

Nuevos modelos de welfare en América Latina. Debates teóricos y trayectorias recientes¹

Gustavo De Armas²

Resumen

El trabajo explora los debates teóricos en torno a los factores determinantes del origen, las modalidades, las trayectorias y las reconfiguraciones actuales de los sistemas de bienestar. En particular, se revisan las principales corrientes teóricas de la ciencia política, intentando resaltar la relevancia de las causas políticas: los partidos, las ideologías, los intereses políticos y la competencia política. Con base en esa revisión teórica, el trabajo aborda los procesos de transformación de los sistemas de bienestar en los sistemas políticos de América Latina en la última década, buscando identificar los vínculos entre el perfil político de los gobiernos, las orientaciones de las reformas y sus impactos en términos de bienestar y equidad.

Palabras clave

Estado, regímenes de bienestar, políticas sociales

Abstract

This paper explores the theoretical debates about the determinants of the origins, modalities, the paths and the current process of reconfiguration of welfare regimes. Particularly, this paper reviews the main theoretical approaches in Political Science, trying to highlight the relevance of the political causes: parties, ideologies, political interests and political competition. Based on this theoretical review, work address the processes of transformation of welfare regimes in the political systems in Latin America during last decade, seeking to identify the links between the political profile of the Governments, the orientations of the reforms and their impacts in terms of welfare and equity.

Key words

State, welfare regimes, social policies

¹ Trabajo recibido el 30/05/2015. Aprobado el 17/06/2015.

² Candidato a Doctor, Magíster y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República – Uruguay (UdelaR). Fue investigador y profesor del Instituto de Ciencia Política de la UdelaR entre 1993 y 2013, así como consultor en política social para el BID, CEPAL, PNUD y OEA. Actualmente, es Especialista en Política Social en la Oficina en Uruguay del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. El contenido de este artículo no representa necesariamente la posición de la institución en la que se desempeña su autor. Contacto: gustavodearmas@gmail.com

Introducción

El Estado de Bienestar constituye desde hace varias décadas uno de los principales objetos de interés de la ciencia política. Si bien las referencias clásicas y más citadas en este campo corresponden a trabajos sobre los países más desarrollados –en particular, los europeos–, donde se han construido los esquemas de protección social más amplios y robustos, América Latina ha despertado en los últimos veinte años la atención de la disciplina y la Sociología histórica comparativa.³ Estas indagaciones han perseguido, entre otros objetivos, caracterizar los distintos modelos o tipos de welfare que los sistemas políticos de la región construyeron a lo largo del siglo pasado, intentando aplicar y adaptar algunas de las tipologías clásicas sobre modelos o tipos de bienestar.⁴

En los últimos años la comunidad de investigadores sobre welfare en América Latina ha orientado su atención a los procesos de transformación y fortalecimiento de los sistemas de bienestar en un tiempo signado por lo que se ha denominado el «giro a la izquierda» en la región.⁵ En este nuevo escenario se advierte una tendencia al fortalecimiento y la expansión de los sistemas de bienestar, que se refleja en la evolución del gasto público social, la ampliación de coberturas en las diversas áreas de política social y, en particular, la implementación de una nueva generación de políticas e instituciones destinadas a reducir la pobreza extrema e incluir en la red de servicios a sectores históricamente segregados de los esquemas de protección social o, en algunos países, a mitigar los efectos sociales de las crisis que cerraron la última década del siglo pasado.

Los trabajos más recientes sobre los procesos de transformación de los modelos de bienestar en la región, en particular los que han impulsado algunos de sus gobiernos de izquierda o centro izquierda,⁶ asignan un peso explicativo significativo a factores causales estrictamente políticos (las preferencias e intereses de los partidos, el tipo de organización que tienen los partidos, la competencia interpartidaria en sistemas altamente institucionalizados, el legado de las políticas, etc.), marcando así un perfil distintivo con relación a la literatura más clásica, que atendía principalmente, desde una

³ Entre otros: Mesa Lago, (1991), Filgueira, (1998); Gough, *et.al.*, (2004); Haggard y Kaufman, (2008); Huber y Stephens, (2001) y (2012); Castiglioni, (2005); Segura-Ubriego, (2007); Martínez Franzoni, (2008); Pribble, (2013).

⁴ Entre otras, la clásica tipología de Esping-Andersen, (1990).

⁵ Lanzaro, (2006) y (2008)

⁶ Ver, en particular: Huber & Stephens, (2012) y Pribble, (2013).

perspectiva más sociológica o económica, a los procesos de industrialización de los países, el grado de desarrollo de sus sociedades o, a lo sumo (aproximándose a un registro más politológico), los recursos de poder de los actores sociales (en particular, los sindicatos) o los intereses de las burocracias estatales. A su vez, esta literatura ingresa en el debate sobre los tipos o modelos de welfare que estarían emergiendo en estos países, como resultado de las reformas impulsadas en las distintas arenas de política social.

Cuando el gasto público social llega a representar en algunos países de la región una cuarta parte o más del PIB y el gasto público total roza el 40%⁷ (valores similares a los de buena parte de los miembros de la OCDE), cuando las coberturas de los servicios y las transferencias de los pilares sectoriales del welfare son casi universales (más allá de los niveles de segmentación en el acceso a las prestaciones y en su calidad) y cuando, finalmente, se advierten avances en la legislación social que regula el acceso a esas prestaciones, resulta difícil evitar la interrogación sobre el tipo o modelo de bienestar que estaría emergiendo de estas transformaciones. La literatura más reciente refleja este debate en torno a los tipos o modelos de bienestar que podrían estar emergiendo de estos procesos de transformación: a) sistemas de bienestar comparables –no necesariamente semejantes– a los modelos más universalistas que se construyeron en Europa en la segunda mitad del siglo pasado; b) sistemas de bienestar, por así decirlo, «híbridos» que en algunas áreas o arenas de política conservan o incluso refuerzan patrones de diferenciación o segmentación mientras en otras asumen perfiles propios de los sistemas más universalistas; c) sistemas de bienestar que fortalecen las funciones del Estado –en algunas áreas restituyendo su participación y, por lo tanto, desandando reformas de signo liberal impulsadas hace dos o tres décadas–, pero sin modificar su matriz constitutiva y adosándole un nuevo componente o pilar de protección destinado a los sectores en situación de pobreza. En cualquiera de estas tres hipótesis, pero especialmente en las dos primeras, es válida la interrogación sobre si estos tipos o modelos de bienestar (que se diferencian claramente de sus antecesores de los años noventa, al menos con relación al grado de participación del Estado en el campo social) podrían ser considerados tipos históricamente particulares, merecedores de una consideración teórica específica, más allá del grado de ajuste a las tipologías o clasificaciones de welfare más visitadas. Es pertinente esa pregunta ya que estos nuevos tipos welfare o las redefiniciones de longevas arquitecturas corresponden a econo-

⁷ Sin considerar el caso de Cuba, se podrían mencionar los siguientes países: Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay. Ver: CEPAL (2015).

mías con menores niveles de desarrollo que las más industrializadas y se han desarrollado en un contexto de globalización y profundas transformaciones de los procesos productivos, así como de mutación de los sistemas políticos y los partidos de centro-izquierda e izquierda; en suma, un tiempo histórico –la primera década de este siglo– notoriamente distinto al período en el que germinaron las experiencias socialdemócratas más clásicas o de primera generación, la era keynesiana. Quizás la valoración de estas experiencias latinoamericanas forzándolas para que ingresen en alguna de las celdas de las taxonomías clásicas, impida advertir su particularidad histórica e incluso construir nuevas tipologías.

En este artículo nos proponemos dos objetivos, que son abordados en las siguientes secciones. En primer lugar, pasar revista a los contenciosos teóricos sobre los factores determinantes del origen de los Estados de Bienestar, de sus distintos modelos, pero también de las distintas respuestas a los procesos de retracción y posterior reforzamiento durante las últimas décadas. El propósito de esa revisión es, de algún modo, poner de manifiesto el peso secundario o subsidiario que las variables políticas (las preferencias, intereses y características de los partidos y la competencia política) han tenido frente a variables económicas y sociales, al menos hasta las últimas dos o tres décadas cuando la política comparada comenzó a destacar el peso explicativo de esos factores. La reafirmación de esas explicaciones estrictamente políticas sobre el origen y las trayectorias de los tipos de welfare resulta necesaria, entre otras razones, para elaborar hipótesis que permitan explicar o comprender el fortalecimiento de modelos o tipos de bienestar en algunos países de la región en la última década. El segundo objetivo, y sin pretensión comparativa, es reconstruir de manera panorámica la evolución de los sistemas de bienestar en la región en los últimos diez a quince años, a partir de variables estructurales o básicas que miden el peso del Estado en la provisión de bienestar, como sustento a la hipótesis sobre la posible emergencia de nuevos modelos de bienestar.

El debate teórico sobre la construcción y las trayectorias de los sistemas de bienestar

En la literatura sobre los sistemas de bienestar se pueden advertir tres aproximaciones explicativas en torno a los factores que han determinado su construcción, sus principales rasgos y sus trayectorias. La primera aproximación teórica indica que la irrupción de este tipo de Estado fue el resultado,

grosso modo, de los procesos de industrialización que experimentaron las economías más avanzadas –y algunas periféricas– durante el siglo pasado y la concomitante modernización de las sociedades. La segunda visión orienta su mirada a los recursos de poder⁸ y las capacidades de los actores que impulsaron la creación, primero, y la expansión, luego, de la legislación social y las instituciones y políticas de bienestar. Finalmente, la tercera aproximación dirige su atención a la capacidad de las propias instituciones estatales para dar origen a este nuevo tipo de Estado. Con relación a estas aproximaciones sostienen Huber y Stephens⁹: I: «El debate del último cuarto de siglo... ha sido desarrollado (entre) tres diferentes abordajes teóricos: la «lógica de la industrialización», los enfoques «estado-céntricos» y (las teorías del) «conflicto político de clases.»¹⁰

Dentro del enfoque o corriente teórica que asigna al Estado un peso explicativo principal, se pueden divisar, al menos, dos perspectivas: por un lado, la que considera a las burocracias públicas (sus intereses, recursos de poder y capacidades) el factor determinante de la expansión institucional y presupuestal del aparato estatal; por otro, la que sostiene que la acción del Estado (su expansión en el contexto del surgimiento de los sistemas de bienestar o su reacción ante los intentos de desmantelamiento en la fase de retracción) responde a la propia trayectoria que el aparato estatal va recorriendo, a los «legados de política» que operan como factores facilitadores u obstructores de procesos de cambio. Las distintas corrientes estado-céntricas,¹¹ en particular aquellas que concentran su atención en la acción de los actores del aparato estatal, han destacado la autonomía relativa del Estado frente a los intereses y las presiones sociales. En esta línea, señala Hall: «(el) postulado central es que el Estado... tiene un importante impacto... sobre la naturaleza de las políticas públicas y considerable independencia de los intereses sociales organizados y de las coaliciones electorales...».¹² Desde esta perspectiva, la acción estatal deja de ser considerada un reflejo de las demandas que provienen del mercado y la sociedad civil, en tanto la acción que se despliega al interior del Estado y, en particular, los conflictos entre los actores estatales pasan a ser considerados una pieza clave para explicar los procesos de toma de decisión y el ciclo de las políticas.

⁸ Korpi, (1989).

⁹ Huber y Stephens, (2001).

¹⁰ Traducción propia.

¹¹ Evans, (1997); Weir y Scokpol, (1993).

¹² Hall, (1993): 275. Traducción propia.

Con relación a la segunda vertiente o deriva de las teorías estado-céntricas, la atención se orienta a los legados que van generando las políticas, que pueden operar en ciertos contextos como barreras o frenos a los procesos de cambio y en otros como factores promotores o facilitadores. De acuerdo a Huber y Stephens: «Una segunda línea de argumentación del enfoque estado céntrico... enfatiza la influencia del legado de políticas... las políticas crean bases de apoyo político para su defensa, los beneficiarios de las políticas...».¹³ En cierto sentido, esta línea de argumentación de los enfoques estado-céntricos articula los tópicos de los autores que subrayan el papel de las instituciones estatales, sus capacidades y los legados de las políticas con los *issues* que resalta la perspectiva de los «recursos de poder».¹⁴

Cabe señalar que estos tres enfoques teóricos (teorías de la industrialización, de los recursos de poder y estado-céntricas) han sido aplicados, fundamentalmente, para comprender y explicar la génesis o el origen de los sistemas de bienestar, en particular las teorías de la industrialización y la de los recursos de poder (especialmente, cuando refiere a los movimientos obreros y los sindicatos). Sin embargo, cuando se intenta explicar el comportamiento de los sistemas de bienestar en otras etapas de su desarrollo –por ejemplo, las respuestas de distintos sistemas de bienestar frente a los procesos de *retrenchment*)—¹⁵ son otras corrientes teóricas las que pueden proveer argu-

¹³ Huber y Stephens,(2001): 7.Traducción propia.

¹⁴ Haggard y Kaufman plantean un esquema analítico basado en tres conjuntos de variables (las coaliciones de actores sociales, sus recursos de poder y los legados de política que generan; el desempeño de la economía; los rasgos de las instituciones políticas), que retoman, hasta cierto punto, las tres corrientes enunciadas pero que acentúan el peso de las variables políticas: «... construimos sobre tres líneas de argumentación teórica que han motivado la literatura sobre los Estado de bienestar avanzados. *La primera línea (subraya) la significación de las coaliciones distributivas y de los intereses económicos. Siguiendo la perspectiva teórica de los «recursos de poder», analizamos el grado en el que las élites políticas incorporan o excluyen a las organizaciones y los partidos políticos que representan a los trabajadores y los sectores pobres rurales. (...) a lo largo del tiempo, los compromisos establecidos a través de esas opciones políticas originales, crearon stakeholders y bases electorales que influenciaron el subsecuente curso de la política social. El segundo set de factores que consideramos es económico; incluye tanto el desempeño de la economía como su organización.* El desempeño económico ejerce una influencia crucial en la política social, particularmente a través de sus impactos sobre la capacidad fiscal del Estado. El crecimiento económico significativo es al menos una condición que facilita la extensión de los derechos sociales y el incremento del gasto (...) *Las instituciones políticas constituyen el tercer clúster de factores que influyen la política social.* (...) El tipo del régimen es un componente importante de cualquier explicación de la política social. La dictadura o la democracia determina el grado en el cual los partidos competidores pueden ingresar en la arena electoral, y la libertad de la que gozan los grupos de interés para organizarse y ejercer influencia.» Haggard y Kaufman, (2008): 2-3. Traducción propia. El destacado nos corresponde.

¹⁵ Pierson, (1994).

mentos explicativos más rendidores. Al examinar la reacción que tuvieron los sistemas de bienestar a partir de los años setenta, ante la crisis de los modelos keynesianos (tanto en los países más desarrollados como en los países latinoamericanos que lograron desarrollar esquemas de bienestar relativamente amplios), o su fortalecimiento (en la región durante los últimos quince años) resulta necesario acudir a explicaciones que resalten el peso de la política, de la competencia y los partidos.

Estas tres macro corrientes teóricas (las teorías de la industrialización, los recursos de poder y las estado-céntricas), así como otras posibles variantes, han asignado un peso relativamente menor a la competencia política y a los partidos políticos (sus preferencias, intereses, recursos, etc.) frente a las variables económicas o sociales. Incluso los enfoques estado-céntricos desplazan la atención de los partidos y la competencia política hacia las capacidades internas del Estado y los intereses de sus actores. Reconocer el papel que juegan los intereses y la acción de los agentes estatales, los legados de política públicas o la conformación de *stakeholders*, no debería oscurecer ni subestimar el peso explicativo que tienen las preferencias partidarias (los corpus ideológicos y los programas de políticas)¹⁶, sus intereses y las estrategias en contextos de competencia. De hecho, la construcción de los sistemas de bienestar en algunos sistemas políticos de la región (particularmente los del cono sur) fue producto de la acción de partidos y liderazgos que tuvieron la capacidad de anticipar demandas sociales. Fueron los propios partidos quienes conformaron y alimentaron sus *constituencies* y quienes auspiciaron el desarrollo de los *stakeholders* que décadas después fungirían como defensores del *statu quo* ante cada intento –regresivo o reequilibrador– de transformación de los modelos de welfare construidos. En esta línea, resulta de interés la noción de «realineamiento crítico» (en cierto grado similar a la de «coyuntura crítica») que proponen Haggard y Kaufman:¹⁷ los momentos históricos

¹⁶ En esta línea, resulta ineludible la referencia al estudio de Boix, en el que compara el desempeño político de los gobiernos socialista de España y conservador británico durante los años ochenta y noventa. Tras esa comparación, concluye: «En el primer lugar, todos los partidos políticos prefieren desarrollar políticas que maximizan el crecimiento. (...) En segundo lugar, aunque siempre procuran maximizar el crecimiento, los partidos adoptan estrategias económicas distintivas dependiendo de sus consecuencias redistributivas. (...) Por un lado, los partidos de izquierda o socialdemócratas, sin dejar de estar preocupados por maximizar el crecimiento, cuidan especialmente el bienestar de los y de los sectores sociales menos aventajados, y la igualdad en general. Por otro lado, los partidos de derecha o conservadores cuidan el crecimiento económico por se más allá de sus efectos distributivos» Boix, (1998): 4-5.

¹⁷ Haggard y Kaufman, (2008).

clave en los que se construyeron las matrices de bienestar bajo el liderazgo de las élites políticas, determinando el nacimiento y posterior consolidación de sus beneficiarios –no solo los destinatarios de las prestaciones estatales, sino también sus directos proveedores (las burocracias del welfare)–, quienes comenzarían a operar como «actores de veto» frente a los posibles intentos de reforma, retracción o desmantelamiento de esas matrices, transformándose así en la principal garantía de su continuidad.¹⁸

El estudio de los partidos puede también atender otras dimensiones clave: los recursos políticos con los que cuentan para construir instituciones y diseñar, formular e implementar políticas; los tipos o modelos de partido.¹⁹ Finalmente, el papel de los partidos puede ser abordado colocando el foco en la construcción de coaliciones económicas y sociales de apoyo, esto es, como expresión o representación de intereses que, en cierto modo, los preceden.

La comprensión de las reformas de los sistemas de bienestar que han experimentado algunos de los países de la región en los últimos diez a quince años, exige considerar al menos cuatro variables: las preferencias de los parti-

¹⁸ Según Haggard y Kaufman: «Definimos a los realineamientos críticos como una discontinuidad tanto en la composición de la élite política como en el status legal y político de las organizaciones de trabajadores y campesinos y en los partidos políticos.» En esta dirección, continúan señalando (2008), 60: «(Los) realineamientos políticos dieron a las nuevas élites políticas el control sobre los recursos estatales (y así) obtuvieron el acceso a recursos fiscales que podían ser utilizados para consolidar su autoridad política y reforzar sus bases de apoyo político (...) *Las políticas de bienestar que fueron puestas en marcha tras esos realineamientos críticos cimentaron las bases de apoyo político al tiempo que crearon stakeholders* (...) *Los proveedores de servicios sociales fueron también stakeholders principales...* incluyendo tanto administradores como trabajadores organizados del sistema de salud, como maestros y profesores (...) *Una tercera fuente de continuidad refiere a las oportunidades para la acción colectiva de las fuerzas sociales.* Los sindicatos, otros grupos de interés, y los partidos políticos que fueron habilitados a operar, ganaron fortaleza... mediante la construcción de sus organizaciones. (...) Los grupos excluidos enfrentaron obstáculos para la acción colectiva, incluso en contextos de apertura política» Haggard y Kaufman, (2008): 45-46. Traducción propia. El destacado nos corresponde.

¹⁹ El reciente trabajo de Pribble intenta explicar los resultados de los procesos recientes de reformas en los sistemas de bienestar de Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, a partir de un conjunto de variables estrictamente políticas: a) los legados de política, entendidos como encadenamientos de decisiones que configuran o condicionan las trayectorias que los casos describen y como itinerarios en los que se fortalecen los recursos de poder de algunos actores y debilitan los de otros; b) la competencia electoral que condiciona el comportamiento de los partidos, en tanto una contienda pareja genera incentivos para comprometerse con reformas de carácter universalista que benefician a un grupo amplio de ciudadanos; c) el carácter de los partidos políticos, entendido como la combinación de sus ideologías, su organización interna y sus vínculos con actores sociales y económicos que pueden formar parte de coaliciones de apoyo a las reformas o bloques de veto. Pribble, (2013).

dos que lideran estas reformas (sus corpus ideológicos, paradigmas de política y programas de reforma); b) sus intereses y estrategias en contextos de competencia; c) los recursos de poder con los que cuentan para implementar esas reformas; d) y los legados de política que facilitan u obstruyen esos cambios.

En la siguiente sección se intentará mostrar los rasgos principales del fortalecimiento que han experimentado los sistemas de bienestar en América Latina en los últimos años, así como su contribución a la mejora del bienestar y la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso.

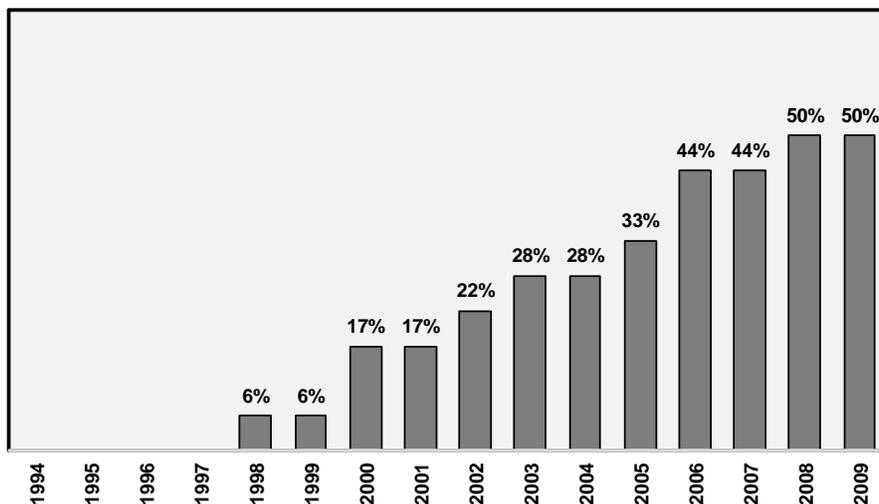
El fortalecimiento de los sistemas de bienestar en la región en la última década

Tras el predominio en los últimos veinte años del siglo pasado de una agenda que promovía la apertura comercial, la liberalización y desregulación de los mercados y la retracción del Estado en el campo económico y de las políticas sociales, la región comenzó a moverse en los primeros años de este siglo en una dirección opuesta, o al menos alternativa. En este marco, se advierte en los últimos diez a quince años una reivindicación de la acción estatal en la mayoría de los países de la región. Si bien el alineamiento o la correspondencia entre el signo ideológico de los gobiernos y la orientación de las reformas en el campo social dista de ser un asunto exento de polémica —como ya se señaló, la literatura se reparte entre quienes sostienen esa correspondencia (entre otros, Boix) y quienes la cuestionan (Haggard y Kaufman)—, no se puede soslayar que el aumento de la prioridad macroeconómica y fiscal del gasto público social, la implementación de programas de transferencias condicionadas (PTC) de amplio alcance y las reformas destinadas a ampliar y fortalecer las funciones del Estado en los pilares sectoriales de los sistemas de bienestar (educación, protección laboral, salud y seguridad social) han operado en el contexto de lo que la literatura comparativa ha llamado el giro a la izquierda (Gráfico 1).

Gráfico 1

Presidencias en América Latina – de 18 países seleccionados [i] – que pertenecen a partidos o coaliciones partidarias de izquierda. Serie 1994-2009.

En porcentaje sobre el total de Presidencias.



Fuente: Corbacho, Fretes Cibils y Lora, (2013): 49.

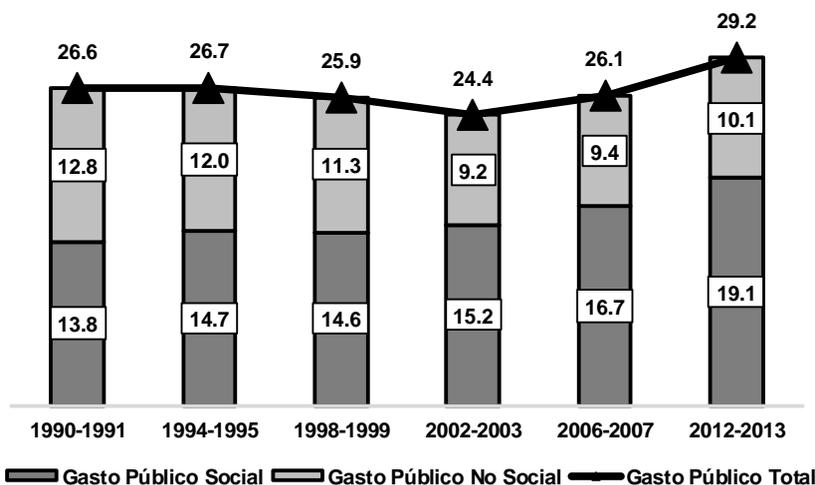
Notas: [i] En los 18 países estudiados, no hay presidencias clasificadas como de izquierda entre 1994 y 1997. Los 18 países estudiados, sobre los que se calcularon los porcentajes, son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En este período la mayor parte de los Estados latinoamericanos incrementó la asignación de recursos a las políticas sociales. Mientras en la última década del siglo pasado la participación del gasto público en el PIB disminuyó levemente (el promedio ponderado entre los países de la región indica un descenso de 26.6% entre 1990 y 1991 a 24.4% entre 2002 y 2003), en los últimos diez años se registra un sostenido incremento hasta alcanzar 29.2% entre 2012 y 2013. De hecho, en algunos países de la región (Brasil, Argentina y en menor grado Uruguay) la participación del gasto público total y del gasto público social en el PIB se asemeja a la que se observa en varios países europeos. Mientras en los países europeos el gasto público social bajó de 33% a 30% del PIB entre los primeros años noventa y fines de la década pasada,²⁰

²⁰ De Armas y Ramos, (2011).

en los latinoamericanos –en un contexto de crecimiento del PIB– aumentó de 13.8% a 19.1% (Gráfico 2).

Gráfico 2
Gasto Público en América Latina y el Caribe[i] discriminado por tipo de gasto. Serie 1990-1991 a 2012-2013.
En porcentajes del PIB.



Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL (2015: 262).

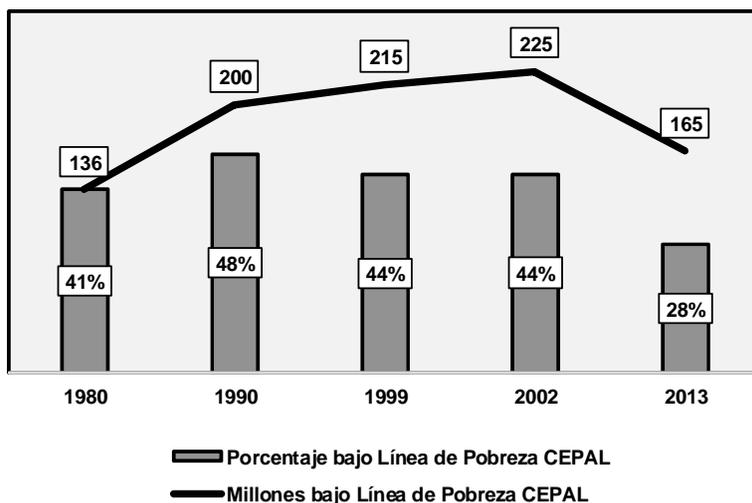
Notas: [i] promedio ponderado por el peso poblacional de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

El fortalecimiento del rol del Estado en materia económica y social que se advierte en la región, y que los datos sobre la evolución del gasto público total y del gasto público social ilustran en forma clara, se ha reflejado también en una redefinición de los paradigmas y en los modelos de política social. Al incremento del gasto público social y la implementación de PTC se han sumado durante los últimos años en varios países de la región acciones dirigidas a fortalecer las funciones del Estado –financiación, regulación, supervisión y/o prestación directa de servicios– en el campo de las políticas sociales. En algunos casos, el fortalecimiento de esos roles o funciones ha sido canalizado a través de programas dirigidos a reducir la disparidad en la

calidad de las prestaciones entre los proveedores públicos y privados (incrementando la asignación de recursos a los primeros o mediante programas compensatorios). En otros casos (nuevamente en el campo de las políticas educativas), el fortalecimiento del rol estatal se tradujo en la ampliación de la cobertura pública, con un correspondiente aumento en la asignación presupuestal. Finalmente, y en lo que refiere a los componentes tradicionales de los sistemas de bienestar (seguridad social, salud y protección laboral), el reforzamiento de las funciones estatales se expresó en algunos países en reformas de la salud (imponiendo exigencias más estrictas y controles más severos a los proveedores privados con relación al cumplimiento de sus funciones y a la calidad de las prestaciones), de los sistemas de seguridad social (estableciendo o expandiendo prestaciones de carácter no contributivo para los sectores que no habían sido cubiertos hasta el momento por los regímenes estatales tradicionales o de ahorro individual) y de la legislación laboral (instalando mecanismos de negociación tripartita, fortaleciendo los controles sobre los empleadores, favoreciendo la organización sindical e incrementando sustantivamente y actualizando en forma periódica los salarios mínimos). Estas iniciativas –en particular, en los países que exhiben mayores niveles de institucionalidad e imperio de la ley– fueron acompañadas por reformas legales, así como por la creación de nuevas agencias estatales, lo que implicó modificar no solamente los contenidos de las *policies* sino también los marcos institucionales y la forma de hacer política en el terreno de la política social.

Sin pretender establecer una relación lineal de causalidad entre este amplio conjunto de reformas y políticas (implementación PTC, reformas de los sistemas de salud y seguridad social, introducción de nuevos mecanismos legales e institucionales de protección laboral, etc.), que prácticamente la totalidad de los Estados de la región han desarrollado en los últimos años, amén de matices y grados diferentes, y la evolución en los indicadores más básicos de bienestar y desigualdad, se puede observar una cierta correspondencia entre estas transformaciones políticas y la reducción de la pobreza y la desigualdad. Como se puede apreciar en el Gráfico 3, tras el aumento de la pobreza durante los años ochenta del siglo pasado y el leve descenso en el decenio siguiente (41%, 48% y 44%), a partir de los primeros años de este siglo se inicia un período de descenso hasta al alcanzar el 28.1% en 2013 (valor similar al de los dos años previos).

Gráfico 3
Población en situación de pobreza por ingresos
en América Latina y el Caribe.
Años seleccionados entre 1980 y 2013.
En porcentaje y valores absolutos.



Fuente: para 1999 a 2013, CEPAL (2015): 16; para 1980 y 1990, Caetano y De Armas (2012), 393.

Al mismo tiempo que la incidencia de la pobreza monetaria o por ingresos disminuía, se produjo en la región una reducción sostenida de los niveles de concentración o desigualdad en la distribución del ingreso, una tendencia que difícilmente se pueda atribuir al crecimiento económico, como sí podría ser atribuida –al menos en el plano teórico– la caída de la pobreza. En los últimos años se advierte un descenso sostenido de los niveles de desigualdad económica, partiendo por cierto de valores muy altos niveles de concentración del ingreso a comienzos de este siglo. Como se puede advertir en el Cuadro 1, según las estimaciones de CEPAL en varios países de la región al cabo de casi diez años (2002 a 2012) el Coeficiente del Gini disminuyó casi un punto, registrando un descenso relativo con respecto al valor inicial entre 15% y 20%. En conjunto y tomando el promedio simple entre países, la región pasó de tener un Gini de 0.54 en 2002 a uno de 0.48 en 2012, alcanzando algunos países –en particular Uruguay– valores relativamente próximos (0.38) a los de los países menos igualitarios –o más desiguales– de Europa

Occidental, la región del orbe con menores niveles de concentración de ingreso.

Cuadro 1
Concentración del ingreso medida a través del Coeficiente de Gini en países de América Latina y el Caribe seleccionados (ordenados alfabéticamente). Años 2002, 2008 y 2012.

	2002	2008	2012	Reducción 2002-2012 (% de 2002)
Argentina [i]	0.578	0.510 [2009]	0.475	17.8%
Bolivia (Est. Plurinac. de)	0.614	0.508 [2009]	0.472 [2011]	23.1%
Brasil	0.634	0.594	0.567	10.6%
Chile	0.552 [2003]	0.524 [2009]	0.509 [2013]	7.8%
Colombia	0.567	0.562	0.536	5.5%
Costa Rica	0.488	0.473	0.504	-3.3%
Ecuador	0.539 [2001]	0.504	0.477 [2013]	11.5%
El Salvador	0.525 [2001]	0.478 [2009]	0.437	16.8%
México	0.514	0.515	0.492	4.3%
Panamá	0.567	0.524	0.527 [2013]	7.1%
Paraguay	0.563 [2003]	0.529	0.502	10.8%
Perú	0.530 [2003]	0.476	0.449	15.3%
Rep. Dominicana	0.537	0.550	0.517	3.7%
Uruguay [i]	0.455	0.446	0.380	16.5%
Venezuela (Rep. Bol.de)	0.500	0.412	0.405	19.0%

Fuente: CEPAL (http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e). Información revisada al 03/FEB/2015.

Nota: [i] áreas urbanas en Argentina para todos los años y en Uruguay para 2002.

Comentarios finales

La evidencia analizada permite extraer algunas conclusiones preliminares y de carácter general que abren pistas para indagaciones de mayor porte. En la región se advierte durante los últimos diez a quince años un fortalecimiento de la presencia del Estado en la provisión de bienestar, que se obser-

va en los indicadores convencionales de gasto social o cobertura de servicios, y se desprende del análisis de las reformas impulsadas en este período: la implementación de PTC, el fortalecimiento del rol del Estado como financiador, regulador y proveedor de servicios y políticas. Sin que se pueda afirmar de manera inequívoca la existencia de una relación lineal entre el perfil de los partidos o coaliciones gobernantes y este tipo de reformas, corresponde señalar que este fortalecimiento ha operado en un período de giro ideológico, político y programático en la región (Gráfico 1).²¹

Este fortalecimiento del rol del Estado en el campo social coincide con una disminución de la pobreza y, en particular, de la desigualdad en la distribución del ingreso, tendencias a las que probablemente haya contribuido junto al crecimiento económico acumulado durante este período. Por cierto, establecer hasta qué punto el incremento de los recursos destinados por el Estado a las políticas sociales –de su prioridad macroeconómica y fiscal–, la introducción de nuevas políticas relativamente potentes y de amplia cobertura para atender a la población en situación de pobreza (los PTC) y las reformas en los pilares sectoriales del welfare, estarían generando en algunos países de la región la redefinición de sus modelos de bienestar hacia esquemas más universales, requiere un análisis con mayor profundidad y rigurosidad comparativa que el realizado en este trabajo.

²¹ Aunque la relación entre el perfil ideológico y programático de los partidos o coaliciones que han gobernado los países de la región durante los últimos diez a quince años y las orientaciones de las reformas en el área social dista de ser regular o uniforme, y menos aún evidente, es posible encontrar algunos patrones. El análisis de los datos sobre GPS disponibles en las bases en línea de CEPAL (http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp) permite observar que los países que han sido gobernados durante los últimos diez a quince años por partidos o coaliciones que se han autodefinido en el eje izquierda-derecha desde la centro-izquierda hasta posiciones socialistas, registran un incremento del GPS 14.05% del PIB en el año previo a la llegada al gobierno de estos partidos a 18% en el año más reciente de su gestión para el cual se dispone información en esta variable (aproximadamente, entre 2004 y 2011). Dentro de este grupo se podrían incluir los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela. El segundo grupo de países –entre cuyos gobiernos no se registra, necesariamente, una comunidad ideológica o programática–, si bien se aprecia una tendencia alcista, el incremento promedio es inferior al que registrado en el primer grupo: de 10.77% en 2004 a 12.74 en 2011. Elaboración propia a partir de datos sobre GPS de la CEPAL.

Referencias bibliográficas

- BOIX, Charles, (1998), *Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Strategies in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAETANO, Gerardo y DE ARMAS, Gustavo, (2012), «Superación de la pobreza e inclusión social como claves para la democracia y los derechos humanos en América Latina», en IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos), *¿Quién responde por los derechos humanos en las poblaciones más pobres de América Latina y el Caribe? Democracia vs desigualdad (2007-2011)*. San José de Costa Rica: IIDH.
- CASTIGLIONI, Rossana, (2005), *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*. New York: Routledge.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina), (2015), *Panorama Social de América Latina 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CORBACHO, Ana, FRETES CIBILS, Vicente, y LORA, Eduardo (Eds.), (2013), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Editores:). Washington: BID.
- DE ARMAS, Gustavo y RAMOS, Conrado, (2011), «La evolución de los sistemas de bienestar en América Latina». Santiago de Chile: CIEPLAN (Inéd.).
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta, (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- EVANS, Peter, (1997), «The eclipse of the state? Reflections on Stateness in an Era of Globalization», *World Politics*, Volume 50, Number 1, October.
- FILGUEIRA, Fernando, (1998), «El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada», en ROBERTS, Brian (ed.), *Ciudadanía y política social*. San José: FLACSO/SSRC.
- GOUGH, Ian, BARRIENTOS, Armando, WOOD, Geof, BEVAN, Philippa, DAVIS, Peter, y GRAHAM, Room, (2004), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HALL, Peter, (1993), «Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The case of economic policymaking in Britain», *Comparative Politics*,

Vol. 25, No. 3, 275-296.

- HAGGARD, Stephan, KAUFMAN, Robert, (2008), *Development, Democracy and Welfare States*. Princeton: Princeton University Press.
- HUBER, Evelyne y STEPHENS, John D., (2001), *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago: University of Chicago Press.
- HUBER, Evelyne y STEPHENS, John D., (2012), *Democracy and the Left*. Chicago: University of Chicago Press.
- KORPI, Walter, (1989), «Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship», *American Sociological Review* 54 (3).
- LANZARO, Jorge, (2008), «La social democracia criolla», *Nueva Sociedad* 217: 40-58.
- LANZARO, Jorge, (2006), «La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social democracia», *Las izquierdas latinoamericanas y el gobierno*. Madrid: Pablo Iglesias.
- MARTÍNEZ FANZONI, Juliana, (2008), *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. San José de Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- MESA-LAGO, Carmelo, (1991), «Social Security in Latin America». Informe para el BID. Report.
- PIERSON, Paul, (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PRIBBLE, Jennifer, (2013), *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SEGURA-UBIERGO, Alex, (2007), *The Political Economy of the Welfare State in Latin America. Globalization, Democracy, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WEIR, Margaret y SCOKPOL, Theda, (1993), «Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la Gran Depresión», en *Zona Abierta*, N°63/64.