

Notas sobre la construcción y deconstrucción del Bienestar en América Latina

Notes about the construction and deconstruction of Welfare in Latin America¹

Adriana Clemente

Fecha de presentación: 19/10/17

Fecha de aceptación: 26/10/17

Resumen

El objetivo de este artículo es problematizar sobre el bienestar como categoría compleja que a pesar de su naturaleza económica, se resignifica siempre en clave social y política. Este desplazamiento conceptual justifica la necesidad de analizar las derivaciones teórico- metodológicas que se expresan en la valoración del bienestar en el campo de las políticas sociales, espacio donde se dirime la disputa por la forma en que se produce y administra el bienestar en la sociedad.

El trabajo revisa la década de los 90 y el comportamiento de indicadores tradicionalmente tomados para evaluar las condiciones de vida de la población y en consecuencia considerarlos como proxis del bienestar en América Latina. Al respecto se observa que las bases establecidas en los 90 fueron durables, y las políticas redistributivas operaron sobre la matriz previa que caracterizamos como neosistencial. La

Abstract

The purpose of this article is to problematize welfare as a complex category that, despite its economic nature, is always reified in social and political terms. This conceptual displacement justifies the need to analyze the theoretical and methodological derivations that are expressed in the evaluation of welfare in the field of social policies, a space where the dispute is settled for the way in which welfare is produced and administered in society.

The paper reviews the 1990s and the behavior of indicators traditionally taken to evaluate the living conditions of the population and consequently to consider them as welfare proxies in Latin America. In this regard, it can be observed that the bases established in the 1990s were durable, and redistributive policies operated on the previous matrix that we characterized as neosistencial. It imposes limitations and may act in an incremental sense - as demonstrated between 2003-2015 - or

¹ Este artículo rescata resultados parciales de la tesis doctoral de la autora (actualmente en proceso de evaluación) con el título "El cambio en los modelos de integración social en contextos de endeudamiento. El caso de Argentina y Uruguay (1990-2005)".

misma impone limitaciones y puede actuar en un sentido incremental -como quedó demostrado entre 2003-2015- o residual ante la restricción de prestaciones. De ahí que el mismo instrumento de la política social pueda tener resultados muy diferentes según el contexto y el modo en que se combine ese instrumento en un sistema más amplio al que llamamos *sistema de bienestar*.

residual in the face of the restriction of benefits. Hence, the very instrument of social policy can have very different results depending on the context and the way in which that instrument is combined into a wider system of what we call a welfare system.

Palabras clave

Bienestar, políticas sociales, indicadores sociales, asistencia.

Keywords

Welfare, social policy, social indicators, assistance.

Introducción

El objetivo de este artículo es problematizar sobre el bienestar como categoría compleja que a pesar de su naturaleza económica, se resignifica siempre en clave social y política. Este desplazamiento conceptual justifica la necesidad de analizar las derivaciones teórico metodológicas que se expresan en la valoración del bienestar en el campo de las políticas sociales, espacio donde se dirime la disputa por la forma en que se produce y administra el bienestar en la sociedad.

La discusión sobre el Bienestar adquiere renovado interés cuando se producen cambios que tensionan la dirección de las políticas sociales a partir de modificaciones en el paradigma económico dominante. El “giro a la derecha” (Sader, 2016) que hoy experimenta la mayoría de los países de la región y su consecuente impacto en la organización y administración del bienestar, así como la rápida aceptación de estos cambios (mayoritariamente regresivos) nos lleva a revisar antecedentes que en la historia reciente dan cuenta de cómo se reconfigura en el tiempo el rol del Estado en la provisión de bienestar al ritmo de las reformas económicas y los principios ideológicos que las orientan.

Los cambios de paradigma en materia de Bienestar generan tanto nuevas expectativas, como reacciones adversas. Ambas posiciones operan en un campo de disputa material y simbólica en el sentido que propone Bourdieu (2007) donde los actores, en este caso principalmente políticos, confrontan sus mejores argumentos para imponer un nuevo orden y/o dar continuidad al ideario de bienestar, principalmente en su faz de producción. El debate sobre el acceso al bienestar, cuando amenaza derechos adquiridos, genera conflictos. Las crisis económicas y su poder de conmoción, producen un escenario propicio para impulsar reformas. Por su carácter excepcional y supuestamente transitorio son también una herramienta efectiva para alterar los trayectos de la política social, ya sea para ampliar su alcance o restringirlo. De ahí que en este trabajo se

presta atención a otros momentos de la historia reciente, donde la crisis económica fue un elemento determinante para cambiar reglas del juego.

Atentos a la rica bibliografía que analiza la crisis de inicio de siglo y la sucesión de administraciones progresistas en la región, en este trabajo y ante el cambio de época (actualización del discurso y práctica neoliberales) y su rápida instalación en la sociedad, creemos necesario revisar la década del 90 y preguntarnos cómo impactaron a largo plazo las reformas económicas y sociales en el ideario de bienestar; y cómo esas reformas rompen a largo plazo con la experiencia previa, donde el Estado en articulación con el mercado de trabajo tenían un rol protagónico en su producción.

El artículo se estructura en cuatro partes: la primera orientada a revisar la categoría de bienestar como noción central de las políticas sociales; la segunda, toma el caso de los indicadores sociales como expresión relativa y por momentos ambigua de esa condición; en la tercera parte, se revisan los efectos de la reforma del Estado en la concepción dominante y de largo plazo que toma la política social en países seleccionados de América Latina. Finalmente se señalan las implicancias de la matriz neoliberal en la composición del sistema de protección social, en el cual el componente de la ayuda social pasa a tener centralidad, por sobre el del seguro social.

Sobre el bienestar como una categoría central de la políticas sociales

El bienestar es una categoría de origen económico que tiende a estimarse por la disposición y acceso a “bienes”. La ausencia de consumos es sinónimo de pobreza. En algún punto, *bienestar* y *pobreza* quedan asociados, cuando en realidad la noción de bienestar es más amplia pues refiere a una condición que comprende al conjunto de la sociedad y el ideario de desarrollo.²

Hay acuerdo en que se trata de un término difícil de conceptualizar por los componentes subjetivos que se le atribuyen, por las dimensiones implicadas, tanto individual como colectiva, y por su multidimensionalidad; todos aspectos que dificultan su estimación desde el punto de vista metodológico. Para Sen (2000), el *utilitarismo* ha sido la teoría tradicional de la economía del bienestar.

La *economía del bienestar* es el enfoque desde el cual se desarrolla la mayoría de los estudios sobre el desarrollo de las naciones; es una subdisciplina que consiste en la cuantificación y medición de los costos y beneficios derivados de la asignación de recursos llamados escasos. Se trata de determinar cómo una acción política mejora el bienestar de la comunidad como un todo. En tal sentido la medición es una parte sustantiva de este enfoque disciplinario. En la "*Economía del Bienestar*" de Pigou (citado por Reyes, 2014) se propiciaba la intervención del Estado no solo

² La noción de bienestar se emparenta de modo directo con la de Estado de Bienestar (EB). En este trabajo preferimos hablar de **Estado Social**; esta acepción viene a saldar las distancias entre el EB como experiencia de países desarrollados y la experiencia latinoamericana. En torno al **papel integrador** que puede o no tener el EB para la sociedad, Robert Castel prefiere hablar de *Estado Social* (2004) por el rol político del Estado, en el sentido de estar inscripto en el corazón del sistema de regulaciones de las sociedades modernas para asegurar su cohesión.

para controlar externalidades, sino para la transferencia de bienes, educación y salud, a los fines de un consumo más igualitario. Según su criterio, la Utilidad Marginal del Dinero disminuía al aumentar su cantidad (Utilidad Marginal Decreciente), por lo que una persona pobre disfrutaba más el dinero que lo que lamentaba el rico perder esos recursos.³

Habermans (1995) plantea que en la comprensión de la crisis como fenómeno se diferencian cuatro manifestaciones: crisis de motivación, crisis de identidad, crisis de racionalidad y crisis económica. De estas formas sería la de racionalidad la que actúa transversalmente con respecto a las otras, ya que lo que entra en crisis es la racionalidad instrumental (adecuación medios/fines) que se reproduce en todos los planos. El foco en el gasto social como causa de la crisis económica fue adoptado como explicación total, aún sin apoyo de evidencia que la respalde. En los hechos las reformas fueron principalmente económicas, pero los argumentos no referían a los medios, producción y riqueza, sino al estado de bienestar y los gastos imputables a ese modelo y su ineficiencia en la dirección y aplicación del gasto social.⁴

Las reformas del Estado y de la economía producidas a partir de mediados de los 70 y consolidadas en los 90, operaron en torno a la díada *desarrollo y bienestar*. El plano del desarrollo quedó anclado en la importancia de que las economías nacionales se sumaran activamente a la globalización y sus beneficios, aún a costa de desarticular las economías nacionales, en la mayoría de los casos débilmente estructuradas.⁵ En cuanto al bienestar y su producción, se introdujo la posibilidad de que el Estado no se responsabilice de una serie de competencias regulatorias y redistributivas, cosa que no hubiera sido posible sin deslegitimar su capacidad de cumplir eficazmente con esas funciones. De modo concreto, al finalizar la década se aceptaron prácticas antes censuradas, como el hecho de que el Estado prestara servicios diferenciados para los más pobres, lo que devino también en la aceptación de políticas de asistencia que profundizarían las desigualdades hacia dentro de cada sociedad y dentro del mismo conglomerado de los sectores populares.

³ Pigou, publicó en 1912 "Riqueza y bienestar" y en 1920 "La economía del bienestar". En estos textos se estudian las derivaciones que se obtienen de la variación de precios del consumo sobre la renta de los consumidores por el aumento del consumo y el consecuente disparo de los precios. Su idea era que desde el Estado se podían corregir las condiciones de vida de la gente. En Reyes (2014)

⁴ Durante el periodo 1976-87 el PBI per cápita de América Latina pasó de ser el 60.5 del promedio medio mundial y el 22.5% del de los países industrializados al 57.7 % y 16.6% respectivamente. A esto se debe sumar la concentración del ingreso que en América Latina es mayor que en los países desarrollados. En este punto la desigualdad y la pobreza fueron problemas que ya estaban instalados antes de las reformas neoconservadoras de los 80. Período en el que EEUU optó por una política expansiva y una política monetaria restrictiva que generó alto déficit fiscal y convirtió a EEUU en un gran importador neto de capitales.

⁵ Pablo Guadarrama Gonzalez (2013:6) expresa que "La globalización es un fenómeno de naturaleza eminentemente política, social y económica, que tiene sus raíces profundas en el necesario proceso de internacionalización de las relaciones capitalistas en el mundo de contemporáneo, especialmente en la segunda mitad del siglo XX. Se trata de un proceso que está determinado por el desarrollo de leyes y fenómenos económicos de naturaleza objetiva que se presentan a nivel mundial del sistema capitalista de economía, que a diferencia de sus predecesores- la internacionalización y la transnacionalización como manifestación de la mundialización- se diferencia por las nuevas relaciones de interdependencia que se establecen entre los pueblos". Para este autor el desarrollo de las fuerzas productivas como el de las relaciones de producción han adquirido dinamisismos y formas de expresión nunca antes vistas y éstas se revelan también en inimaginables medios de dominación política, ideológica, cultural, y desarrollo dependiente.

Para los países con mayor desarrollo relativo en la región, la tradición bienestarista comprendía tanto la *ayuda social* como el *seguro social*. En este trabajo se postula que parte de la reconfiguración de la función social del Estado supuso necesariamente redefinir colectivamente la idea de *bienestar*, especialmente aquel que se espera provea el Estado. La redefinición (campo, alcance, sectores) posibilitaría redefinir las competencias institucionales y el desempeño profesionalizado de los servicios sociales.

Los indicadores del bienestar

Resulta difícil analizar una categoría como la de bienestar, así como establecer regularidades de modo comparado sobre el comportamiento de las dimensiones derivadas del concepto. Aceptamos que la noción de bienestar además de cuestiones que pueden resultar parcialmente objetivas (indicadores estandarizados) tiene componentes subjetivos que se explican en su contexto histórico y social. En tal sentido, todas las comparaciones pueden resultar incompletas y arrojar observaciones erradas, a pesar de lo cual es válida la preocupación por medir, comparar y proyectar el bienestar.⁶

Para reflexionar sobre la particular manera en que se posicionó el rol del Estado en sectores clave (educación, salud materno infantil, saneamiento, etc) es que proponemos observar el comportamiento de indicadores clásicos utilizados en los principales estudios sobre el régimen de bienestar.⁷ Siguiendo la clasificación de Filgueira (1997, 1999) tres países estarían dentro del grupo de universalismo estratificado (Argentina, Chile y Uruguay), uno dual (Brasil) y otro excluyente (Paraguay).⁸

En la década de los 90 se debe considerar que el enfoque de desarrollo humano y sus postulados permearon y los gobiernos de diferente signo que suscribieron acuerdos en ese sentido. De manera asociada, fue en esa década que los programas de estabilización macroeconómica (léase de ajuste estructural) significaron también financiamiento para temas sociales. De ese modo se propició el acceso al crédito "blando" para fines sociales en torno a un menú predefinido, lo que permitió en algunos países el abordaje de temas y áreas postergadas, así como la inclusión en la agenda de nuevos enfoques como es el caso de género y medio

⁶ Dentro de las principales mediciones del bienestar económico se encuentran: el PBI, el desempleo y redistribución de la renta. Se trata de "proxis" universalmente aceptados, pero en el caso de PBI es donde se nuclean particularmente críticas por su limitación para medir el bienestar. Es por ello que se desarrollan otras mediciones como es el caso del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el de necesidades básicas insatisfechas (NBI). En este sentido no es posible escindir la discusión sobre el bienestar de su medición y caracterización por parte de las entidades generadoras de macro estadística como es el Programa de Naciones Unidas, los Bancos multilaterales de Desarrollo Social (BMDS) y la CEPAL para el caso latinoamericano.

⁷ Referidos a sistema previsional (cobertura), Gasto Público Social y otros "proxis" con datos comparables para todos los países en los campos de salud, educación y pobreza.

⁸ Nos referimos a los estudios de Filgueira (1997, 1999) y Barba (2005). Estos autores tienen trabajos destacados en la comparación de los regímenes de bienestar en América Latina sobre la base de la evolución de indicadores socio económicos y laborales tomados como proxis de los diferentes estadios de bienestar.

ambiente.⁹ Es por esto que algunos indicadores se mejoraron con cierta independencia de la marcha de la economía y del aumento de la pobreza.

Se propone a continuación un breve recorrido por los indicadores más frecuentemente tomados como representativos para agrupar países que operan bajo uno u otro régimen de bienestar, con la certeza de que la década de los 90 es un punto de inflexión para evaluar el bienestar y el rol del Estado en su producción. Los indicadores que se repasan son: educación, mortalidad infantil, acceso al agua potable, pobreza e indigencia, afiliación laboral y endeudamiento. Este último como parte de telón de fondo que operó en la imposición de los cambios más drásticos.

Los indicadores

Tanto la educación, como el saneamiento son campos en los que se observan mejoras que pueden conducir a conclusiones débiles en cuanto a la densidad de la política social universal en tiempos de reforma.¹⁰ Como puede observarse en el gráfico 1, la tasa neta de escolarización primaria se mejora de modo sostenido en un conjunto de países seleccionados (Cono Sur).



⁹ Esas observaciones fueron consignadas por la autora en un estudio para la OEA. (2008).

¹⁰ A partir de mediados de la década del 70 se inicia un proceso de reformas económicas que coronan institucionalmente a fines de los 90. Se habla de reformas de primera y segunda generación, las primeras referidas a la macro economía y su estabilización y las segundas que operaron a nivel del Estado y su función regulatoria del mercado (consumo y trabajo), el sistema de seguridad social y la descentralización de las políticas sociales entre otras.

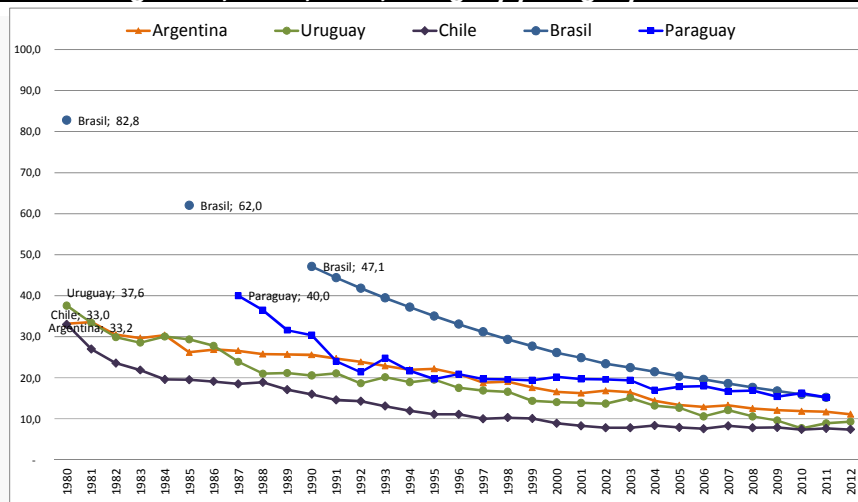
A nivel secundario se observa la diferente intensidad de la expansión de la oferta. En este sentido si se quiere ser más exigente con la función público-estatal en materia educativa, sería pertinente mirar educación media, más que primaria. Pues ésta es la que dará un panorama más acabado de la acción de gobierno en materia educativa en el siglo XXI. (Gráfico 2)

Cuando hablamos de educación media, los resultados vuelven a marcar diferencias. Este nivel fue objeto de reformas que en algunos casos son evaluadas como un retroceso (tal es el caso del desmantelamiento de la escuela técnica en Argentina) y siguiendo con el impulso descentralizador la educación inicial también pasó por este proceso. Los aspectos de la nueva heterogeneidad de calidad según la particularidad y recursos de las nuevas jurisdicciones sería motivo de evaluaciones específicas que exceden los objetivos de este trabajo. Se debe observar el liderazgo inicial de Uruguay y la débil situación de Brasil en ese periodo.



En materia de *salud*, en el Gráfico 3 puede observarse que la tasa de *mortalidad infantil* mejora en todos los países, aún con puntos de partida muy diferentes.

**Grafico 3: Evolución de la Tasa de Mortalidad Infantil (por mil nacidos vivos)
Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay 1980-2012**



*FUENTES: Argentina: INDEC, Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a información suministrada por el Ministerio de Salud de la Nación, Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS); Uruguay: INE, Ministerio de Salud Pública (MSP) - Dirección General de la Salud - División Epidemiología Brasil : 1980-1985 Censo demográfico 1940-1994 Evolución e Perspectivas de Mortalidad Infantil no Brasil Rio de Janeiro 1993-1990-2011; MS/SVS- Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos- SINASC / MS/SVS- Sistema de Informações sobre Mortalidade- SIMChile; DEIS, Ministerio de Salud, Chile; Paraguay: UNICEF en base a MSPBS, Subistema de Información de las estadísticas vitales.

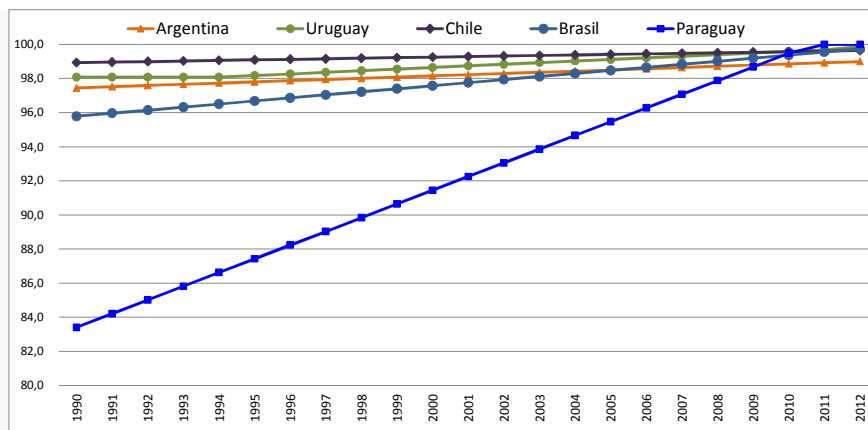
La evolución de la *mortalidad infantil* muestra un marcado y sostenido descenso desde prácticamente el retorno de la democracia. Después de 1986, el descenso es menos pronunciado: entre 1984 y 1985, cayó 4,2 puntos; mientras que entre 1986 y 1991 cayó 2 puntos (Gráfico 3).¹¹

En lo que respecta al acceso a fuentes *mejoradas de agua potable*, al igual que en mortalidad infantil, se observa una mejora generalizada, producto de la acción intensiva que se encaró en ese sentido por la vía de programas de *cooperación internacional*, que por la vía del endeudamiento operaban específicamente en ese aspecto (aún de forma aislada, es decir sin mejorar aspectos habitacionales y sin incluir cloacas asociadas a la provision fuentes mejoradas de agua).¹² El caso de Paraguay es el que tiene el cambio más abrupto, al tiempo que este país no experimentó mejoras significativas en otros campos del bienestar. Lo que indicaría que las políticas de saneamiento tuvieron inversiones adaptadas a las diferentes realidades económicas con resultados (de cobertura) comparables.

¹¹ Hay acuerdo en cuanto a que lo que se debería estudiar de manera asociada a la mortalidad infantil es la tasa de mortalidad materna. Este sería un indicador significativo para evaluar la participación del Estado en la provisión de Bienestar. Según observan los especialistas ese indicador puede reflejar variaciones que en caso de mortalidad infantil no se registran.

¹² Este indicador se asocia a la medición de NBI. De ahí que hubo programas focalizados que sólo actuaron en ese sentido.

Grafico 4: Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (urbano) 1990-2013

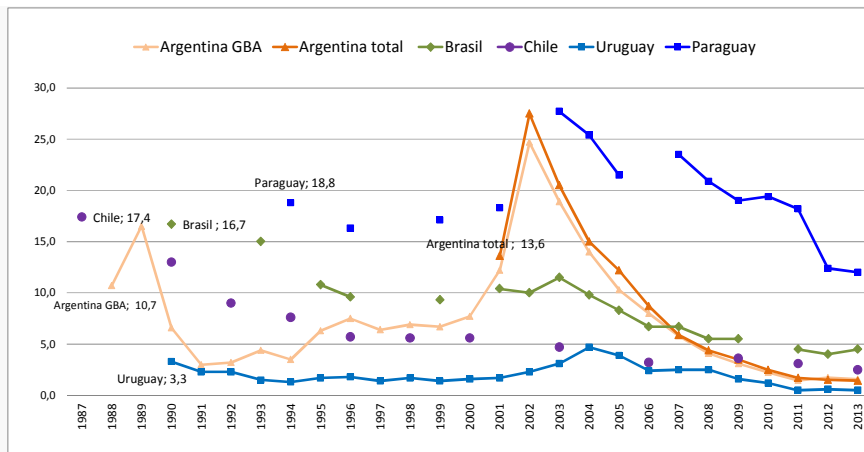


FUENTE: CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas, Programa Conjunto de Monitoreo de Provisión de Agua y Saneamiento.

En cuanto a indigencia, se ven fluctuaciones y mejoras hasta mediados de la década, luego se producen caídas con ribetes dramáticos para Argentina y más tarde para Uruguay, los dos países con mayor desarrollo relativo en la región. En este caso la nivelación es claramente hacia abajo. El caso de Chile muestra estabilidad, solo atribuible a las reformas drásticas que ese país realizó a fines de los 80, cuando liberó su economía. (Grafico 5)¹³

¹³ Se debe observar que en el caso de Chile y Brasil en el período en estudio también hay un crecimiento exponencial de las clases medias, aspecto que no se puede dejar de considerar al momento de evaluar el período y la expansión que tuvo el mercado de consumo en algunos países.

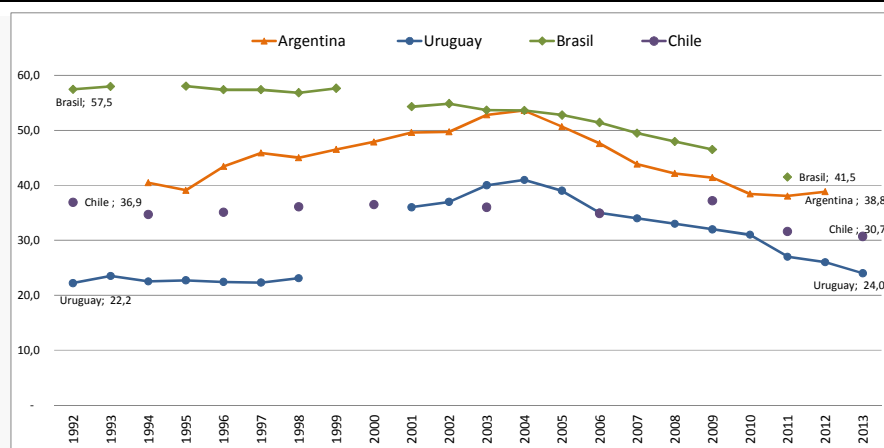
Gráfico 5: Población por debajo de línea de indigencia Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (urbano) 1987-2013



FUENTE: Argentina: INDEC-EPH, los datos de 1988-2003 corresponde a la onda de octubre y de 2003 en adelante al II semestre 2012 y I semestre 2013. Uruguay: IECON hasta el año 2001 inclusive en base a las Encuesta Continuas de Hogares. A partir del 2002 el dato proviene del Instituto Nacional de Estadística, Observatorio Social de Indicadores y Programas es una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social, Brasil y Paraguay: CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Chile: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2006-2013

En materia de comportamiento del mercado de trabajo y tomando como indicador proxi la *cotización* en el mercado formal de trabajo, es donde se observan, junto con la indigencia, los mayores cambios. El caso de Argentina se destaca por la caída brusca de ese indicador; Uruguay también refleja cambios negativos. Mientras que Chile se muestra estable y Brasil presenta mejoras que luego profundizará en la primera década del 2000, al igual que Paraguay. Ambos países caracterizados por sus altos índices de informalidad laboral. (Gráfico 6)

**Grafico 6: Ocupados que no cotizan en la seguridad social
Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (urbano) 1987-2013**

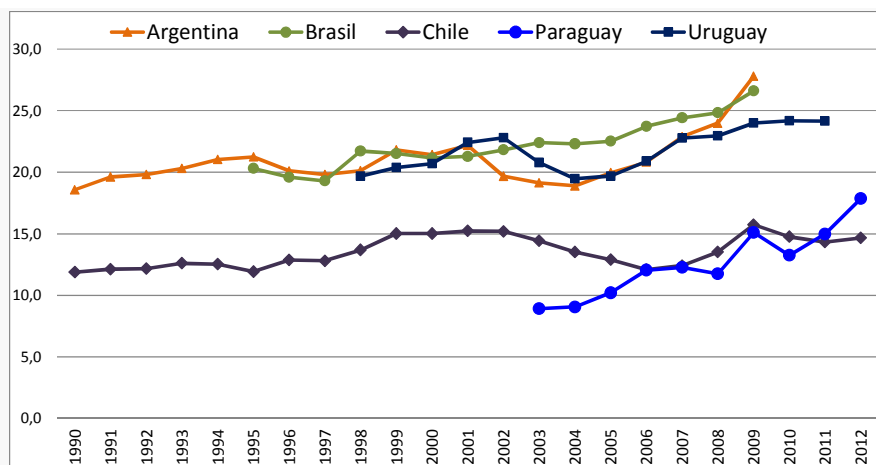


FUENTE: Argentina: Elaboración propia en base a MECON y Ministerio de Trabajo (SIPA) . Brasil: IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios 1992/20011. Chile: Evolución del Empleo en Chile: Principales Resultados de la Serie Encuesta CASEN 2000 - 2006/Ministerio de Desarrollo Social Chile, Encuesta Casen, Uruguay INE Encuesta Continua de Hogares de 1991-1997/2001- 2013 - Observatorio Social de Indicadores y Programas es una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

Como se puede observar en el **Gráfico 6**, Argentina recién alcanzará valores comparables a 1994 (aunque aún dos puntos superiores) en 2010 con picos del 55% en 2004 para luego llegar en 2010 al 38% de población en situación de informalidad. La misma diferencia ocurre en Uruguay en el mismo periodo, que va de 22,2% al 24% en el 2013 con picos del 41% en el 2003 para Argentina. El caso que muestra mejoras sostenidas es Brasil, cuyo punto de partida era del 57.5% en 1992 y llega al 41.5% en el 2011. De algún modo la informalidad también se convierte en un síntoma común; a partir de puntos de partida diferentes se producen nivelaciones donde los que estaban mal mejoran (Brasil) y los que estaban mejor o empeoran para luego volver con períodos de crecimiento significativos a recuperar puntos de partida de 15 años atrás. El empleo no registrado es sin duda un punto nodal de cualquier análisis que se haga del Estado de Bienestar, su robustez y composición.

Al igual que la mayoría de los indicadores seleccionados, el referido al gasto público social también presenta mejoras en la década de los 90 que pueden generar confusión, ya que si no se las analiza en su contexto pueden adjudicarse a un mejor desempeño del Estado; sin embargo casos como el de Argentina dan cuenta de que en la década de los 90, el gasto público social representaba casi el 20% del PBI, pero que la mayor parte de ese gasto estaba asignado a mantener el sistema de seguridad social, aún después de producirse su privatización. Al tiempo que se había duplicado la desocupación y la pobreza, lo cual impedía que el gasto actuara como contención de esa debacle.

Gráfico 7: Gasto público social total como porcentaje del PBI Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay 1990-2012

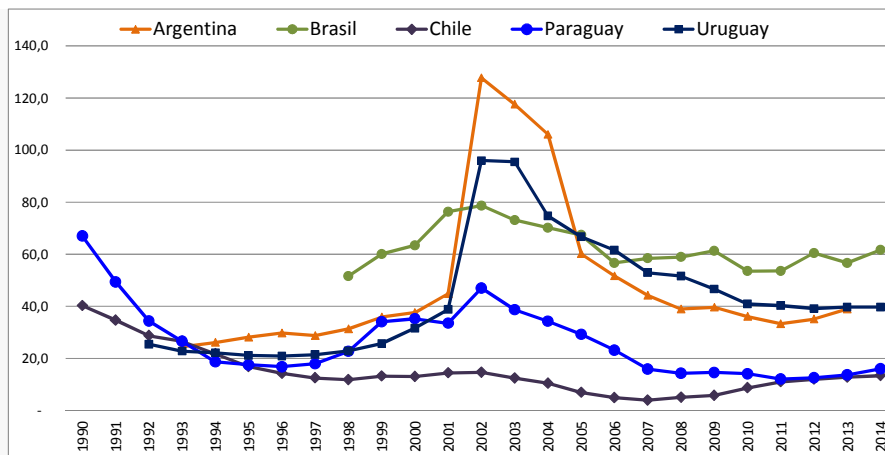


FUENTE: CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas.

El **gráfico 7** muestra que en todos los casos aumenta el gasto público social, pero este aumento además de la función y composición del gasto, no puede descontextuarse de cuál es el punto de partida de cada país y qué configuración previa tenía el sistema de la seguridad en cada uno de ellos antes de ser impactado por los programas de reformas, especialmente del sistema previsional y su financiamiento.

Finalmente, las reformas no pueden analizarse sin introducir la deuda externa como una variable de peso en la forma y profundidad con que se impulsan cambios que pueden significar el riesgo de pérdida de la gobernabilidad por los conflictos y el malestar social devenido de esas reformas, cuando el foco es la restricción del gasto social y la flexibilización de las condiciones de trabajo, entre otras medidas anti populares.

**Grafico 8 :Deuda pública (Gobierno central) como porcentaje del PBI
Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay 1990-2013**



FUENTE: Elaboración propia en base a CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas.

Como se puede ver en el **Grafico 8**, la línea de endeudamiento de los países aumenta en el período con casos extremos como el de Argentina, que contrasta con Paraguay, cuyos indicadores de pobreza eran críticos antes de las reformas, y su capacidad y atractivo para el endeudamiento limitado.¹⁴

Si bien el desarrollo exhaustivo de este aspecto excede los propósitos del presente artículo, es posible afirmar que sin los condicionamientos macroeconómicos, el cambio en la matriz de bienestar no se podría haber producido en los países con mayor desarrollo relativo. No así en países con mayor deuda social: donde el Estado tenía poca presencia, el neoliberalismo de la mano de la cooperación internacional trajo consigo “mínimos sociales” que antes no estaban en la agenda pública. La deuda fue un disciplinador determinante principalmente para los países con sistemas de seguridad más consolidados como Argentina y Uruguay que debieron introducir cambios con un alto costo social y político, a punto de poner en riesgo su gobernabilidad.

El indicador en contexto. El bienestar restringido

En principio diremos que por efecto de las reformas algunos de los indicadores más utilizados por las diferencias compartivas entre los países, dejarían de tener la representatividad que guardaban para el contexto histórico que es objeto de los trabajos más representativos sobre el

¹⁴ El PNUD estima que en la década de 1980 los tipos de interés para los países pobres fueron cuatro veces más altos que para los países ricos, debido a su menor capacidad de endeudamiento.

tema. Aunque en apariencia resulte contradictorio con la línea crítica de análisis de este trabajo, la pérdida de valor demostrativo se puede adjudicar a los resultados de algunas políticas impulsadas por la cooperación internacional con franco impacto en la mejora de indicadores sociales, especialmente en países menos desarrollados. Una suerte de “nivelación social en la región” con estándares mínimos para el conjunto.

La década de los 90, entre otras cosas, dejará un sello en cuanto a pérdida de la centralidad del trabajo asalariado en la provisión del bienestar, la restricción de las políticas redistributivas, ya sea por el vaciamiento de los sistemas de protección social contributivos, o por las restricciones (calidad y cobertura) que sufrieron las políticas sociales universales. Todos medios para la integración social por el factor de bienestar (desmercantilizado) que tienen capacidad de contener a las mayorías.

Como se observa en los datos presentados hay mejoras, al mismo tiempo que otros datos muestran retrocesos sustantivos. Por otro lado todos los países, incluidos los más desarrollados, pueden haberse beneficiado con el impulso de los nuevos enfoques trasversales como *género* y *medio ambiente*. Queda claro que sería difícil volver a reagrupar post reformas a los países según los mismo parámetros, sin encubrir la pérdida de bienestar que experimentaron los países más desarrollados y los progresos *puntuales* que pueden haber tenido los países con mayor deuda social.

En este breve recorrido a lo largo de los 90 en los que nadie duda que América Latina pasó por un proceso de cambios estructurales, para los países observados las dimensiones seleccionadas tuvieron comportamientos en algunos casos iguales, a pesar de pertenecer a *regímenes de bienestar* muy diferentes. Sin embargo una variable extrema como la indigencia da cuenta del deterioro de los ingresos para amplios sectores. Si se sigue con el análisis de ese indicador se observa el rápido descenso de la población en esa condición. Ello en concordancia con la sensibilidad de este indicador a los programas de transferencia monetaria que actuaron de modo masivo después de las crisis. Lo cual demuestra el carácter coyuntural de algunos indicadores y la voluntad de retomar la tendencia anterior a las reformas y sus impactos negativos, en caso de que existan políticas adecuadas. El caso de la población que no cotiza en la seguridad social, y su lenta recuperación, da cuenta del comportamiento de este aspecto que consideramos estructural.

También en el recorrido de estos indicadores es posible ver su recuperación diferenciada según el signo del gobierno que asume post crisis de los 90. Es el caso de educación media, la baja drástica de la pobreza e indigencia y, lo que es más significativo, el crecimiento del mercado de trabajo formal. Todos indicadores centrales que hablan más del modelo económico y la expansión de derechos que los gobiernos progresistas expandieron con particular preocupación por la asociación entre el crecimiento del sistema productivo y el social.

La inauguración del enfoque neosistencial. Notas finales

Como ya expresamos, parte de la reconfiguración de la función social del Estado supuso redefinir colectivamente la idea de *bienestar*, especialmente aquel que se espera provea el Estado. La redefinición (campo, alcance, sectores) posibilitaría reasignar competencias institucionales y reorientar el desempeño profesionalizado de los servicios sociales. La evidencia indica que a término de las reformas, los componentes de ayuda crecen y se consolidan de modo diferenciado en calidad y cobertura.¹⁵

Antes de las reformas producidas bajo la lógica neoliberal, las políticas asistenciales asignaban a la “ayuda social” un lugar residual dentro del esquema de protección. Para la infancia, el modelo tutelar de patronato, el sistema de pensiones graciables restrictivo y la provisión de otras “ayudas” restringidas a un menú de prestaciones a las que se accede luego de acreditar la condición de insolvencia. Por el contrario, la expansión de los sistemas de política social sectorial (educación y salud) eran la expresión material de la apuesta de bienestar ampliada e integradora¹⁶. Es posible afirmar que las reformas operaron en un sistema que interpretaba la pobreza como una eventualidad y/o una expresión restringida a grupos especiales (migrantes internos y externos, población rural, mujeres jefas de hogar, discapacitados, etc.).

Por las características diferenciales de las reformas (principalmente económicas) se les atribuyó a las políticas asistenciales un lugar central en lo que se llamó el “combate a la pobreza”. Por la modalidad con que se llevaron adelante las acciones, es posible decir que a partir del *aggiornamento* del enfoque asistencial (descentralizado, participativo e innovador) se habilitó una renovada aceptación de lo asistencial, no como recurso subsidiario de la política social, sino como estrategia central de la misma.¹⁷ En ese sentido hablamos de *neo asistencialismo*, atentos a un enfoque que aleja conceptualmente la atención a la pobreza del modelo de seguro social y sus beneficios extendidos.

Desde esta perspectiva el enfoque habilitó la instalación, crecimiento y posterior consolidación de los programas de transferencia de ingreso, como un modo de aceptación implícito de la inviabilidad del modelo neoliberal de generar empleo. De ahí que el caso de los programas de

¹⁵ Las observaciones responden al análisis comparado de la tesis doctoral de la autora, que toma los casos de Argentina y Uruguay, pero pueden extenderse a países de la región con indicadores de bienestar comparables.

¹⁶ En menor medida la vivienda y los servicios públicos urbanos completarían el esquema de bienestar orientado a la clase media

¹⁷ Las *políticas asistenciales* forman parte del sistema de política social para actuar a través de algún mecanismo de transferencia, principalmente directa, que supone la tangibilidad de un bien o servicio destinado a producir una satisfacción material concreta que recibe el sujeto portador de una necesidad. Dentro de esta categoría se encuentra una diversidad de prestaciones sociales cuya regularidad principal es la condición de vulnerabilidad de los sujetos receptores y que comprende situaciones diversas que pueden ser la mitigación después de un desastre climático, la provisión de materiales para el mejoramiento de una vivienda, medicamentos, prótesis y/o provisión de alimentos, techo y abrigo. Las transferencias de ingresos son parte de este universo, pero su implementación presenta matices que diferencian a estos programas con la asistencia directa típica de las prestaciones materiales. (Clemente, 2011)

transferencia condicionada debe ser estudiado de modo diferenciado, tanto en su formato como en su contexto de implementación.

Por ello, atentos a la particular y heterogénea configuración de los regímenes de bienestar en América Latina, hablamos más que de modelo, de un **sistema de bienestar** en referencia al conjunto de prestaciones que el Estado financia (parcial o totalmente), regula y articula con las otras esferas del bienestar (mercado, familia y organizaciones sociales) para posibilitar el acceso a bienes que la sociedad acuerda como necesarios y por lo tanto no pueden sólo depender de la capacidad de competencia de las personas en el mercado. En ese sentido el **sistema** lo compone cada Estado según su concepción del bienestar y su capacidad de control en la distribución de bienes mercantilizables, como el caso de los servicios básicos (agua y energía). Los sistemas de bienestar pueden tener diferente poder redistributivo, ya sea que actúen de modo residual o incremental. En principio lo que denominamos como sistema de bienestar contiene al de protección social, pero no son equivalentes, ni su nominación es indistinta. Al respecto se observa que las bases establecidas en los 90 fueron durables, y las políticas redistributivas operaron sobre la matriz previa. De ahí que el mismo instrumento de la política social pueda tener resultados muy diferentes según el contexto y el modo en que se combine ese instrumento en un sistema más amplio al que llamamos sistema de bienestar.

De este modo la discusión sobre universal o focalizada no es medular, a pesar de que centró la atención y guió los debates sobre el cambio de paradigma de la política social en el marco de las reformas neoliberales. A nuestro criterio lo central es el modo en que se materializa la prestación, y las diferencias de calidad y consecuente comparabilidad entre las prestaciones públicas y privadas. Al aceptar que puede haber prestaciones diferenciadas según la posición económica de los destinatarios, los sistemas universales adoptan la segmentación y dejan de cumplir el rol integrador que se espera de este tipo de políticas que al accionar aisladas y en un contexto recesivo, no cumplen con este propósito.

Bibliografía

Barba, Carlos (2005). *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México.* Tesis doctoral, Universidad de Guadalajara y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Guadalajara.

Bourdieu, Pierre (1991). *El sentido práctico.* Taurus, Madrid.

Bourdieu, Pierre (2007). El capital social. En Bourdieu Pierre, *Campo del poder y reproducción social. Elementos para un análisis de la dinámica de clases.* Ferreyra Editor, Córdoba.

Castel, Robert (2004). El aumento de la incertidumbre. En R. Castel, *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Editorial Manantial, Buenos Aires.

CEPAL. Base de datos de indicadores sociales, económicos y medio ambientales de América Latina y el Caribe. Disponible en: www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/0/26660/P26660.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl Fecha de consulta: 13/08/16

Clemente Adriana (2008): "Políticas sociales y el acceso a la educación, la salud, y los programas de alivio a la pobreza", Segunda conferencia en el marco del proyecto "Las consecuencias del proceso de descentralización en las Américas en el marco de los desafíos de la gobernabilidad democrática"; Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales, Organización de Estados Americanos -OEA-; Washington DC, febrero. (Publicada en inglés)

Clemente, Adriana (2011). *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza.* Espacio Editorial, Buenos Aires.

Clemente, Adriana (2014). La pobreza como categoría de análisis e intervención. En Clemente, Adriana: *Territorios urbanos y pobreza persistente.* Espacio Editorial, Buenos Aires.

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 A. P. Baltodano, *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones.* Nueva Sociedad, Caracas.

Filgueira, Fernando (1999). *Entre la pared y la espada: ciudadanía social en América Latina.* Obtenido de Henciclopedia:

<http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones1.htm>. Fecha de consulta: 23/03/17

González, Pablo Guadarrama (2013). Papel de la educación superior en la superación de las barreras para la integración Latinoamericana. Revista Aportes para la Integración Latinoamericana Año XIX, N° 29: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/14482.pdf>.

Fecha de consulta: 12/05/17

Habermas, Jürgen (1995). *Problemas de legitimación del capitalismo tardío.* Amorrortu, Buenos Aires.

Reyes, Ortilio (2014). Teoría del Bienestar y el Óptimo de Pareto como problemas microeconómicos. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5109420.pdf> Fecha de consulta: 11/02/17.

Rodríguez Heredia, René (s.f.). Los fondos de inversión social: ¿proyectos puntuales o procesos sociales? En *Pobreza Urbana y Desarrollo 9 - Año 4*

Rodríguez Zoya, Leonardo, Aguirre, Julio. (2011). Teorías de la Complejidad y Ciencias Sociales. Nuevas estrategias epistemológicas y metodológicas. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 30. U.C., Madrid.

UNESCO (2015). Estudio del Instituto de Estadística axe Fernández, John (1997). Globalización y regionalización: ¿nueva etapa capitalista? *Política y Cultura* N° 8, México.

Sader, Emir, (2016). La vuelta a la derecha. Nodal (Portal): <http://www.nodal.am/2016/11/la-vuelta-de-la-derecha-por-emir-sader/> Fecha de consulta: 19/11/16.

Sen, Amartya (2000): Desarrollo y libertad. Planeta, Buenos Aires.

Cita recomendada

Adriana Clemente (2017). «Notas sobre la construcción y deconstrucción del Bienestar en América Latina» [artículo en línea]. Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 1, Nro. 1. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UNC. pp. 47-63 [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/18433>

ISSN [en trámite]

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Sobre la autora

Adriana Clemente

Argentina. Es Licenciada en Trabajo Social y Especialista en Políticas Sociales. Profesora titular de la carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: aclemente@arnet.com.ar

