento estudiantil secundario reciente. No contribuye a sacar al país ni a sus jóvenes del atraso y subdesarrollo. Por el contrario, el actual sistema educacional reproduce el orden social y cultural existente.

En estricto rigor puede sostenerse que en Chile no existe propiamente una educación pública, como se entiende por tal en países de capitalismo avanzado o como existió, al menos en forma restringida, en el pasado democrático en el país. Aquello que se entiende como “educación pública” es una educación municipalizada dispersa, con escasa capacidad de regulación y control por parte del Ministerio de Educación y sus representaciones regionales.

En la actualidad 50% de los estudiantes asiste a los 6 138 establecimientos municipalizados, 42% asiste a los 4 084 establecimientos privados subvencionados y el resto, 8%, estudia en 930 colegios privados. En otras palabras, 92% de los estudiantes (más de tres millones) de los alumnos/as asisten a establecimientos –municipales o privados subvencionados– apoyados con una subvención pública equivalente a 30 mil pesos mensuales por alumno que asiste a clases. A ello hay que agregar el hecho de que 71.4% de los niños más pobres (primer quintil) de la enseñanza básica y 65.5% de la educación media asisten a colegios municipales, con todo lo que ello significa, en cuanto a dificultades en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Los establecimientos municipales se encuentran además muy dispersos y descoordinados, mientras que 67% de los colegios particulares subvencionados corresponden a un sostenedor que tiene solo un colegio

(Jaramillo, 2006). Algo parecido sucede en el sistema de transporte privado: muchos dueños con pocos buses. Muchos sostenedores pequeños sin recursos, sin capacidad financiera ni pedagógica para sostener una educación de calidad. Este sistema educacional es el mejor reflejo de la realidad segregada que marca la nueva geografía social del país en proceso de modernización neocapitalista de mercado, es también la máquina cultural que reproduce una nueva estructura clasista de la sociedad chilena (Rojas Hernández, 2006 b). Con razón, frente a esta dispersión y fraccionamiento del sistema educacional chileno, en reciente encuesta CEP, 73% de los consultados considera que las escuelas y liceos de Chile debieran ser administrados por el Ministerio de Educación (Muñoz, 2006). En otras palabras, frente al fracaso del sistema municipalizado y particular subvencionado, los ciudadanos buscan la solución en el sistema público, aquel que el pasado hizo avanzar las personas y la sociedad, aunque fue elitista.

Los jóvenes que hoy reclaman por una mejor educación saben bien lo que quieren, están mejor informados y “están ahí”, preocupados de su inclusión en la sociedad. La inclusión social ahora pasa especialmente por la educación, pero no por cualquier educación, sino por una de calidad. Los tres sistemas de escuelas (municipal, subvencionada y privada) representan la reproducción de las diferencias y estratificación sociales. Saben que la LOCE (Ley orgánica constitucional de enseñanza) fue el “amarre” del último día de la dictadura, para transformar la educación en un negocio, que la municipalización ha sido un fracaso y esperan un cambio cualitativo de la jornada escolar completa (JEC), para transformarla de una mera “retención” social en una oportunidad de aprendizaje.

Ser “particular subvencionado”, como dice el alumno en protesta, es ser pobre privado con un poco de subsidio estatal, lo que obviamente como claramente lo insinúa con rabia y frustración, no le alcanza para incluirse en la sociedad.

#### ESTAR AHÍ PARA SER INCLUIDOS

Fundamos una organización con el fin de hacer las reformas educacionales y, además, movidos por la crisis que vivíamos como movimiento. Había mil organizaciones, cada una con un petitorio distinto. Salíamos en distintas marchas, cada cual tiraba para su lado. En cambio, ahora somos uno. En abril (2006) hicimos nuestra primera movilización, que

no fue muy organizada. Teníamos hartó miedo. Pero ahí nos llevamos una gran sorpresa, porque nos dábamos por satisfecho si llegaban dos mil personas y fueron siete mil. Ahí nos empezamos a creer el cuento y a trabajar en serio. Queríamos terminar con la tontera de que los ‘jóvenes no estamos ni ahí’, y lo logramos (Valenzuela, 2006).

La municipalización de la educación se inscribe en la estrategia y medidas de “modernización” de la dictadura, paralela a la privatización de la salud y del sistema de seguridad social. Apuntaba a reducir el Estado y sus gastos, entregando a los municipios, en su mayoría pobres, el problema de la educación básica de los niños pobres. El modelo económico basado en la exportación de materias primas no elaboradas, no requería de ciudadanos bien formados ni cualificados, sino de mano de obra barata y reemplazable, ya sea por máquinas o por otros obreros. Por lo mismo que en la LOCE se habla de asegurar conocimientos “mínimos”. En otras palabras, la educación municipalizada tiene por objetivo “producir” futuros trabajadores con conocimientos mínimos, para entrar –en la mayoría de los casos como trabajador precario– en los eslabones más frágiles de la cadena productiva exportadora. No para agregar valor al producto ni para participar con su inteligencia en el desarrollo de la sociedad. Todo ello fue acompañado de un proceso de desorganización (mediante la represión y limitación de la organización y acción sindical), individualización (vía consumismo) y despolitización (mediante el desprestigio y descalificación de la política) de la sociedad.

En relación con la LOCE, esta es la oportunidad para derogarla, lo que implica lograr la mayoría calificada en el Parlamento con el respaldo de la oposición. Se trata de una ley que no fue aprobada por ningún parlamento, aberrante en lo fundamental, en sus contenidos pero también en su composición: crea en el Artículo 32 el Consejo Superior de Educación, compuesto por miembros de las fuerzas armadas y carabineros y de la Corte Suprema, entre otros. Plantea el cumplimiento de “objetivos mínimos” en educación básica y media (Artículos 9 al 20), que obviamente no pueden ser suficientes para los desafíos que actualmente enfrenta la educación en un mundo globalizado y crecientemente orientado por el conocimiento. Asigna al Estado “el deber de resguardar especialmente la libertad de enseñanza” y de “financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso de la población a la enseñanza básica” (Artículo 3). Es

decir, el Estado no tiene una mayor injerencia en la educación ni tiene responsabilidades financieras en la educación media ni en la superior/universitaria. La función central del Estado sería garantizar la entrada de la educación al mercado libre de enseñanza, lo que hasta ahora se ha mostrado como un fracaso. La ley establece que basta con contar con licencia de educación media para ser “sostenedor” de un establecimiento educacional, es decir, no se requieren competencias ni experiencia educacional. (Artículo 21, letra a). Además, la ley fija arbitrariamente 17 profesiones universitarias que requieren el grado de licenciado, dejando fuera de la lista a disciplinas como la sociología y la antropología (Artículo 52). La derogación de la LOCE permitiría preparar una nueva ley de educación con participación de los actores involucrados en los procesos formativos, que regule la calidad, facilite el acceso equitativo y asegure su carácter público.

Poco se sabe con certeza cuál es la mejor solución a la crisis educacional actual. Lo que sí está claro es que el actual sistema municipalizado es un fracaso absoluto y que no admite mejoras. En la medida que hay diferentes tipos de municipios, con mayores y menores recursos, ello se reproduce en el tipo de escuelas y liceos. Aún más, para los municipios la escuela es un problema “heredado”, no es una función que asuman con agrado y dedicación. De otra manera no se explica el hecho que en una comuna importante del país como Concepción (Región del Bío-Bío), que no es precisamente de las más pobres, los egresados de liceos no alcanzaron los 450 puntos de la PSU para optar a un crédito con garantía del Estado. Ello se observa también en el enorme déficit en matemáticas y en el manejo del idioma que traen los jóvenes que ingresan a las universidades.

Probablemente la solución al problema de la municipalización de la educación vaya por la organización de un sistema educacional público eficiente y de excelencia, con fuerte acento regional. Ello ayudaría a fortalecer el sentido territorial de pertenencia e identidad y a promover el desarrollo de las regiones, reconstruyendo la deteriorada identidad nacional, como lo constató un reciente informe de desarrollo humano de Chile. Se requeriría de un sistema más integrado, con participación de profesores, padres y apoderados, estudiantes y directivos, junto con la autoridad pública. El sistema de “seremis” (secretarías regionales ministeriales), así como el conjunto de instituciones que operan actualmente en la educación, han quedado obsoletas: sus funciones son mínimas, frente a la magnitud y complejidad de los problemas que deben enfrentar.

Los ejes centrales de un cambio podrían ser: a) formar nuevos docentes con vocación y calidad pedagógica (supone cambiar profundamente las facultades de educación, que se dedican más a la asistencia técnica que a mejorar la calidad de la formación de sus estudiantes y perfeccionar a sus profesores), b) disminuir drásticamente el número de alumnos por cursos (25 alumnos), para permitir un proceso de enseñanza más personalizado, c) mejorar la infraestructura de los establecimientos (muchos en pésimas condiciones materiales) y las remuneraciones de los profesores, d) cambiar de paradigma pedagógico: pasar de una pedagogía basada en el profesor a otra basada en el alumno/a (adaptación a la política de Bolonia: concepto de educación continua), e) fomentar en los niños y jóvenes la investigación para que adquieran competencias innovativas e investigativas que agreguen valor a los recursos naturales y productos, f) fomentar en el niño y joven la capacidad de pensar, reflexionar y de respetar al otro, para construir una sociedad mejor y más solidaria. Todo ello pasa por abrir muchos espacios de diálogo y discusión sobre cómo mejorar la educación. Es un tema que además hoy se discute mundialmente. Su resolución es clave para entrar exitosamente al siglo XXI.

## EPÍLOGO

Al concluir este artículo la Comisión Asesora Presidencial sobre Calidad de la Educación<sup>7</sup> entregó un informe parcial que no dejó a muchos contentos. Su composición política hace difícil llegar a consensos y sobre todo ha dejado muy descontentos a los representantes de los estudiantes secundarios. Si bien el informe recomienda la necesidad de reformar la ley LOCE, mejorar o fortalecer la institucionalidad, incrementar el subsidio estatal y mejorar la calidad, no entrega líneas claras ni profundas sobre la reforma al sistema educacional. El descontento de los estudiantes secun-

---

<sup>7</sup> Comisión creada por el gobierno como consecuencia del conflicto y las movilizaciones de estudiantes secundarios para estudiar los problemas de la educación y hacer proposiciones de reforma. Se compone de 81 personas provenientes del sector público y privado, pluralista en lo político. Con presencia de académicos, expertos en educaron, representantes universitarios y de establecimientos de educación secundaria. La comisión se organizó en tres subcomisiones: Regulación (LOCE); Institucionalidad (establecimientos municipales y particulares subvencionados); y Calidad. El 11 de diciembre de 2006 debió entregar su informe final.

darios se manifiesta en nuevas protestas, tomas de colegios y amenazas de abandonar el Consejo Asesor. No ven voluntad de cambio en el Consejo ni en el Gobierno. El problema de fondo es que pasar del principio de defensa de la libertad de educación al derecho a la educación de calidad para todos implica un cambio profundo, un cambio de paradigma. Muchos de los que abogan por mejorar la calidad de la educación –sean conservadores, progresistas, de centro o de izquierda– ya están instalados en el sistema privado de la educación, que privilegia la “libertad de enseñanza” o la libertad de los negocios. Más aún, con la sobreideologización del mercado que se vive en Chile, lo privado adquiere rango casi de “público”. Y lo público se estigmatiza como lo ineficiente y “expropiador” de la demanda), al marco de exigencias mínimas (conocimientos mínimos obligatorios para todos), a funciones regulatorias y de supervisión. Pero los contenidos, la garantía de calidad y la gestión se mantienen en el ámbito privado.

Los jóvenes en rebeldía comprenden perfectamente el contexto sociopolítico en el que se mueven, saben lo que esta en juego: su futuro, sus posibilidades reales de inclusión social, de ser considerados como actores y sujetos. Estos jóvenes representan un cambio generacional. Ya no experimentan el temor de las generaciones reprimidas por la dictadura. Se sienten más libres y luchan por tener más derechos. Son jóvenes nacidos en democracia que no están dispuestos a aceptar un orden social en el que ellos no participen ni incidan. Constituyen, por lo mismo, probablemente el primer movimiento ciudadano posdictadura. Sus reivindicaciones y valores son universales. Representan a los nuevos oprimidos por el mercado y por el poder del capital simbólico e inmaterial que invade los cuerpos y las mentes. Constituyen una esperanza de cambio profundo de la sociedad, desde la justicia y la democracia.

### *Bibliografía*

- ADORNO, Theodor (1991) *Soziologische exkurs*. Hamburgo: Institut für Sozialforschung.
- ÁGUILA Z., Ernesto (edit.) (2005) *Los desafíos del progresismo. Hacia un nuevo ciclo de la política chilena*. Santiago. Chile: Catalonia.
- ALLENDE, Catalina (2006) “Gobierno planea instaurar la nueva pensión básica solidaria en el 2008”, *La Tercera*. 9 de septiembre. Santiago.



- BACHELET, Michelle (2005) *Programa de gobierno 2006-2010: Estoy contigo*. Santiago, Chile.
- BERSTEIN, Solange, Guillermo Larraín y Francisco Pir4o (2006) "Chilean Pension Reform: Coverage, Facts and Policy Alternatives", *Economía* 6 (2), pp. 227-279.
- BEYER, Harald (2000) *Educación y desigualdad de ingresos: una nueva mirada*. Santiago: Estudios Públicos 77.
- (2003) "Educación y oportunidades", *Revista Capital*, 23 de mayo al 5 de junio. Santiago.
- BRUNNER Y ELACQUA (2003) "Informe sobre capital humano en Chile", *La Tercera*, 30 de mayo.
- CASASSUS, Juan (2003) *La escuela y la (des)igualdad*. Santiago: LOM.
- CASTELLS, Manuel (2005) *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago, Chile: FCE.
- (2005 a) Entrevista de Roberto Careaga, *Diario Siete*, 11 de julio. Santiago.
- CASTILLO, Nancy (2006) "El club de los millonarios se expande", *La Tercera Reportajes*. 8 de octubre, pp. 17-21
- FAZIO RIGAZZI, Hugo (2006) *Lagos: El Presidente 'Progresista' de la Concertación*. Santiago, Chile: LOM.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (2003) *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de políticas económicas en Chile*. Santiago, Chile: J. C. Sáez.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo y Bárbara Stallings (eds.) (2001) *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*. Santiago, Chile: LOM.
- HABERMAS, Juergen (1995) *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- HARDY, Clarisa (2001) Redefinición de las Políticas Sociales. En Luciano Tomassini y Marianela Armijo (2002) *Reforma y modernización del Estado: Experiencias y desafío*. Santiago, Chile: LOM.
- JARAMILLO, Betzie (2006) "Requien por la educación", *La Nación*, domingo, 4 al 10 de junio.
- MACARI, Mirko (2005) Entrevista a Andrés Velasco: "Bachelet es candidata a pesar del establishment de la Concertación", *La Nación*, domingo, 9 al 15 de octubre 2005. Santiago.
- MARCEL, Mario (2006) *Diagnóstico y propuesta de reforma previsional. Informe final. Vols. I y II. Informe ejecutivo*. Santiago, julio.

- MUÑOZ, Alejandra (2006) “Encuesta CEP arroja dura crítica a profesores y pone nota 4,5 a la educación”, *La Tercera*, 31 de agosto. Santiago.
- OCDE (2004) *Revisión de las políticas nacionales de educación en Chile*. Mineduc, Chile: Editorial OCDE.
- PINTO SANTA CRUZ, Aníbal (1996) *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago, Chile: Universidad de Santiago.
- RODRÍGUEZ, Rafael (2003) Entrevista con M. Angélica Zegers: “Los líderes chilenos se educan en diez colegios”, *Revista Capital*, 23 de mayo a 5 de junio. Santiago.
- ROJAS HERNÁNDEZ, Jorge (2005) “Los desafíos de la universidad chilena en el siglo XXI. Reflexiones a partir del movimiento estudiantil”, *Revista Sociedad Hoy*, núms. 8-9, pp. 153-167, Concepción.
- (2006a) “La sociedad neoliberal”. *Revista Sociedad Hoy*, núm. 10. Concepción.
- (2006b) “Los hijos del progreso mal distribuido y la crisis de calidad de la educación”, *Observatorio de Juventud*, núm. 4, septiembre. Santiago: Instituto Nacional de la Juventud.
- SALAZAR, Gabriel (2005) *Construcción de Estado en Chile (1800-1837)*. Edit. Sudamericana.
- THAYER, Luis Eduardo (2006) Hay que fortalecer un sistema de seguridad social, *La Nación* domingo, semana del 14 al 20 de mayo.
- TIRONI, Eugenio (1999) *La irrupción de las masas y el malestar de las elites*. Santiago, Chile: Grijalvo.
- TOMASSINI, Luciano y Marianela Armijo (2002) *Reforma y modernización del Estado: Experiencias y desafío*. Santiago, Chile: LOM.
- VALENZUELA, César (2006) “El secundario disidente V. Foxley. *Revista COSAS*. 9 junio
- VALENZUELA, Samuel (2006) “Diseños dispares, resultados diferentes y convergencias tardías. Las instituciones de bienestar social en Chile y Suecia”, en J.S. Valenzuela, E. Tironi, T.R. Scully (eds.) (2006) *El eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile*. Santiago, Chile: Taurus.
- UTHOFF, Andreas (2001) “La reforma al sistema de pensiones y su impacto en el mercado de capitales”, en Ricardo Ffrench-Davis y Bárbara Stallings (eds.) (2001) *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*. Santiago, Chile: LOM.
- ZAPATTA A., Franyo (1997) *Mitos y realidades del sistema privado de fondos de pensiones en Chile (AFP)*. Santiago, Chile: LOM.



# Acerca de los orígenes del sistema de bienestar en Argentina El caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales



Laura Golbert

## INTRODUCCIÓN\*

A finales del siglo XIX, cuando Argentina se estaba consolidando como república, ya se comenzaba a diseñar un sistema de protección social para un sector de trabajadores. Los primeros beneficiarios fueron los funcionarios estatales como militares, altos empleados de la administración pública y los maestros. Pero no sólo fue el Estado el que se hizo cargo de armar esta red de protección. Algunos dueños de grandes establecimientos industriales procuraron mejorar las condiciones de vida de sus trabajadores. Los beneficios ofrecidos fueron muchos y variados: desde viviendas, asignaciones familiares, escuelas hasta clubes para promover actividades deportivas. Incluso algunos sindicatos, aquellos que contaban con recursos suficientes, también procuraron brindar acceso a sus afiliados a distintos servicios sociales. La participación de estos actores, Estado, empresarios y sindicatos, con más o menos protagonismo, se mantuvo a lo largo del siglo.

Este sistema de protección no se limitaba a brindar determinado tipo de beneficio. La propuesta era más comprensiva: reforzar la sociabilidad

---

\* Agradezco los comentarios realizados por Candelaria Garay, Sebastián Etchmendy y Pablo Gerchunoff.

en el interior de los distintos grupos de trabajadores para ir generando una pertenencia comunitaria. Esta intencionalidad se oponía a la idea de “lucha de clase” que algunas corrientes ideológicas pretendían imponer entre los trabajadores: es que mientras los sindicatos que tenían esta propuesta comunitaria privilegiaban más el vínculo con la patronal que con la de otros trabajadores, los empresarios estaban interesados en impedir la actividad sindical.

Al mismo tiempo que algunos trabajadores del sector formal de la economía recibían un trato preferencial, otros seguían viviendo de manera miserable y cualquier intento de protesta para mejorar su situación era acallada brutalmente. La mayoría de los empleados en pequeñas fábricas o talleres carecían de estos beneficios sociales. Lo mismo sucedía en algunos lugares del interior del país. En los obrajes destinados a la explotación del quebracho de Santiago del Estero, Norte de Santa Fe y Chaco, en los yerbales misioneros persistían condiciones de vida y de trabajo subhumanas o en los ingenios azucareros (Campi, 1999). Trato abusivo que se practicaba a pesar de los esfuerzos realizados por algunos funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo o de la acción de denuncia permanente de los diputados socialistas en la Cámara de Diputados (Mirta Lobato y Juan Suriano, 2004).<sup>1</sup> Así se fueron conformando diferencias entre grupos de trabajadores urbanos con los que desempeñaban tareas en el campo, diferencias no sólo salariales sino también en los beneficios que recibían como en las relaciones que se establecía con sus empleadores.

---

<sup>1</sup> Un observador de la época describe así la situación de los trabajadores de la Forestal, empresa dedicada a la explotación de montes naturales de quebracho en el centro geográfico del país: “En Intiyaco trabajan alrededor de 400 obreros adultos en explotaciones forestales. Los jornales oscilan entre 1.80 y 2.5 jornadas mínimas de 10 horas. Normalmente trabajan durante 20 días en el mes. Viven en ranchos de tres por tres y medio metros y en ellos se aloja toda la familia. Muchas de éstas están compuestas hasta por 11 miembros. Duermen normalmente en el suelo, sobre arpilleras. El catre ha pasado a la categoría de implemento lujoso. En las colonias de obrajeros, como es lógico suponer, se notan la desnudez y la desnutrición en general y especialmente en la niñez. La mortalidad infantil es pavorosa. El agua para la bebida se extrae de los charcos. La asistencia médica se reduce a la visita de un facultativo, durante tres horas por semana. Hay escuela, pero los niños van humillados a clase en razón de que deben presentarse poco menos que desnudos. Reina en Inticayo una espantosa miseria colectiva. En Tartagal, población vecina a la anterior, la vida varía en muy pocos aspectos”. Descripción hecha por el doctor José Gustavo Doldan en 1938. Extraído de Gastón Gori (1965:168).

El particularismo y los privilegios fueron creando un fragmentado entramado institucional. El Estado argentino, si bien tuvo un rol preponderante en la creación de un sistema universal de hospitales y de escuelas a lo largo del territorio desde los primeros años de la conformación de la nación, contribuyó a esta fragmentación no sólo por no ejercer el monopolio de las acciones a ellos destinadas, sino porque sus intervenciones estuvieron orientadas en esa dirección.

A la continuidad de este modelo, pese a las distintas propuestas que se intentaron poner en marcha para transformar esta situación, contribuyeron una economía en constante crecimiento, con bajas tasas de desocupación, una temprana organización obrera con fuerte capacidad de reclamo así como un contexto político sumamente inestable. El sistema de protección social aunque se amplió hasta cubrir a casi la totalidad de los trabajadores siguió armándose, hasta muy entrado el siglo XX, como un archipiélago sustentado, cada uno de sus islotes, en fuertes lazos de identidad y lealtad comunitarios.

Pero, ¿cómo se llegó a conformar este mosaico de beneficios diversos según los distintos grupos profesionales? ¿Cuáles fueron las estrategias elegidas por los distintos actores sociales que dieron como resultado este sistema fragmentado de protección social?

Para contestar estas preguntas habría que reconstruir las trayectorias de las políticas sociales y las tramas asociativas que se fueron creando, analizar el papel que jugaron los sindicatos, los empresarios y el Estado, las razones que incidieron en la elección de sus comportamientos, conocer los acontecimientos políticos y las circunstancias económicas en las que se enmarcan estos casos que confirieron particularidad al sistema de protección social argentino. Entre estos casos se destacan, en los primeros años del siglo, el de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, el de algunos gremios como el de ferroviarios o de empresas privadas como la de la Algodonera Flandria<sup>2</sup> o Loma Negra<sup>3</sup> que tienen en común el intentar promover un espíritu de cuerpo procurando a partir de la conformación de una red asociativa que establezca sólidas lealtades en el interior de su grupo de trabajo.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Para el análisis de este caso, véase María Inés Barbero y Mariela Ceva, 1999.

<sup>3</sup> Para el análisis de este caso, véase Federico Neiburg, 1988.

<sup>4</sup> El paternalismo empresario del que nos hablan distintos autores (Rocchi, 2004) tenía más pretensiones que el de mantener el orden y evitar que los obreros se vieran tentados por participar de la vida sindical. Quería instalar cierto tipo de comporta-

El resultado de este comportamiento fue que aquellos que gozaban de una situación de privilegio tanto por los beneficios obtenidos como porque ocupaban una posición clave en la economía no estaban dispuestos a brindar su solidaridad a otros grupos si ello podía poner en peligro su propia situación.<sup>5</sup> Esta construcción que podríamos llamar “particularista” fue, a nuestro juicio, la matriz que moldeó los orígenes de lo que podemos llamar el sistema de bienestar argentino.<sup>6</sup>

¿Este modelo de bienestar logró mantenerse en el tiempo? ¿Los sucesivos golpes militares y/o los avatares de la economía que marcaron durante más de 40 años la historia política argentina del siglo XX permitieron su continuidad o incidieron de manera de cambiar el rumbo de las intervenciones en el campo de lo social? ¿Cuánto incidió este particularismo en la fragmentación institucional que aún hoy es un rasgo del sistema de protección social argentino?

No pretendo contestar estas preguntas sino sólo señalar algunas “pistas” sobre estas cuestiones. Para ello dividimos el texto en dos capítulos. En la primera parte, para ilustrar los comienzos de la construcción del Estado de bienestar moderno, tomaremos el caso de una empresa pública: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). El estudio de casos resulta una estrategia productiva para abonar el punto de vista sostenido en este artículo acerca de que el particularismo es uno de los rasgos predominantes en la construcción del sistema de protección social de los trabajadores.

El caso YPF es, por lo tanto, solo uno de muchos otros. Lo elegimos por varias razones. En primer lugar porque la red de protección social

---

mientos, impulsar determinados valores, fomentar relaciones estrechas en el interior del propio grupo, crear una gran familia.

<sup>5</sup> José Doménech, presidente de la Unión Ferroviaria y secretario general de la Confederación General del Trabajo (CGT), en uno de los congresos de esta entidad sintetiza claramente esta actitud: en circunstancias que un delegado de los “medialuneros” (obreros panaderos) le exigió declarar una huelga general, Doménech le contestó, según el testimonio de uno de los asistentes: “Mire compañero, nosotros somos ferroviarios y si hacemos una huelga paralizamos el país, pero si no hay medialunas, la gente come torta o pan, pero con los ferroviarios es diferente” (Horowitz, 1985:425).

<sup>6</sup> El empleo del vocablo *sistema* permite establecer una diferencia tanto con el concepto del Estado de bienestar como con la de régimen de bienestar en el sentido utilizado por Esping-Andersen (1989) o Carlos Barba (2004) al incorporar la participación de actores como los empresarios y sindicatos en la construcción de una estrategia de protección social.

que desarrolló para sus trabajadores resulta paradigmática de este modelo de gestión que caracterizó los orígenes del Estado social argentino. La dirección que, en la segunda década del siglo XX, se hace cargo de YPF consideraba que para lograr una eficiente explotación del petróleo, esencial para el desarrollo de la industria nacional, era necesario contar con un personal capacitado y compenetrado con la empresa. Su objetivo era generar y desarrollar en su personal un sentimiento de pertenencia, de fuerte lealtad a la empresa, que llegara a plasmarse en lo que se llamó el espíritu ypefiano. La estrategia elegida asumió, en el marco de la empresa, una modalidad que tuvo algo de “proceso civilizatorio” (Elías, 1987): no sólo se propuso mejorar las condiciones materiales de la vida de los trabajadores sino también incidir en su educación, hábitos y costumbres. Se desarrollaron barrios, se promovieron actividades sociales y deportivas y se buscó intensificar la interacción entre los trabajadores y sus familias tratando de generar una densa trama asociativa. Para gozar de tales beneficios hubo que pagar un precio: mantener el orden y que los trabajadores no se inmiscuyeran en actividades gremiales.

En segundo lugar, por el lugar institucional que ocupa la empresa. Es una compañía estatal que toma decisiones de políticas sociales de manera autónoma y para beneficio de sus propios trabajadores. No espera que las dependencias específicas del Estado nacional se hiciera cargo de ofrecer servicios sociales: YPF funda escuelas, construye sus propios hospitales. Este caso muestra cómo la búsqueda de particularismo y la fragmentación institucional se da no sólo en empresas privadas: el modelo que describiremos a continuación fue imitado por otras empresas públicas. Finalmente, porque a finales del siglo XX su privatización marca el fin de la modalidad con que fue concebida la protección social en los albores del Estado social argentino.

En el siguiente punto titulado Rupturas y continuidades no se presenta el recorrido seguido por el sistema de bienestar social a lo largo de la historia argentina sino que la propuesta es reconstruir algunos momentos clave de manera de constatar si estos rasgos que se fueron conformando en sus orígenes, dejaron o no su huella, pese a los cambios habidos en la arena política y en la economía.



## EL CASO DE YACIMIENTOS PETROLÍFERO FISCALES

### *Antecedentes (1907/1922)*

El 13 de diciembre de 1907 cuando las máquinas perforadoras buscaban agua, para los sufridos pobladores de Comodoro Rivadavia ubicada en la zona patagónica, la más austral del país, comenzó a surgir una materia viscosa. Acababa de descubrirse un yacimiento petrolífero a 2 000 kilómetros de Buenos Aires, la ciudad capital de la República Argentina, en una zona que sólo contaba con 150 habitantes.

En 1911 se creó la Dirección General de Explotación del Petróleo en Comodoro Rivadavia. La tarea de esta dependencia no era sencilla. El terreno era inhóspito, la población compuesta en su gran mayoría por extranjeros, era escasa. El pueblo más cercano estaba a tres kilómetros del área de explotación, por lo que la dirección decidió construir galpones y barracas para el asentamiento de los obreros.

Los pocos recursos que el gobierno central destinaba al desarrollo de la actividad petrolera forzaban a los funcionarios de la dirección general a reinvertir constantemente las utilidades en las tareas de mantenimiento y explotación. En consecuencia, los operarios veían, una y otra vez, postergadas sus necesidades mínimas de salarios, vivienda, condiciones higiénicas, salud y alimentación. Más de la mitad de los trabajadores de la empresa se alojaban en galpones y barracas de residencia colectiva que no contaban con los mínimos requerimientos de higiene y calefacción. Algunos, incluso, debían establecerse en carpas de lona, y otros en fondas y albergues de vecinos.

Como consecuencia de esta situación, la conflictividad social fue creciendo. En 1917 se crea la Federación Obrera Petrolífera (FOP), entidad adherida a una organización anarquista: la Federación Obrera Regional Argentina (FORA). Ese mismo año se hace la primera protesta de los trabajadores del petróleo. La FOP presentó un petitorio al administrador del yacimiento requiriendo la reducción de la jornada laboral a ocho horas diarias, el aumento de sueldos y jornales, bajar el precio de los alimentos y el pago de horas extras que hasta el momento no eran retribuidas. Si bien el gobierno nacional aceptó las demandas de los obreros, las dificultades financieras impidieron su cumplimiento y los conflictos laborales fueron en aumento.

*Los años de Mosconi (1922/1930)*

En 1922 al asumir la presidencia de la nación el doctor Marcelo Torcuato de Alvear decidió ubicar a un oficial del Ejército –el entonces coronel Enrique Mosconi– al frente de YPF, así llamada por decisión de Irigoyen (Solberg, 1986:87). Con esta designación no sólo se abre una nueva era para la industria del petróleo en Argentina sino que su gestión significó un cambio tanto en la concepción de las políticas sociales como en el rol que debía jugar el Estado en este campo.

Mosconi era un representante de las ideas nacionalistas que se pusieron en boga en Argentina luego de la Primera Guerra Mundial como consecuencia del desabastecimiento de petróleo que sufrió Argentina por el conflicto bélico, y que tuvieron una enorme repercusión en el ejército. Un grupo de oficiales, entre los que se encontraba Enrique Mosconi,<sup>7</sup> provenientes en su gran mayoría del Cuerpo de Ingenieros, propugnaba la industrialización y una creciente autosuficiencia nacional como fundamentos esenciales de la seguridad militar y del futuro económico argentino (Solberg, 1986:130). Consideraban que el Estado debía colaborar en la instalación de industrias vitales para la seguridad del país, como las fábricas de aviones y las refinerías de petróleo mientras que una economía dominada por el tradicional comercio agrícola de exportación condenaría a Argentina a un rango inferior entre los países. Por lo tanto, había que apoyar el desarrollo de “una nación industrializada, militarmente poderosa, cuya fuerza económica pudiera basarse en la explotación de sus recursos minerales y energéticos en su mayor parte aún intactos” (Solberg, 1986:132).

El objetivo de Mosconi era crear una empresa estatal verticalmente integrada que no sólo produjera petróleo sino que refinara y vendiera los productos resultantes en el mercado a precios competitivos. Para efectivizar la soberanía nacional sobre el petróleo en una zona tan inhóspita, alejada de los centros de poder económico y político, con escasa población –en su mayoría extranjera–, era necesario, entre otras medidas,

---

<sup>7</sup> Mosconi había sido subdirector del Arsenal de Guerra del ejército entre 1914 y 1919. En ese puesto se dio cuenta de que depender del equipo importado comprometía el accionar militar, y comenzó a enfatizar la necesidad de industrializarse para corregir esa situación.

encarar una estrategia tendiente a lograr que los trabajadores, que preferentemente debían ser argentinos, se instalaran de manera definitiva en ese lugar. En ese momento los inmigrantes que por centenares llegaban al país no se mostraban deseosos de optar por la nacionalidad argentina, sino que una gran mayoría sólo aspiraba a ahorrar dinero para volver a su lugar de origen. Por otra parte, muchos de estos inmigrantes estaban cercanos al anarquismo o al socialismo, que los convertía en personas no gratas a los ojos de la dirección de YPF.

En la concepción de Mosconi para alejar a los trabajadores del peligro que significaba estas “ideologías foráneas” y para que se considerasen, y fueran considerados, como parte de la comunidad era necesario construir escuelas, hospitales, viviendas confortables y dar alguna prestación diferente que fuera un estímulo a la radicación definitiva en la zona. Esta estrategia iba de la mano con el ejercicio de *manu militari* con los empleados para evitar cualquier intento de acción colectiva fue así sintetizada en sus memorias escritas en 1936.

Al encarar la organización del personal de YPF, lo hicimos con criterio humano, social y práctico, en bien de los intereses generales y del progreso de la nación. Nos proponíamos formar, y eso se logró, un personal de hombres fuertes, sanos de cuerpo y espíritu, porque sólo con ese material humano se podría realizar el plan trazado. Queríamos que el personal de empleados y obreros librarán su espíritu de toda preocupación. La Dirección General se proponía velar y subvenir en la forma más completa posible al bienestar general del personal de la organización, en forma tal que el jefe de familia no sintiera disminuida su energía y su capacidad de trabajo por preocupaciones inherentes a las necesidades del hogar. En cambio, exigimos del personal, conducido con estricta equidad y justicia, una disciplina inflexible y una rigidez absoluta en el cumplimiento de deberes y obligaciones. Para asegurar una colaboración permanente, decidida y leal de todo el personal de la organización, había que elevar en lo posible su estándar de vida (Mosconi, 1984:71).

Con estos propósitos impulsó una serie de acciones tendientes a mejorar el bienestar de los empleados de YPF, que los colocó en un lugar privilegiado en relación con otros trabajadores del país. Junto con estos beneficios Mosconi y sus sucesores impidieron la consolidación de una

fuerza sindical que asumiera la representación de los trabajadores apostando que los propios trabajadores desistieran de participar en los sindicatos ante el temor de perder los beneficios que se les otorgaba.

### *Las políticas sociales*

Teniendo en cuenta que no estaba entre los atributos de su cargo otorgar un aumento de salarios para los trabajadores de YPF, Mosconi decidió implementar las medidas necesarias para abaratar el costo de los artículos de consumo, sobre todo de los alimentos. La creación de una cooperativa, administrada por un consejo de empleados superiores y obreros, fue una de las primeras. Mosconi sostenía que esta cooperativa

en que todo el personal va a ser socio, va a producir una extraordinaria reducción del costo de vida y una completa compensación por la baja contribución. La cooperativa va a proveer mayor confort en el hogar haciendo posible ahorros que de otra manera hubiera sido imposible sólo con el crecimiento de los salarios. Si el costo de los consumos no baja, las condiciones del hogar de los trabajadores no pueden mejorar (Mosconi, 1984:73).

La administración de YPF decidió también la instalación de una panadería mecánica asegurando así pan de mejor calidad y precio. Se instalaron comedores económicos para el personal obrero en Comodoro Rivadavia.<sup>8</sup>

La vivienda, cuestión crucial en una región de bajas temperaturas y fuertes vientos, fue otro de los desafíos que YPF intentó solucionar. Se

---

<sup>8</sup> Estos comedores estaban a cargo de un concesionario cuyo funcionamiento y calidad de las comidas era estrictamente vigilado y controlado por personal superior. Se levantaron cinco comedores en distintos lugares del campamento con capacidad de 200 personas cada uno. El servicio comprendía desayuno, almuerzo y comida (sopa y dos platos) por \$ 45 mensuales (el salario mínimo mensual era de \$ 192). Sin duda que la creación de esta proveeduría resultaba un alivio para el bolsillo de los trabajadores pero su contraparte era la exigencia de respetar las normas establecidas por la dirección: estaba terminantemente prohibido quedarse en el lugar bebiendo o jugando a las cartas. Para los empleados solteros de mayor jerarquía también se construyó un comedor. Allí por las tres comidas servidas (desayuno, almuerzo y cena) había que pagar \$ 60. La diferencia de precios muestra que no solamente obreros y empleados comían en lugares distintos, sino que la comida tampoco era la misma.

comenzó la construcción de casas, también aquí de distintas categorías, para empleados y obreros, tanto para casados como para solteros, formando los correspondientes barrios. Así se levantaron casas tipo *chalets*, otras semejando *bungalows*, con luz eléctrica, gas, calefacción y agua corriente. El precio del alquiler de una casa era de alrededor de 25 pesos por mes mientras que en Buenos Aires una pieza se alquilaba por \$ 37 por mes en 1923 (Torres, 1995: 13).

La salud y la educación estuvieron en el centro de la actividad de la compañía. Hasta su llegada sólo había una enfermería con capacidad para cuatro camas, sin ninguna seguridad en materia de profilaxis. Como complemento se disponía una ambulancia de tracción a sangre. Mosconi creó el hospital Presidente Alvear e instituyó la asistencia médica a domicilio gratuita para el personal y sus familias, así como un servicio de maternidad al que se dotó de las comodidades e instrumental necesarios para atender distintos casos y un servicio odontológico.

Se impusieron reglas de higiene tanto para el cuidado de la casa como para el cuerpo: además de encarar obras de saneamiento, desagües generales, profilaxis y desinfección general, se instalaron baños públicos en los distintos barrios, con duchas de agua fría y caliente en compartimentos separados para hombres y mujeres.

En el año 1923 se fundó la Asociación Mutual de empleados y obreros que, entre otros propósitos, estableció la creación de un fondo –con una cuota extraordinaria de dos pesos por empleado y uno por obrero– a favor de los derechohabientes del socio fallecido de ayuda para la familia. Además, como todas las sociedades de esta índole, una de sus finalidades era la de hacer préstamos y anticipos de dinero a sus asociados sobre todo en caso de enfermedad.

En el campo educativo, los objetivos también fueron ambiciosos ya que se propuso la resolución de problemas como el analfabetismo y la ignorancia del idioma español. Por esta razón, Mosconi creó dos escuelas: la Nocturna de Analfabetos y la de Semianalfabetos de Adultos, en las que se podían inscribir todas aquellas personas entre 14 y 45 años para cursar los primeros cuatro grados del colegio primario. Aquellos trabajadores que no estaban dispuestos a alfabetizarse no tenían la posibilidad de ser promovidos dentro de la empresa. Como para encarar las actividades petroleras era necesario contar con personal específicamente calificado se creó el colegio Deán Funes de Artes y Oficios cuya construcción y funcionamiento quedó

a cargo de los padres salesianos, la principal orden religiosa que había en la Patagonia. Este colegio tenía capacidad para 100 niños internados. Se impartía instrucción primaria (6 años) que debía ser complementada con un anexo de artes y oficios, escuela que se terminó de construir en 1937. Este colegio se convirtió en el más importante de la Patagonia al que concurrían niños de distintos lugares.

YPF también construyó escuelas nacionales.<sup>9</sup> Estas escuelas, que ocupaban edificios construidos por la propia compañía, fueron puestas a disposición de las autoridades educacionales de la Nación, responsable de designar a su personal. Los maestros que actuaban en las escuelas del yacimiento, gozaban de los mismos beneficios que el personal empleado en la repartición fiscal del petróleo: además del traslado a aquella región por cuenta de YPF, se les daba vivienda, servicio de proveeduría y atención médica en el hospital, en las condiciones acordadas al personal de YPF.<sup>10</sup>

En 1923 este modelo de generación de recursos humanos orientados a la actividad de la compañía experimentó un salto gigantesco con la creación, en la Universidad de Buenos Aires, del Instituto de Petróleo con recursos provenientes de YPF. De dicho instituto egresaron ingenieros especializados en geología, explotación de yacimientos e industrialización del petróleo que, posteriormente, se incorporaron a trabajar en YPF.

Pero la obra de Mosconi no quedó reducida a Comodoro Rivadavia, su asentamiento inicial. En mayo de 1924 se creó la Asociación Mutual de Empleados de YPF para los trabajadores que prestaban servicios en la capital de la provincia de Buenos Aires, La Plata. Esta asociación inició sus operaciones con el apoyo de 20 000 pesos de parte de YPF y funcionaba con el aporte de 1% del sueldo de cada empleado. Los socios abonaban una cuota extraordinaria igual a 3% del sueldo mensual para colaborar con la familia en caso de fallecimiento de un trabajador y se había establecido un subsidio por enfermedad de hasta seis meses de sueldo a favor de los asociados que hubiesen ya disfrutado del máximo de licencia con goce de sueldo que acuerda la repartición. La asociación también salía como garante para la compra de viviendas para los empleados.

---

<sup>9</sup> La Escuela Nacional núm. 91 en el Valle; la escuela núm. 2 en el Campamento Central, que contaba con cursos complementarios como el de manualidad y labores, y de dibujo, de materiales y matemáticas y cursos primarios y para analfabetos.

<sup>10</sup> Mosconi (1984:78).

Otro capítulo que inaugura YPF en el campo de las políticas sociales, es el que el propio Mosconi denomina “bonificaciones”. Por primera vez en la historia argentina los trabajadores se benefician con asignaciones familiares.<sup>11</sup> El resto de los trabajadores de otras empresas y ramas de actividad tuvieron que esperar más de 30 años para recibir este beneficio.

*Por paternidad:* se acordaba a cada empleado y obrero por cada hijo menor de 18 años un suplemento de 10 pesos mensuales. El padre, como contraparte, asumía la obligación de que el menor concurriese a la escuela durante la edad escolar.

*Por maternidad:* aun cuando en Comodoro Rivadavia el servicio del hospital Alvear era completo y gratuito, se acordó la suma de \$ 60 por nacimiento, para atender los primeros gastos inherentes a todo recién nacido.

A estas bonificaciones se sumaron las que premiaban la antigüedad en el trabajo y el buen desempeño.

*Antigüedad:* se instituyó un premio de constancia para empleados y obreros. A los empleados se les otorgaba la primera cuota luego de tres años de permanencia en el mismo cargo y la segunda al cumplirse los seis años sin ascenso, siempre que los favorecidos merecieran de sus respectivos jefes el concepto de muy bueno. En cuanto al personal obrero la bonificación era la siguiente: después de cinco años de antigüedad 5%, después de 10 años 15%, y después de 15 años 25% del importe de sus jornales.

*Gratificaciones anuales extraordinarias:* con el propósito de fomentar un espíritu de emulación que resultaba beneficioso para los intereses de la compañía petrolera. Posteriormente se les extendió a todo el personal. A partir de 1927 los empleados gozan del beneficio en cuestión por “iniciativa” “colaboración” y “contracción al trabajo”.

*Rebajas en los pasajes:* se otorgó rebajas para los pasajes marítimos y ferroviarios para los obreros y empleados que viajaren en uso de licencia o para los que lo hicieran en familia por razones de salud, pasajes gratuitos para ese mismo personal que, por razones de enfermedad grave, tuviese que trasladarse a otro lugar para su atención.

---

<sup>11</sup> En 1940 se comienza a pagar beneficios por hijos en el sector bancario y es recién en 1957 cuando se inicia la construcción de un sistema integral de asignaciones y subsidios familiares con la creación de la Caja de Asignaciones Familiares de la Industria (decreto ley núm. 7 914/57) y la de Empleados de Comercio (decreto ley núm. 6 811/57).

Entre 1922 y 1930 el nivel de vida de los trabajadores de YPF era mucho más alto que el de Buenos Aires. El salario mínimo era, en 1927, de 141 44 pesos, 23 % más alto que lo que en promedio ganaban los trabajadores en Buenos Aires (Torres, 2001: 29). Si bien en ambos casos la comida insumía cerca del 32% de su salario, como en el mínimo de los empleados de YPF ya estaba descontada la renta, no pagaban transporte y tenían servicio médico gratis contaban, mensualmente, con más dinero “de bolsillo” que los de Buenos Aires.

### *La construcción de redes sociales*

Para inculcar respeto por los valores y tradiciones nacionales sobre una fuerza de trabajo que provenía de distintos lugares y hablaba diferentes lenguas, Mosconi anunció una campaña para implantar los principios de la moralidad cristiana y del culto a los héroes de la patria. En Comodoro Rivadavia este programa “incluyó la construcción de una majestuosa iglesia católica y de un gran monumento a José de San Martín, inaugurado con adecuada pompa en 1930” (Solberg, 1986:150). Cada una de las fechas patrias era celebrada. En esas ocasiones la Dirección de YPF agasajaba al personal con una comida que se iniciaba con un discurso referido a la gesta patriótica que se estaba conmemorando y que continuaba con actuaciones artísticas, bailes y concursos deportivos.

La práctica deportiva y las actividades culturales también fueron incentivadas desde la dirección de YPF. Los empleados de Comodoro Rivadavia contaban con cine, teatro, bar, tres canchas de fútbol y otras tantas para las prácticas del tenis y equipos para el box.

En 1929 se inaugura el Club General San Martín para todo el personal de YPF y sus familias sin distinción de categorías. Los terrenos sobre los que se construyó eran fiscales y fueron cedidos por la municipalidad. Sin embargo, el club sólo podía ser usado por los trabajadores de YPF.

Los recursos para mantener el club provenían de YPF mientras que la administración quedaba a cargo de sus empleados. La fiesta de inauguración fue así relatada en el *Boletín Oficial de Yacimientos Petrolíferos Fiscales*.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> *Boletín Oficial*, núm. 65, enero de 1930:71.



Fue un acto hermoso, en cuya realización dominó, sin decaer un solo instante, una alegría sana, jovial, inspirada en un fraterno sentimiento de camaradería que nace de la unión en que trabaja y colabora en el engrandecimiento de la repartición –que es el engrandecimiento y firmeza de las industrias del país– todo su personal.

En el discurso inaugural, el general Mosconi hizo explícito los objetivos que perseguía con la creación de ese club:

Son por derecho miembros de Club General San Martín los seis mil empleados y obreros de nuestra organización. Tanto los que forman parte de la administración central como los que trabajan en los campos fríos de la Patagonia, en el suelo estéril de Plaza Huincul, en la región tropical de Salta, los que surcan el océano y navegan por ríos transportando nuestro mineral, los que atienden el servicio comercial, todos pueden, desde hoy en adelante, utilizar en beneficio propio y de sus familias este magnífico lugar. Anticipamos que en breve se levantarán cómodas instalaciones, pues no sólo hemos de gozar aquí de las bellezas del río inmenso, del monte secular, del aire puro y del sol ardiente: en corto tiempo este paraje será el más hermoso campo de deportes, por su situación y por sus comodidades. Somos demócratas y republicanos, porque es ese el espíritu que engrandecerá a la nación, y en este club debe amalgamarse en la amistad y sana camaradería todos logrados de nuestra jerarquía industrial. Los grandes organismos viven en salud y progresan cuando tienen espíritu de corporación y cuando los anima una tenaz cohesión espiritual. Ante la igualdad establecida sólo se exige corrección, educación y recíproca cortesía.<sup>13</sup>

En el marco de estas ideas, la dirección de YPF construyó un sistema de bienestar en el interior del Estado nacional para beneficio exclusivo de sus trabajadores. Este acceso a múltiples beneficios, muchos de los cuales eran exclusivos de los empleados de YPF, fortalecieron los lazos de la empresa con los trabajadores que cada vez se sentían más consustanciados con lo que se denominó el “espíritu ipefiano”.

---

<sup>13</sup> *Boletín Oficial*, núm. 65, enero de 1930:72-73.

*Los años treinta*

El derrocamiento del presidente Hipólito Yrigoyen en septiembre de 1930 –que inaugura el primero de una serie de golpes militares que culminarán 50 años más tarde– significó el fin de la presidencia de Mosconi. El siguiente gobierno civil encabezado por Agustín P. Justo, pese a que sus adversarios apostaban a que iba a negociar con las empresas petroleras privadas, trató de asegurar el futuro de YPF<sup>14</sup> en un momento en que la empresa extranjera amenazaba destruir a la estatal. Es así que la actividad de YPF continuó y se extendió a otras zonas donde había petróleo como Salta y posteriormente Neuquén.

Las consecuencias del *crash* financiero de 1929 impactaron en la economía argentina dejando una secuela de despidos, desocupación y pobreza. En los yacimientos de Comodoro se produjo un inédito crecimiento de la tasa de desempleo, aunque los trabajadores de YPF no fueron los más castigados de la región. Es en esos momentos cuando se produce un avance de la militancia comunista entre los trabajadores del petróleo, pero sin demasiado éxito entre los empleados de YPF.<sup>15</sup>

Los gobiernos que se suceden en esos años –calificados como la década infame por los negociados habidos y la baja transparencia en los comicios– continuaron desarrollando la acción social comenzada por Mosconi. Si bien el espíritu nacionalista que fue el que caracterizó los primeros años de la dirección ya no estaba tan presente, se mantiene la política de promoción del bienestar de los trabajadores y la idea de conformar una comunidad trazada por Mosconi en los distintos lugares donde se explota el petróleo. Simultáneamente se ejerce una fuerte represión contra los militantes comunistas de la zona, cuya organización –la Unión General de Petroleros (UGOP)– había protagonizado una serie de huelgas que no contaron con la adhesión de los obreros de YPF (Gadano, 2006; Torres, 1995).

---

<sup>14</sup> Si bien el presidente Justo tuvo que aceptar el contrato firmado con la Standard Oil por el gobierno de la provincia de Salta, para la explotación petrolera, en 1934, por decreto, limitó todas las concesiones petroleras privadas a sus límites existentes: el resto de Argentina se transformó en una inmensa reserva de YPF (Solberg, 1979:239).

<sup>15</sup> En ese momento, además de YPF, había una serie de empresas privadas instaladas en el país destinadas a la explotación petrolera, de las cuales las más importantes eran Astra, ubicada en la zona de Comodoro Rivadavia, y la Standard Oil, en el norte argentino.

En Plaza Huincul (gobernación de Neuquén) donde al comenzar la explotación petrolífera no había ninguna vivienda, pocos años después ya existían 170 casas, habitaciones y otros edificios destinados a escuelas, iglesias, hospital, club social, campos de deporte, etcétera. Al igual que en Comodoro Rivadavia, la compañía proveyó a sus trabajadores de calefacción, alumbrado eléctrico, servicio de agua potable y cloacas. YPF realizó una obra semejante en Vespucio (provincia de Salta), centro principal de sus actividades en dicha provincia. Así el personal contaba con viviendas confortables, escuelas, campos de deporte, etcétera.

A medida que su actividad crecía no sólo en lo extractivo sino también en la refinación, comercialización y transporte del petróleo, la obra social de YPF se extendió también a zonas urbanas. En efecto, los mismos emprendimientos se hicieron para los trabajadores de la destilería de La Plata donde en 1934 ya se habían construido 90 casas y que de acuerdo a lo planificado, según se dice en el *Boletín de Informaciones Petroleras*,<sup>16</sup> se esperaba terminar 188 en 1935. En el año 1940, dicho *Boletín*<sup>17</sup> informa que en la Destilería Fiscal de San Lorenzo (en la provincia de Santa Fe) se construyó una pileta de natación y en la de Campana, edificios, vestuarios, comedor y enfermería.

La atención a la salud de los obreros cubrió un amplio espectro de riesgos. En esos años se desarrolla una intensa campaña para aumentar la seguridad en el trabajo que involucró también a las mujeres de los obreros. En los yacimientos ubicados en el norte del país comienza a desarrollarse una campaña para reducir las enfermedades endémicas. Teniendo en cuenta el alto índice de mortalidad infantil de la zona se establecieron, además, consultorios de maternidad en los que, previo al trazado de una historia clínica individual, se controlaba el desarrollo de los embarazos con exámenes quincenales hasta que el niño cumplía los dos años. La atención se extendía, en realidad, al conjunto de la familia. Como se menciona en el *Boletín de Informaciones Petroleras*:

Para educar a las madres a esperar el alumbramiento en la maternidad y para facilitar tal propósito, se ha establecido un sistema de mucamas

---

<sup>16</sup> *Boletín de Informaciones Petroleras*, año XI, núm. 117, mayo de 1934, publicado por YPF.

<sup>17</sup> *Boletín de Informaciones Petroleras*, año XII, núm. 190, junio de 1940, publicado por YPF.

domiciliarias que tiene la obligación de cuidar el hogar de la enferma durante el tiempo que se encuentren internadas y mientras el jefe de la familia desempeñe sus tareas. Esta mucama cuida los niños, prepara las comidas y mantiene la higiene en el hogar atendido.<sup>18</sup>

La compañía continuó atendiendo la educación de los trabajadores construyendo edificios y locales donde funcionaban escuelas primarias para niños y adultos y de orientación vocacional para varones y mujeres. Como en los años de Mosconi, YPF brindó ayuda económica a distintos establecimientos educativos: a la Universidad de Cuyo, de Buenos Aires, a la del Litoral y La Plata, a la Escuela Industrial de la Nación, a la escuela Otto Krausse, a la Universidad Popular de la Boca y a la Escuela de Artes y Oficios de Comodoro Rivadavia.

Las actividades deportivas y culturales también se continuaron con la puesta en marcha de nuevas bibliotecas y habilitando, en distintos lugares donde hubiera instalaciones de YPF, piletas de natación, canchas de tenis, basquetbol, fútbol, pelota, etcétera. Así, los distintos directores de la repartición mantuvieron la tradición de fomentar la “cultura social y deportiva” del personal.

La condición impuesta de no participar en actividades sindicales no fue muy cuestionada por los trabajadores: recibían una serie de ventajas que no estaban dispuestos a perder. Además de la continuidad de su empleo, estaba en juego su eventual promoción y la posibilidad de un futuro trabajo para sus hijos, como lo aseguraba la empresa. Así, sólo una fracción de los trabajadores intentó organizarse, en los años posteriores al golpe militar encabezado por el general Uriburu, primero con los comunistas y luego bajo el paraguas de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). Pero las pocas acciones que hicieron tuvieron que desarrollarse casi totalmente de manera secreta debido a la severa política antisindical de la dirección de YPF. Como se mencionara anteriormente, fueron pocos los trabajadores de YPF que participaron en una huelga liderada por el Partido Comunista a comienzos de la década de los treinta para exigir mejores condiciones de vida para los trabajadores de las empresas petroleras privadas.

Los resultados obtenidos fueron, desde el punto de vista de los objetivos propuestos por Mosconi, exitosos. Si al comienzo de la década de los

---

<sup>18</sup> *Boletín de Informaciones Petroleras*, año XIX, agosto de 1942, núm. 216.

20 sólo 4% de los trabajadores de Comodoro Rivadavia eran argentinos<sup>19</sup>, 15 años más tarde ya son más de 50% como consecuencia, en parte de las migraciones internas que se producen en esos años en el país, pero también de las acciones puestas en marcha por la empresa de traer trabajadores argentinos del norte y centro del país. Como consecuencia del acceso y la calidad de los servicios educativos y de salud ofrecidos, así como los altos niveles salariales eran cada vez más los trabajadores que estaban dispuestos a radicarse de manera permanente en la zona. La reducción de la conflictividad social, otro de los objetivos buscados, fue notable a partir de la segunda década del siglo. Más aún, Mosconi también tuvo éxito en su apuesta por crear un espíritu *ypefiano*, un fuerte sentimiento de pertenencia con la compañía, que se mantuvo a lo largo de su historia hasta su privatización en los noventa: una inmensa mayoría de los trabajadores recuerdan aún ahora con nostalgia su paso por lo que ellos consideraban su Gran Familia, YPF, ya convertida en un mito.

#### LA CONSTRUCCIÓN DE SISTEMA SEGMENTADO DE PROTECCIÓN SOCIAL

##### *Rupturas y continuidades*

Cuando en 1946 Juan Domingo Perón asume el gobierno se abre un capítulo nuevo en la historia de las políticas sociales. A diferencia de lo sucedido en los años en que Mosconi estaba al frente de YPF, Perón promovió el surgimiento de sindicatos entre los trabajadores del mercado formal de la economía y desarrolló una intensa campaña de cooptación entre los obreros. La *Ley de Asociaciones Profesionales*<sup>20</sup> promulgada en 1945 permitió la

---

<sup>19</sup> Composición por origen nacional de los trabajadores en 1924 ordenados por su importancia numérica: españoles, portugueses, búlgaros, argentinos, griegos, rusos, austríacos, rumanos, checoslovacos, italianos, alemanes, serbios, chilenos, polacos, yugoslavos, lituanos, montenegrinos, turcos, suizos, albanos, etcétera (Torres, 1995: 26).

<sup>20</sup> Por la *Ley 14455 de Asociaciones Profesionales* el gobierno peronista instituyó el sindicato único por rama de actividad y la figura de la personería gremial: el Estado otorgaba el monopolio de la representación sindical a aquel sindicato que se consideraba más representativo. Sólo los sindicatos que tenían personería gremial estaban habilitados para defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales o colectivos de los trabajadores e intervenir en las negociaciones colectivas (Golbert, 1988).

consolidación de sindicatos únicos por industria con una fuerte cohesión interna. El notable crecimiento de afiliados<sup>21</sup> aumentó los recursos financieros de los sindicatos permitiendo que fueran ellos los que ofrecieran cobertura de salud a través de las llamadas obras sociales. Paralelamente el beneficio previsional se extiende al conjunto de los obreros de la industria y del comercio y a otros grupos profesionales autónomos.

Pese a la “masificación de la seguridad social”, a la presencia del sindicato en el campo de la seguridad social, el peronismo mantuvo algunas continuidades con el modelo anterior de gestión de políticas sociales. En efecto, si bien hubo propuestas por parte del gobierno de homogeneizar y universalizar el fragmentado sistema de protección social –la creación del Instituto Nacional de Previsión o la imposición de un seguro social para todos los trabajadores– éstas no se pudieron poner en marcha y en la práctica. Además de las resistencias que encontró en ciertos grupos sindicales para mantener sus privilegios, el peronismo, al mismo tiempo que hacía estos intentos, mantuvo y promovió sistemas de beneficios particulares para los distintos grupos profesionales. Así, por ejemplo, en el caso de los ferroviarios, cuando aún se desempeñaba como Secretario de Trabajo, Perón dispuso la contribución obligatoria a todos los empleados ferroviarios al fondo de asistencia y previsión social de las entidades sindicales, estuvieran o no afiliados. Dispuso, también, la creación de una Dirección General de Asistencia y Previsión Social para Ferroviarios, dependiente de la Secretaría de Trabajo, de la que participaban tanto funcionarios del Estado como representantes patronales y de los trabajadores y que era la encargada de las políticas sociales para los ferroviarios. No sólo los ferroviarios se vieron beneficiados con la creación de una dirección general destinada a un sector particular que dependía de un organismo estatal. También lo fueron los empleados de sectores privados de la economía como los bancarios, los trabajadores del vidrio, del seguro y de la carne, creándose para cada uno de ellos distintas dependencias o direcciones generales (Belmartino, Bloch, Canino, Persello, 1991).

---

<sup>21</sup> Antes de 1943 los sindicatos eran, en general, organizaciones pequeñas de menos de 15 000 miembros. La Unión Ferroviaria constituía una excepción porque tenía más de 90 000 afiliados. Seis años más tarde ocho sindicatos ya superaban los 50 000 afiliados y con un tamaño promedio en los grandes sindicatos de 89 000 afiliados (Doyon, 1988:204).

En el caso de YPF, ya con Perón al frente de la Secretaría de Trabajo, se crea en 1946 el Sindicato Unido del Petróleo (SUPE) organización que apoya la política del gobierno peronista (Doyon, 1988a:237). Una vez constituido, es el SUPE el que va a continuar con la obra social de YPF.

Los años que siguieron a la caída del peronismo fortalecieron el poder de la corporación sindical. Los continuos golpes militares no sólo proscribieron al partido justicialista<sup>22</sup> sino que debilitaron el sistema de partidos. Pasado los primeros meses del derrocamiento del general Perón los dirigentes sindicales que le eran leales, luego de haber sido duramente reprimidos, fueron reconocidos como los únicos interlocutores para tratar los temas referidos al salario y las condiciones laborales tanto por los gobiernos civiles como por los militares que se sucedieron en esos años. Utilizando como estrategia la de enfrentar a los empleadores –con huelgas, tomas de fábricas, manifestaciones– para después negociar, tanto con gobiernos civiles como militares, los sindicalistas lograron obtener sustanciosos beneficios para sus respectivas organizaciones.

Esta situación termina de consolidarse en 1970 con el gobierno militar de la llamada Revolución Argentina (1966/73). La sanción de la ley 18610 de obras sociales fue un instrumento clave en este sentido. Esta norma establecía que, en el caso de las obras sociales sindicales, la percepción y administración de los recursos que se recaudaban a partir de los aportes de empleadores y trabajadores quedaba a cargo del sindicato con personería gremial con la obligación de destinarlos prioritariamente a las prestaciones de salud. El establecimiento del aporte obligatorio de todos los trabajadores y empresarios y su administración por los sindicatos confirió a éstos un significativo poder que los llevara a defender celosamente, desde entonces, su control sobre las obras sociales.

La oferta sindical no se limitó a los servicios de salud sino que fue más generosa. Según fuera los recursos –como el aporte se calculaba como un porcentaje del salario, los ingresos de las obras sociales eran diferentes– con que contaban las obras sociales de los sindicatos ofrecían facilidades para el turismo con hoteles instalados en distintos lugares del país, clubes para deportes y recreación, etcétera. El SUPE continuó, como en los años de Mosconi, brindando servicios especiales a sus trabajadores, beneficios que permitieron mantener vivo el espíritu *ypefiano*.

---

<sup>22</sup> El Partido Justicialista reconocía el liderazgo del general Perón.

El gobierno de la Revolución Argentina pudo reformar el sistema previsional, sin encontrar resistencia –se encontraban en estado deficitario– ni de los sindicatos ni de los empresarios que hasta ese momento eran los encargados de administrar las cajas de los distintos grupos profesionales. Así, en 1967 se creó el Consejo Nacional de Previsión, se unificaron las distintas cajas existentes y se homogeneizaron los beneficios. Sin embargo, pocos meses después de promulgada la ley los jueces comienzan a exigir un tratamiento especial y en poco tiempo muchos grupos profesionales lograron obtener un régimen particular que les brindaba servicios especiales. El intento de homogeneizar había fracasado.

El gobierno de la Revolución Argentina completó el sistema de seguridad social con la creación del Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). A diferencia de sistemas de bienestar europeo, el argentino no incluyó el seguro de desempleo hasta la década de los noventa. Más que una apuesta por un crecimiento ilimitado que aseguraba un mercado laboral de pleno empleo, esta ausencia puede interpretarse como una consecuencia de la fragmentación de un sistema en el que la preponderancia de los intereses particulares impidió la instalación de un seguro de desempleo para el conjunto de los trabajadores.<sup>23</sup>

Los acontecimientos políticos favorecieron la continuidad del viejo estilo de políticas sociales: mientras que el Estado perdía su capacidad de regular y orientar las políticas públicas, el tipo y la calidad de los beneficios destinados a los trabajadores dependía cada vez más de los recursos económicos y de poder de los distintos sindicatos. Por su parte, muchas empresas, tanto privadas como públicas, continuaron y otras iniciaron acciones destinadas a favorecer a sus propios empleados. Así se fueron creando –inmersos en el sistema de protección social– innumerables productos particulares de bienestar.

El gobierno militar que asume en marzo de 1976 si bien interviene las obras sociales y suspende la *Ley de Asociaciones Profesionales*, la de negociaciones colectivas y la de obras sociales, no innova sobre el diseño existente. Es así que con la vuelta a la democracia, en 1983, estas leyes vuelven a ponerse en vigencia. En 1978 el gobierno militar procede a la transfe-

---

<sup>23</sup> Esta aseveración tiene un carácter hipotético ya que es una cuestión que no ha sido suficientemente investigada.



rencia de las escuelas nacionales de nivel primario a las provincias. En ese mismo año se continúa el traslado de hospitales públicos a las provincias, proceso que había comenzado en 1957. En ambos casos la transferencia se hizo sin un tipo de política nacional compensatoria o de transferencias financieras que hicieran posible instituir sistemas similares en todas las provincias.

En 1983 con la elección del doctor Raúl Alfonsín como presidente, se inició un nuevo ciclo político en Argentina con la restauración de un régimen democrático que parece destinado a durar. De todas maneras, el proceso de transición a la democracia fue un trayecto con marchas y contramarchas tanto en el campo de la política como en el económico. El país debió adecuarse a los desafíos que presentaba un mercado mundial cada vez más globalizado, con una deuda externa que por su magnitud impactaba fuertemente en las finanzas públicas y en el sistema de seguridad social.

A comienzos de los noventa, el gobierno encabezado por el justicialista Carlos Menem promovió una serie de cambios en la política económica. Además de decretar la convertibilidad de la moneda (un peso argentino equivalía a un dólar norteamericano), como una medida para controlar la inflación, optó por la apertura de la economía, la privatización de las empresas públicas, la desregulación del mercado laboral y la reducción de los aportes patronales, medidas que incidieron en el aumento de la tasa de desempleo y la flexibilización laboral con el consiguiente incremento de la pobreza.

Cuando el desempleo no sólo crece sino que se mantiene en el tiempo, la ausencia de un seguro para cubrir este riesgo resulta un dato clave: gran parte de la población trabajadora perdió, junto con el empleo, su red de protección social. Por su parte, los sindicatos dejaron de ofrecer gran parte de los servicios que prestaban anteriormente. El modelo de protección social que se fue construyendo para el sector urbano de la economía a lo largo del siglo XX, que tenía como presupuesto una situación de pleno empleo, comenzó a desmoronarse.

En este escenario, las políticas públicas que se pusieron en marcha se orientaron, como en otros países de América Latina, hacia la descentralización de los servicios sociales, la flexibilización del mercado laboral, la privatización del sistema de jubilaciones, la reducción de los aportes patronales para bajar los costos laborales y los programas focalizados para la

atención a los más pobres. Las empresas públicas privatizadas –como fue el caso de YPF– no solamente redujeron al mínimo su personal, terciarizando una buena parte de su producción sino que los pocos trabajadores que permanecieron en la empresa perdieron los beneficios que tenían, se disolvieron las redes de sociabilidad que se habían formado en torno a estas empresas y se vaciaron las ciudades en las que estaban instaladas las sucursales de YPF.

Las medidas tomadas acentuaron las diferencias en el acceso a los servicios sociales. Mientras que, en mayo de 1995, 30.3% del empleo no estaba registrado, ocho años más tarde (mayo del 2003) no lo estaba 44.8% (OIT, 2005:295). En este proceso de exclusión de la seguridad social, los más afectados fueron los trabajadores autónomos: sobre el total de aportantes regulares en 1995, 27% estaban en esta situación mientras que en 2003 sólo lo era 12.6% (OIT, 2005:135). Como consecuencia de la precarización del trabajo y la reducción de los aportes patronales, el sistema cada vez contaba con menos recursos.

El proceso de descentralización del sector salud se completó en esos años. Transferencia que, al igual que sucedió en el caso de educación, el gobierno nacional la realizó más por razones financieras que en atención a criterios de eficiencia y equidad. Por esta razón, las provincias que no contaban con los recursos necesarios y que, no casualmente, concentraban los niveles más altos de pobreza como Buenos Aires, Corrientes, Misiones, Salta y Tucumán, la reducción del gasto en salud en el periodo 1993/2000, fue superior al resto de las provincias, aumentando así, entre las distintas regiones, la brecha de equidad en el acceso a los servicios de salud. Esta reducción del gasto se produjo en un momento en que, por el desempleo y la precarización laboral, muchos trabajadores no tenían acceso a la seguridad social y debían recurrir necesariamente al hospital público. En 1997, 28.8% de la población del primer quintil tenía acceso a una obra social mientras que en 2002 este porcentaje se había reducido a 19.2, mientras que aumentaban los usuarios, de ese sector de ingresos, al de los servicios del hospital público.

La puesta en marcha del Programa Médico Obligatorio (PMO) acentuó las diferencias de acceso a la salud entre grupos de distintos niveles de ingresos. A diferencia del viejo sistema en que los afiliados, con independencia de los aportes realizados, tenían acceso a la totalidad de las prestaciones financiadas solidariamente por el conjunto de los afiliados, el PMO

sólo garantiza una prestación mínima. Desaparece la cobertura solidaria –aquella que establecía que todos los afiliados a una obra social recibían la misma atención–, aunque fragmentada (por obra social) que brindaba la seguridad social para ir a un sistema en el que el Estado garantiza una cobertura mínima para los más pobres. Lo que exceda de este nivel mínimo deberá ser cubierto por el bolsillo de cada uno de los trabajadores en el sistema privado de salud.

En el campo de la educación, además de continuar con el proceso de transferencia a las provincias con las escuelas de enseñanza media, la *Ley Federal de Educación*, sancionada en 1993, extendió los años de educación obligatoria, introdujo cambios en los programas de estudio y propuso la creación de esquemas de capacitación docente. Cambios que de cumplirse hubieran incidido fuertemente en las finanzas provinciales. Pero como la mayoría de los gobiernos provinciales no contaban con recursos suficientes (económicos, humanos y de infraestructura) y el gobierno nacional no previó un aumento de los recursos federales destinados a las provincias, en muchas de ellas, esos cambios no pudieron ponerse en marcha. La opción elegida por el gobierno nacional para mejorar el rendimiento educativo de los sectores desfavorecidos y evitar la deserción escolar fue la de subsidiar a la demanda: en 1993 se creó el Plan Social Educativo dirigido a niños y jóvenes de los sectores más desfavorecidos. Esta medida no tuvo el efecto deseado como lo demuestran algunos indicadores: en 2001 la tasa de escolarización de la enseñanza media de las provincias más pobres era mucho más baja que la de los distritos más ricos. En la ciudad de Buenos Aires era de 83.67% mientras que en Santiago del Estero, una de las provincias con mayor cantidad de personas de muy bajos ingresos, era de 49.1% (CIPPEC, 2004:46).

La promulgación de la *Ley de Empleo* 2013 de 1991 que establecía por primera vez en Argentina el seguro de desempleo para un conjunto de trabajadores,<sup>24</sup> benefició a una mínima parte de la población. Es que el criterio establecido para su acceso, habida cuenta la situación del mercado de trabajo, era sumamente restrictivo: era necesario haber cotizado

---

<sup>24</sup> Hay trabajadores excluidos como los de servicio doméstico, los rurales y aquellos que han dejado de prestar servicios en la administración pública nacional, provincial o municipal afectada por medidas de racionalización administrativa. Para la industria de la construcción rige un régimen especial.

al Fondo Nacional del Empleo durante un período mínimo de 12 meses durante los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo. Así el seguro de desempleo sólo alcanzó, como promedio desde su implementación, 5% de los desocupados (Golbert, 1997). En 2004, en medio de una de las peores crisis que registra la historia argentina, alcanzaba a 62 400 trabajadores mientras que los desocupados superaban el millón y medio. Esa misma ley permitió la firma de contratos por un tiempo determinado, empleos que no contaban, en su gran mayoría, con beneficios de la seguridad social.

En las acciones promovidas desde la Secretaría de Desarrollo Social, para la atención a los sectores más vulnerables de la población, como desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, prevaleció una metodología común: recursos escasos, multiplicidad de programas, de tiempo limitado que no daban acceso a ningún derecho y falta de articulación entre los distintos organismos de Estado que permitiera diseñar una estrategia en común (Golbert, 1996).

En estos años en los que al aumento de la tasa de desempleo y la pobreza se profundizaron las desigualdades regionales, de ingresos y de acceso a servicios sociales básicos, los sindicatos no salieron a la defensa de los más vulnerables: muchos dirigentes sindicales se vieron beneficiados por el proceso de privatización, mientras que otros se encontraban sin base social suficiente como legitimar sus reclamos. Los trabajadores desocupados armaron su propio movimiento que tuvo una presencia permanente cortando calles y rutas exigiendo trabajo o planes sociales. De ahí el nombre de piqueteros. No hubo, sin embargo, un único movimiento sino que fueron muchos los grupos de desocupados que se conformaron en este momento.

En 1999 el presidente Menem finalizó su mandato. El gobierno que lo sucedió, de otro signo político, mantuvo la estrategia económica y social del período anterior pese al estancamiento en que se encontraba la economía argentina desde hacía por los menos dos años. En poco tiempo, la dramática situación social que vivía gran parte de la población y un gobierno que no parecía hacerse cargo de los reclamos, desembocó en un estallido social. En diciembre de 2001 Fernando de la Rúa se vio obligado a renunciar a su cargo de presidente de la nación. De acuerdo con la información oficial, en ese momento la tasa de desocupación ascendía a 18.4%.<sup>25</sup> La pobreza por ingresos, de acuerdo con datos oficiales, casi se

---

<sup>25</sup> Datos del mes de octubre de 2001 del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC).

duplicó entre 1995 y el 2002 afectando a vastos sectores de la clase media: en 1994 16% de personas tenían ingresos menores que los de una canasta básica y cuatro años más tarde, en octubre de 2002, más de la mitad (54.3%) de los habitantes del país eran considerados pobres. La población bajo la línea de indigencia subió de 3% en octubre de 1991 a 24.7% en mayo de 2002.<sup>26</sup> En esos años se profundizó también la inequidad en la distribución de los ingresos: entre 1995 y 2002 aumentó 20.4 veces (como promedio nacional) la distancia que separa a 20% de la población con mayores ingresos de 20% con los menores ingresos.

Un siglo más tarde del comienzo de construcción del sistema de bienestar social, el escenario social había cambiado dramáticamente. Tanto la literatura especializada como los medios de comunicación hablaban con preocupación del crecimiento de los excluidos, de los “supernumerarios”, del surgimiento de una *underclass* con todas las consecuencias que ello implicaba para mantener el orden social. Con este panorama social era de esperar un cambio en el sistema de protección social. De hecho, el gobierno puso en marcha un programa destinado a todos los jefes y jefas de hogares desocupados con el objetivo básico de transferir ingresos a los desocupados (una suma equivalente a 50 dólares mensuales). Este programa que se caracterizó por su amplia cobertura (alcanzó a dos millones de familias) y por recibir el mayor caudal de recursos asignado a programas de esta naturaleza equivalente a 1% del Producto Bruto Interno, fue una herramienta clave en la reducción de la conflictividad social (Golbert, 2006). Sin embargo, en el campo de la salud y la educación las acciones fueron más lentas y menos eficientes: sólo se pusieron en marcha unos pocos programas tendientes a mejorar la situación de los más pobres. Pero el gobierno no propuso una estrategia integral de políticas sociales.

Contrariamente a lo esperado por muchos, la economía logró repuntar con asombrosa rapidez. Desde el año 2003 la tasa de crecimiento ronda en 9% del PBI. Este crecimiento fue acompañado con una importante caída del desempleo. En 2003 la elasticidad producto/empleo fue inesperadamente alta, cercana a 1.2 en el último trimestre de 2003 (Banco Central, 2004). En los años siguientes el empleo (medido año por año) aumentó 5.8% en 2003, 6.8% en el año siguiente y 9.7 en diciembre de

---

<sup>26</sup> Datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanente de Hogares.

2005 (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2005). Sin embargo, en el segundo semestre de 2006 de acuerdo con los datos oficiales, cerca de 30% de la población aún se encontraba bajo la línea de pobreza y la tasa de desocupación ascendía a 14% de la PEA.

Con la economía en alza y el desempleo cayendo reaparecieron los sindicatos en la arena política. Como decíamos en páginas anteriores, en los últimos años el escenario había sido ocupado casi exclusivamente por distintos movimientos piqueteros, algunos de los cuales fueron creados por los trabajadores despedidos de YPF y cuya presencia en las calles fue, sin duda, clave para la puesta en marcha de un programa como el mencionado de jefes y jefas de hogares desocupados. Bajo el impulso de la fuerte actividad económica y la creación de puestos de trabajo, los temas del empleo comenzaron a predominar en la agenda de gobierno y los sindicalistas recuperaron su lugar en el diálogo con el Ejecutivo, sobre todo con un Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social deseoso de reanudar relaciones con los actores del mundo del trabajo. Sindicatos que si bien no habían tenido demasiado protagonismo en los noventa habían logrado mantener gran parte de sus recursos financieros con los ingresos provenientes de las obras sociales, con distintos arreglos logrados como consecuencia de las privatizaciones, así como con los subsidios de los empleadores a los sindicatos que fueron respetados en las distintas negociaciones colectivas.

En estos últimos años las demandas sindicales se focalizaron, casi exclusivamente, en exigir aumentos salariales. Este reclamo, sin embargo, no incluía a todos. Los dirigentes de los sectores registrados de la economía no parecen estar dispuestos a asumir la representación de los intereses del conjunto de los trabajadores sino sólo los de su propio sector. Tampoco están interesados en actuar de manera cooperativa con los líderes piqueteros que siguen asumiendo la representación de los desocupados. Como bien dicen Etchemendy y Collier (2007), los líderes sindicales de la tradicional Central de Trabajadores, de extracción peronista, no están interesados en asociarse con los sectores informales o con movimientos sociales. De hecho, no hubo reclamos de parte de la Confederación General del Trabajo para aumentar el nivel del subsidio del programa jefes y jefas que se ha mantenido en 50 dólares desde que se creó el programa, ni tampoco exigencias de diseñar políticas sociales sustentables para los más pobres. Por el contrario, en un contexto en que el salario promedio

de los trabajadores registrados aumenta sustancialmente respecto a los que han quedado en una situación precaria –en mayo de 2004 el salario promedio de los trabajadores registrados era de 737.4 pesos más del doble que el de los no registrados que percibían 305.7 (OIT, 2006: 303)–, los sindicalistas vuelven a mostrar preferencias por actuar en defensa exclusivamente de los trabajadores de su gremio. Así, cuando el gobierno reactiva las negociaciones colectivas– que, como decíamos anteriormente, tienen como tema principal y casi exclusivo el salario –cada sindicato pelea por lo suyo profundizándose la dispersión salarial. Los sectores que logran más aumento no necesariamente son los mismos que habían sido más favorecidos en el pasado ni tampoco sus representantes son los mismos (en el caso del petróleo, por ejemplo, aparece un nuevo sindicato el de la Federación de Trabajadores Privados del Gas y Petróleo, que desplaza en capacidad de presión al SUPE).

Cambian los actores pero perduran, pese a las crisis económicas y los cambios políticos, los rasgos particularistas característicos de la conformación de la red de protección desde sus comienzos. Particularismo que una y otra vez horadó los intentos de homogeneizar el sistema de bienestar social de Argentina y dificultó la posibilidad de articular una acción colectiva conjunta que permitiera sumar la voz de los más vulnerables.

### *Bibliografía*

- Banco Central de la República Argentina (2004) *Informe de inflación*. Segundo Trimestre. Buenos Aires.
- BARBA, Carlos (2004) *Régimen de bienestar y reforma social en México*. Santiago: CEPAL, Serie de Políticas Sociales.
- BARBERO, María Inés y Mariela Ceva (1999) “La vida privada en una empresa paternalista”, en Devoto Fernando y Marta Madero, *Historia de la vida privada en la Argentina*. Buenos Aires: Taurus.
- BELMARTINO, S., C. Bloch, M. I. Carnino y V. Persello (1991) *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina, 1940/1960*. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud.
- BERTRANOU, Fabio y Damián Bonari (coords.) (2005) *Protección Social en Argentina*. Chile: Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Ministerio de Economía y Producción.

- CIPPEC (2004) *Los estados provinciales frente a las brechas socioeducativas*. Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Yacimientos Petrolíferos Argentinos (s/f) *Boletín de Informaciones Petroleras*.
- DOYON, Louise (1988a) “La organización del movimiento sindical”, en Juan Carlos Torre (comp.) *La formación del sindicalismo peronista*. Buenos Aires: Legasa.
- (1988) “Conflictos obreros”, en Juan Carlos Torre (comp.) *La formación del sindicalismo peronista*. Buenos Aires: Legasa.
- ELÍAS, Norbert (1987) *El proceso de civilización*. Buenos Aires: FCE.
- ETCHEMENDY, Sebastián y Ruth Collier (2007) “Down but Not Out Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007)”, en *Politics and Society* (en prensa), septiembre.
- ESPING ANDERSEN, Gosta (1984) “The Three Political Economies of the Welfare State”, en Jon Kolberg (ed.) *The Study of the Welfare State Regimes*. USA: M. E. Sharpe, Inc.
- HOROWITZ, Joel (1985) “Los trabajadores ferroviarios en la Argentina (1920/1943). La formación de una élite obrera”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 99, vol. 25, octubre-diciembre.
- GADANO, Nicolás (2006) *Historia del Petróleo en la Argentina. 1907/1955. Desde los inicios hasta la caída de Perón*. Buenos Aires: Ensayo Edhasa.
- GOLBERT, Laura (1988) “Welfare State a la argentina”, en *Ciudad Futura*, núm. 12, octubre. Buenos Aires.
- (1996) *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*. Serie de Estudios, núm. 12. Buenos Aires: CECE.
- (2006) “¿Derecho a la inclusión o paz social? El programa para jefes/as de hogares desocupados”, en R. Franco y J. Lanzaro, *Política y políticas públicas en los procesos de reforma latinoamericanos*. México: FLACSO/CEPAL/Miño y Dávila.
- GORI, Gaston (1965) *La Forestal*. Buenos Aires: Editorial Platina, Stilcograf.
- LOBATO, Mirta y Juan Suriano (2004) *La protesta social en la Argentina*. Buenos Aires: FCE.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2005) *Encuesta de Indicadores laborales*. Buenos Aires.
- MOSCONI, Enrique (1984) *Obras*. Buenos Aires: Yacimiento Petrolíferos Fiscales.



- NEIBURG, Federico (1988) *Fábrica y Villa Obrera: historia social y antropología de los obreros del cemento*. Biblioteca Política Argentina, núm. 237. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- ROCCHI, Fernando (2004) "Un largo camino a casa: empresarios, trabajadores e identidad industrial en Argentina, 1880-1930", en Juan Suriano (comp.) *La cuestión social en Argentina*. Buenos Aires: La Colmena.
- SOLBERG, Carl (1986) *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- TORRES, Susana Beatriz (1995) "Two Oil Company towns in Patagonia: European Immigrants, Class, and Ethnicity (1907-1933)". Ph. D. Dissertation. Rutgers University.

## Resúmenes curriculares

### **Dr. José Adelantado Gimeno (España)**

Licenciado en Ciencias Económicas (especialidad economía política y sociología) por la Universidad de Barcelona (1984) y doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona (1992). Profesor titular del Departamento de Sociología de la UAB (área de estructura social y especialidad de política social). Sus áreas de interés son las relaciones entre la estructura social y las políticas sociales por un lado y, por otro, las relaciones entre democracia y desigualdad. Ha sido investigador principal en varios proyectos con financiación pública (DIGICYT, AECI) y dirige el grupo de investigación SAPS (Seminario de Análisis de las Políticas Sociales, del Departamento de Sociología de la UAB). Ha coordinado un libro (*Cambios en el Estado de bienestar: políticas sociales y desigualdades en España*. 2000, Barcelona: Icaria) y publicado numerosos artículos en revistas especializadas (*Revista Internacional de Sociología*, *Revista Mexicana de Sociología*, *Journal of European Social Policy*) y capítulos de libros. En la actualidad está trabajando en un proyecto conjunto con la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y con la Universidad Federal de Mato Grosso (Brasil) sobre políticas focalizadas y calidad de la democracia en América Latina.

**Dr. Carlos Barba Solano (México)**

Licenciado en Relaciones Internacionales por el Colegio de México, maestro en ciencias (sociología) por la Universidad de Wisconsin-Madison, doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara (UdeG) y el Centro de Investigación y Estudios sobre Antropología Social. Profesor-investigador Titular “C” del Departamento de Estudios Socio Urbanos de la UdeG. Director de la División de Estudios de Estado y Sociedad de la misma universidad. Áreas de interés: política social comparada, estudios sobre pobreza, desigualdad y ciudadanía social, estudios sobre desarrollo social. Proyectos vigentes: para *Comparative Research Programme on Poverty*: “Poverty Production Regimes: The Mexican Case” y “Research horizons: Poverty in Latin America”; para la Universidad de Guadalajara: “La reforma social en América Latina y el futuro de la ciudadanía social en los regímenes de bienestar regionales”. Actualmente es coordinador del Grupo de Trabajo “Pobreza y Política Social” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y director de la *Revista Espiral: Estudios de Estado y Sociedad*. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel I); miembro del Consejo Editorial del Glosario Internacional de Pobreza del Comparative Research Programme on Poverty (CROP), de la Junta Académica del doctorado en ciencias sociales de la Universidad de Guadalajara y del comité editorial del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la UdeG. Recientemente ha concluido un libro, *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara) y coordinado dos, uno en prensa (*Retos para la superación de la pobreza y la integración económica y social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO), otro publicado (*¿Una sociedad con oportunidades? Empleo y bienestar social en regiones de Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara). En los últimos cuatro años ha publicado numerosos artículos sobre los regímenes de bienestar y los procesos de reforma social en América Latina y México; otros que abordan los estudios sobre pobreza en América Latina, y otros más sobre la construcción de ciudadanía social en esta misma región.

**Dr. Eduardo Calderón (México)**

Realizó estudios de doctorado en economía aplicada en la Universidad Autónoma de Barcelona. Se ha especializado en metodologías cuantitati-

vas de evaluación aplicadas a las políticas sociales y laborales, modelos de micro-simulación, y técnicas de medición de la pobreza y la desigualdad. Su experiencia como docente la ha desempeñado en la maestría de economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Algunas de sus publicaciones giran en torno a temas como: Estados de bienestar, justicia distributiva, análisis de políticas educativas, políticas laborales y programas de combate a la pobreza. En el sector público se ha desempeñado en diversas instituciones como la Secretaría de Relaciones Exteriores en la Dirección General de Organismos de Cooperación Económica y de Desarrollo; y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales. Durante 2006 trabajó como director general adjunto de Análisis y Prospectiva en la Secretaría de Desarrollo Social. Como consultor privado estuvo realizando proyectos de investigación para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social con el objetivo de alcanzar una nueva definición de la canasta básica alimentaria, instrumento básico que permite fijar la línea de pobreza nacional. A partir de abril de 2008, se incorpora a la Secretaría de Educación Pública con el cargo de director general adjunto de vinculación para asesorar al subsecretario de Educación Superior en torno a la Estrategia Nacional de Vinculación entre las instituciones de Educación Superior y el sector productivo.

**Profesor Marcelo Castillo (Uruguay)**

Licenciado en ciencia política en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República (UdelaR), Montevideo, Uruguay. Candidato a magíster en la misma disciplina y facultad. Actualmente es profesor e investigador del área de reforma de Estado de la UdelaR. Consultor para el programa Infancia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social.

**Dr. Olivier Giraud (Francia)**

Doctor en ciencia política por el Instituto de Estudio Políticos, Universidad Pierre Mendès-Francia, Grenoble. En 2000 obtuvo el Premio de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Lausanne, Suiza. Actualmente es investigador invitado en el Centre Marc Bloch-CNRS, Berlín, Alemania. Sus proyectos de investigación más importantes son: 2004-2006: Regímenes solidarios en el sistema federal suizo, financiado por la Swiss

National Science Foundation en cooperación con la Universidad de Lausanne; 2003-2007: Mundialización, globalización y gobernanza, que es coordinado por Jean-Marc Siroën, de la Universidad de Paris-Dauphine.

**Profesora Laura Golbert (Argentina)**

Licenciada en sociología en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Investigadora titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) en temas de política social. Ha realizado consultorías para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Naciones Unidas y en la Organización Internacional del Trabajo. Docente en maestrías de políticas sociales en distintas universidades del interior del país. Actualmente es profesora en la maestría en política, evaluación y gerencia social en FLACSO y en la de políticas sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Ha publicado libros y artículos de su especialidad tanto en Argentina como en el extranjero.

**Dr. Jerzy Krzyszkowski (Polonia)**

Profesor asociado de sociología y política social en el Instituto de Sociología de la Universidad de Lodz. En esta universidad también dirige estudios de posgrado en gerencia del bienestar social. Es miembro de comité de redacción de *European Journal of Social Work* y del comité científico de la Asociación Polaca de Escuelas de Trabajo Social. Es miembro vitalicio de Clare Hall, Cambridge University, Reino Unido. Es autor y editor de cinco libros y de más de 50 artículos en sociología, política social y trabajo social.

**Dra. Carmen Midaglia (Uruguay)**

Doctora en ciencias humanas: ciencia política, en el Instituto Universitario de Pesquisas de Rio de Janeiro, Brasil. Actualmente es profesora e investigadora en la Universidad de la República, en Montevideo, Uruguay. En el pasado ha sido investigadora del cuerpo técnico permanente del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) e integrante de su consejo directivo. También ha ocupado el cargo de coordinadora regional del grupo de estudio e investigación sobre políticas sociales y pobreza de CLACSO.

**Dr. Luis Moreno (España)**

Politólogo y sociólogo. Doctor en ciencias sociales por la Universidad de Edimburgo, es investigador científico del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) en la Unidad de Políticas Comparadas (Madrid). Ha desarrollado su labor investigadora y docente en diversas universidades europeas y norteamericanas. Entre sus principales campos de investigación se incluye el estudio de la política social y del Estado de bienestar, así como la dimensión espacial del poder. De sus últimos libros en castellano cabe mencionar: *Unión Europea y Estado de bienestar y ciudadanos precarios*. En inglés es también autor de *The Federalization of Spain* y *The Territorial Politics of Welfare*. Ha participado en los proyectos de investigación europeos: 'Reforma de las políticas de bienestar y gestión del cambio social' y 'Combatiendo la pobreza y la exclusión social en la Europa del sur'. En España dirige en la actualidad el proyecto: 'Nuevos riesgos sociales y trayectorias de las políticas del bienestar'.

**Dr. Gerardo Ordóñez Barba (México)**

Profesor huésped del Departamento de Estudios Socio-Urbanos de la Universidad de Guadalajara, en periodo sabático por El Colegio de la Frontera Norte (El Colef). Estudió la licenciatura en ciencias políticas y administración Pública en la UNAM. Tiene una maestría en Desarrollo Regional por El Colef y es doctor en ciencia política por la Universidad Complutense de Madrid, España. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores en la categoría de investigador nacional de Nivel II. Cuenta con diversas publicaciones, entre las que destacan la coordinación de cuatro libros y la autoría de otros dos, especializados en política social, combate a la pobreza y gobiernos locales; también ha participado en más de 17 congresos y seminarios nacionales e internacionales relacionados con el desarrollo social y regional de México. Ha sido profesor visitante en diversas universidades del país y ha dirigido cinco tesis de maestría (una de ellas ganó el Premio Nacional de Administración Pública en 1996) y dos de doctorado. Su proyecto de investigación más reciente se refiere al estudio de la política social en el occidente de México. En 2002 obtuvo la distinción Dr. José Gómez de León por haber logrado el primer lugar en el concurso de tesis doctorales sobre el Programa de Educación, Salud y Alimentación organizado por la UNAM y la SEDESOL.

**Dr. Martin Potucek (República Checa)**

Profesor de política pública y social en la Facultad de Ciencias Sociales de la Charles University Prague. En esta universidad también dirige el Centro para las Estrategias Sociales y Económicas. Es profesor huésped permanente de la University of Constance, Alemania. Se concentra actualmente en la investigación de procesos de formación e implementación de políticas públicas en la República Checa, particularmente en las funciones reguladoras del mercado, el gobierno y el sector social, en el contexto europeo y la dimensión global de la política pública y social, y en los problemas de la reforma de la administración pública. Ha publicado seis monografías (tres como director de los equipos de autores), 60 artículos originales en revistas científicas, cinco libros de texto y 90 informes de investigación y proyectos de política.

**Dr. Jorge Rojas Hernández (Chile)**

Sociólogo, doctor en filosofía por la Universidad de Hannover. Especialista en teoría social, empresa y trabajo, democracia, globalización, regionalización y desarrollo sustentable. Docencia de pre y posgrado (profesor: magíster en desarrollo e investigación social, doctorado en ciencias ambientales y doctorado en educación). Cuenta con experiencia en investigación (proyectos nacionales e internacionales) relacionada con los temas: pobreza y desarrollo, trabajo subcontratado flexible, procesos de democratización y movimientos sociales en América Latina, transformaciones institucionales en tiempos de globalización, ecología y paisaje urbano, transformaciones sociodemográficas y socioambientales regionales, ecoturismo y desarrollo local en la Patagonia. Es investigador asociado del Centro de Investigación de los Ecosistemas de la Patagonia (CIEP) Región de Aisén (patrocinado por la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología –CONACYT– y el Gobierno Regional de Aisén). Tiene casi 70 publicaciones (artículos, libros y capítulos de libro) en idioma español y alemán. Es director de la revista de ciencias sociales *Sociedad Hoy*. Entre 1983 y 1993 se desempeñó como investigador y docente del Instituto de Sociología de la Universidad de Hannover; como organizador y director del Centro de Documentación sobre América Latina del Instituto de Sociología. Fue subdirector de formación e investigación del Centro de Ciencias Ambientales, EULA-Chile de la Universidad de Concepción (1995-2004). Actualmente es director del Departamento de

Sociología y Antropología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Concepción.

**Dr. Carlos Sojo Obando (Costa Rica)**

Sociólogo. Doctor en ciencias sociales por la Universidad de Utrecht, Países Bajos. Actualmente es director de la sede académica de la FLACSO en Costa Rica. Ha publicado extensivamente sobre temas de sociología política, y más recientemente aspectos generales del desarrollo social como la pobreza, la exclusión y políticas públicas.

**Dr. Bruno Théret (Francia)**

Doctor en economía. Es director de investigación en el Centro Nacional de la Investigación Científica (CNRS) de Francia. Profesor e investigador en la Universidad Paris-Dauphine y miembro del Instituto de Investigación Interdisciplinar en Economía, Sociología y Ciencia Política (IRISES) de esta misma universidad. Es director de tesis en el marco de la formación doctoral en ciencias sociales y en economía de la Universidad Paris-Dauphine. Es miembro de diversos comités de redacción de revistas científicas. Sus temas de investigación son: economía política de las relaciones Estados-economía, finanzas públicas, protección social, moneda, federalismo, teorías de las instituciones y de la regulación económica y social, y metodología de las comparaciones internacionales. Sus trabajos en curso son los siguientes: “Soberanía monetaria y soberanía política en ideas y en práctica: identidad, competencia o correlación”, “La experiencia de las monedas provinciales en Argentina: ¿hacia un federalismo monetario?”, “Variedad de los federalismos políticos y presupuestales: su impacto en el desarrollo económico y social”. Cuenta con numerosas publicaciones en revistas especializadas y en libros propios y colectivos; algunas de sus últimas publicaciones son: *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne* (dir.) Paris: Éditions la Découverte, 1995; *Regulação Economica e Globalização* (dir. con J. C. de Souza Braga), São Paulo: UNICAMP Editora, 1998; *Estado, Economia Publica e Regulação. Uma visão crítica das intervenções do Estado*, Brasília: Universa Editora, 1998; *Innovations institutionnelles et territoires* (dir. con M. Tallard et D. Uri), Paris: L'Harmattan, 2000; *Protection sociale et Fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Bruxelles, P.I.E./Peter Lang/Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2002; *Le nouveau système français de protection*



*sociale* (con J.-Cl. Barbier), Paris, La Découverte, Repères, 2004. Edición japonesa, Tokyo, Nakanishiya Shuppan, 2006; *La monnaie dévoilée par ses crises*, (dir.) Paris: Editions de l'EHESS, 2007, 2 tomos, tomo 1: "Crisis monétaires d'hier et d'aujourd'hui"; tomo 2: "Crisis monétaires en Russie et en Allemagne au XXème siècle".

**Dr. Enrique Valencia Lomeli (México)**

Doctor en Economía por la Universidad de París VII. Profesor investigador titular "C" de la Universidad de Guadalajara desde agosto de 1994. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1996. Es coordinador del Centro de Investigación Observatorio Social del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la UdeG. Algunas de sus actividades son: investigaciones sobre política social en México y sobre política económica comparada: Corea del Sur y México. Acerca de sus actividades de difusión y vinculación están la coordinación del Grupo Interdisciplinario para una Estrategia de Combate a la Pobreza en Jalisco; la coordinación del Proyecto de Investigación Comparativa ECOS (Francia)-ANUIES (México) "La pobreza: ciudadanía, discursos y políticas"; participante en el Consejo Académico de la Evaluación Cualitativa del Programa Oportunidades. Ha sido invitado por varios organismos internacionales como el INDES-BID, UNICEF, UNESCO y PNUD. Editor Internacional de la revista *Development and Society*, de la Universidad Nacional de Seúl (Corea del Sur), desde 2001.

**Dra. Lucy A. Williams (Estados Unidos de América)**

Profesora de derecho en la Northeastern University School of Law, Boston. Es una autoridad nacionalmente reconocida en derecho del bienestar y del trabajo de bajo salarios. Tiene un amplio e impresionante expediente como académica y litigante en las áreas del subsidio de desempleo, de la seguridad social y de los programas de bienestar. Antes de integrarse a la Northeastern University, fue abogada por 12 años en el Massachusetts Law Reform Institute. La doctora Lucy Williams enseña en el área de la legislación en bienestar social, y ha publicado artículos en *Yale Law Journal* y *Politics and Society*. En 1994-1995, la escuela la honró como Public Interest Distinguished Professor.

*Más allá de la pobreza*  
*Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*  
se imprimió en agosto de 2009  
en los talleres de  
Editorial Pandora, S.A. de C.V.,  
calle Caña 3657, La Nogalera  
Guadalajara, Jalisco, México

La edición consta de 1 000 ejemplares  
más sobrantes para reposición

Cuidado de la edición:  
Pastora Rodríguez

Diagramación:  
Gilberto López Aguiar

Portada:  
Gabriela Campos

En los últimos 30 años, las sociedades en diversas partes del mundo han enfrentado programas regresivos impulsados por coaliciones conservadoras, los cuales han logrado vulnerar aspectos centrales de la protección social. Aunque este proceso ha tenido diferente grado, velocidad y profundidad, ningún régimen, incluidos los viejos Estados de bienestar de Europa occidental, ha podido escapar a la reestructuración de sus contratos sociales originales. Partiendo de esta premisa, cabe preguntarse: ¿cómo ha enfrentado cada país los cambios que exigen los postulados neoconservadores y, sobre todo, su programa económico? ¿En qué medida y con qué rapidez se han transformado los acuerdos nacionales que sostenían a los sistemas de bienestar tradicionales? ¿Qué modificaciones ha sufrido la provisión y el acceso a los servicios sociales? ¿Se ha cancelado o limitado el ejercicio de los derechos sociales asociados a la ciudadanía.

En este libro se aborda teórica y empíricamente la problemática planteada a través de las contribuciones de expertos radicados en diversas regiones del mundo. Los capítulos se agrupan en tres grandes secciones: la primera, dedicada a examinar la situación actual de los regímenes de bienestar considerados como “ejemplos clásicos” en el marco de la OCDE; la segunda, que aborda procesos de transición de regímenes de bienestar que consideramos “emergentes” en el contexto de las economías de mercado o de las sociedades democráticas, como son los casos de antiguos países socialistas del centro y este de Europa o de naciones capitalistas con sistemas autoritarios tradicionales en proceso de democratización (Corea del Sur); y la tercera, orientada a discutir los regímenes de bienestar latinoamericanos.



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

