

El debate sobre los regímenes de bienestar de Europa a América Latina. Algunas sugerencias para el análisis del caso argentino

Giuseppe Manuel Messina

▶ **To cite this version:**

Giuseppe Manuel Messina. El debate sobre los regímenes de bienestar de Europa a América Latina. Algunas sugerencias para el análisis del caso argentino. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles : congreso internacional, Sep 2010, Santiago de Compostela, España. pp.2932-2952. halshs-00532782

HAL Id: halshs-00532782
https://shs.hal.science/halshs-00532782

Submitted on 4 Nov 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

EL DEBATE SOBRE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR DE EUROPA A AMÉRICA LATINA. ALGUNAS SUGERENCIAS PARA EL ANÁLISIS DEL CASO ARGENTINO.

Giuseppe Manuel Messina
IUI Ortega y Gasset
España

El trabajo parte de una revisión de la literatura sobre el Estado de bienestar en los países avanzados y su adaptación al estudio de los regímenes de bienestar en América Latina. Los aspectos principales que emergen de la literatura son contrastados con la evolución de Argentina en las últimas tres décadas. Una atención particular se presta a los cambios surgidos de la transición entre modelos de desarrollo a raíz de la implementación de las reformas estructurales de tipo neoliberal. El estudio concluye que un análisis del contexto socioeconómico en el que están inscritas las políticas sociales es fundamental para interpretarlas.

Introducción

El periodo de la historia argentina que sigue al golpe militar de 1976 ha estado caracterizado por un fuerte empeoramiento de las condiciones de vida de la población. Las estructuras sociales sobre las que se fundaba el modelo de desarrollo anterior (a su vez nacido de las cenizas de la gran depresión) han sufrido una evolución regresiva bajo la acción de la represión militar, las sucesivas crisis económicas y las reformas del estado y de su política económica y social. Como ocurrió con grados diferentes en otros países occidentales, en Argentina se quebró, en definitiva, el compromiso

interclasista fordista-keynesiano forjado a partir de los años 40. En pocos casos los efectos han sido tan extremos como en el argentino, en términos de aumento de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. No deben ignorarse las fallas ínsitas en el anterior modelo desarrollista e introvertido, y la fuerte instabilidad política que lo marcó y debilitó a partir de los años 50, mostrando rasgos más de conflicto que de compromiso. Sin embargo, es indudable la construcción, en las décadas anteriores a 1976, de una sociedad urbana asalariada e industrial, relativamente prospera, igualitaria y bien educada, por lo menos en una perspectiva comparativa regional. Un componente básico de ese modelo de sociedad fueron las políticas sociales organizadas por un Estado de bienestar, heterogéneo y no completamente inclusivo, pero sí entre los más desarrollados de la región. En las últimas tres décadas, el régimen de bienestar argentino se ha ido retirando tanto en términos de cobertura que de inclusión. El objeto de este trabajo es evaluar el alcance de este proceso, a la luz de la nutrida literatura sobre los Estados de bienestar (enfocada no sólo a los países desarrollados, sino también a los países latinoamericanos). La hipótesis que se propone es que el cambio de modelo de desarrollo en Argentina modificó el tejido socio-económico del país hasta tal punto que modificó la naturaleza misma del Estado de bienestar, sin que mediaran reformas de calado en su estructura institucional.

El debate sobre el Estado de bienestar en los países desarrollados.

Históricamente toda administración pública ha instrumentado alguna forma de política social. En este sentido, las políticas sociales existían antes del Estado de Bienestar (por ejemplo, los seguros sociales de Bismarck). Se empieza a hablar de Estados de bienestar – *Welfare States* - solo a partir de las políticas sociales instrumentadas para paliar las consecuencias sociales de la Gran Depresión. Después de la Segunda Guerra Mundial, la intervención del Estado en la economía y en la vida de los trabajadores alcanzó todo un nuevo nivel, alrededor de sistemas educativos, sanitarios y de seguridad social públicos, en la línea del plan Beveridge. Con toda su variedad, los Estado de bienestar de bienestar compartían un núcleo de principios básicos, que algunos autores llegan a definir Estados keynesianos: el énfasis en las políticas de pleno empleo como meta de la política económica; « el establecimiento y gestión de un conjunto de servicios sociales (educación, vivienda, sanidad, seguro de desempleo, etc.) con cargo al erario público»; y por último «el compromiso público

de mantener un nivel mínimo de vida […] entendido como un derecho social […] y no como una obra de caridad pública» [1].

En los mismos años floreció la disciplina que se centraba en el estudio del origen y las características del Estado de bienestar. Desde entonces la literatura sobre esta disciplina ha generado una cantidad considerable de trabajos académicos y no académicos. En este breve escrito no es posible hacer justicia de esa nutrida producción científica. No obstante, se destacarán los principales elementos de su evolución y los enfoques del debate contemporáneo.

En primer lugar, se debe responder a la simple pregunta de qué es un Estado de bienestar. En la literatura, una de las definiciones más citadas es la de Asa Briggs[2] (2000), de mitad de los años 60:

> *'Un Estado de Bienestar es un Estado en qué el poder organizado es usado deliberadamente (a través de la política y la administración) en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas de mercado en por lo menos tres direcciones – en primer lugar, para garantizar a individuos y familias un ingreso mínimo independientemente del valor de mercado de su trabajo o sus propiedades; en segundo lugar, para reducir el nivel de su inseguridad al permitir que los individuos y sus familias puedan enfrentarse a determinadas «contingencias sociales» (por ejemplo, enfermedades, vejez o desempleo) que de lo contrario conducen a crisis familiares o individuales; en tercer lugar, asegurando a todos los ciudadanos sin distinción de estatus o clase los estándares más elevados de acceso a un rango convenido de servicios sociales»* (p. 18, trad. propia).

Para Barr[3] las principales funciones que el Estado de Bienestar ejerce son principalmente dos la función de «Robin Hood», es decir la provisión de sustento para los más pobres, la redistribución de las rentas y la reducción de la exclusión social, y la función «hucha de cerdito», al impulsar mecanismos de seguro obligatorio colectivo y de redistribución de ingresos a lo largo del ciclo vital de cada individuo. Otras funciones del Estado de bienestar son la inversión en capital humano para generar igualdad de oportunidades; la regulación de mercados caracterizados por fallos sistemáticos, como el de seguros (caracterizados por fallos como la selección adversa o el riesgo moral) o el de los servicios sanitarios (marcados por asimetrías informativas entre médicos y pacientes) y la extensión de servicios públicos a grupos sociales poco rentables.

---

1. Alfonso Luis Ojeda Marin, *Estado social y crisis económica*, Editorial Complutense, Madrid, 1993, p. 35.
2. Asa Briggs, «The Welfare State in Historical Perspective», en C. Pierson y F. G. Castles (coord.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Bristol, 2006, p. 18-31.
3. Nicholas Barr, *The welfare state as piggy bank : information, risk, uncertainty, and the role of the state*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

En términos más generales, Polanyi ve al Estado de bienestar como un sistema de autodefensa de la sociedad para contrarrestar la desintegración social provocada por los mercados autorregulados sin control[4]. A su vez, según la perspectiva de la ciudadanía de Marshall, es necesario que el Estado intervenga en el mercado para asegurar a cada miembro de la sociedad el goce pleno de sus derechos sociales[5].

Definiciones tan generales de las funciones del Estado de bienestar se contraponen a la variedad muy elevada de casos concretos. Para interpretar y reconducir esa variabilidad con fines científicos, y superando las tesis modernizadoras que preveían la convergencia de los Estados de bienestar hacia un modelo único, se fue asentando la visión de que es posible organizar el análisis de los Estados de bienestar según tipos ideales. Se privilegiaba así el análisis de la estructura del gasto social sobre la comparación de los niveles de gasto[6]. Si el pionero de esta concepción fue Titmuss[7], la obra más influyente para la disciplina ha sido sin duda «Los tres mundos del estado de bienestar» de Esping-Andersen[8]. En resumen, el autor describe tres modelos de Estado de bienestar, que se distinguen por los principios que conforman la distribución del gasto público: la necesidad, la contribución o la ciudadanía. El primer principio rige los modelos liberales de Estado de bienestar, en los que los recursos públicos se destinan a aliviar las necesidades de los más pobres; en el segundo modelo (conservador o corporativo) el gasto público se distribuye en proporción a las contribuciones, según el nivel salarial y el sector ocupacional; por último, el modelo socialdemócrata y universalista desarrolla servicios y políticas públicas abiertas a toda la ciudadanía en cuanto titular de derechos sociales.

Para desarrollar esta tipología, Esping Andersen utiliza dos conceptos fundamentales: la desmercantilización (o decomodificación) y la estratificación social. En las palabras del propio autor, en un sistema capitalista de mercado donde el bienestar del individuo depende de la venta en el mercado de su fuerza trabajo, «la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado»[9].

---

4. Karl Polanyi, *La Gran Trasnformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, FCE, México, 2006.
5. T. H. Marshall, «Citizenship and Social Class», en C. Pierson y F. G. Castles (coord.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Bristol, 2006, p. 30-39.
6. Para una discusión sobre las causas del crecimiento del gasto público cfr. David R. Cameron, «The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis», *The American Political Science Review*, vol. 72, nº 4, 1978, pp. 1243-1261.
7. Richard M. Titmuss, *Política Social,* Ariel, Barcelona 1981.
8. Gøsta Esping-Andersen, *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Alfons el Magnanim, Valencia, 1993.
9. Gøsta Esping-Andersen, *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, p. 41.

Más abajo escribe que «los Estados de bienestar son instituciones clave en la estructuración de las clases y del orden social» y, por esa razón, son «sistemas de estratificación social»[10]. Los efectos de estratificación de las políticas de bienestar son esenciales ya que determinan el sendero de desarrollo (*path dependency)* de los Estados de bienestar. Este mecanismo de retroalimentación deriva de los efectos distributivos generados por las políticas sociales que a su vez inciden sobre la fuerza relativa de las clases sociales. En opinión de Esping-Andersen, los intereses y la movilización política de las clases sociales fueron el origen y constituyen el principal soporte del Estado de bienestar, como sostienen las teorías de los recursos de poder. Los efectos de estratificación resultan ser básicos en el esquema de Esping-Andersen, por lo tanto, ya que explican la inercia institucional de los Estados de bienestar y sus diferentes trayectorias de desarrollo.

En el modelo liberal, los beneficios son de tipo asistencial y residual, condicionados a la comprobación de ingresos y fijados en un nivel suficientemente bajo, cercano a la línea de la pobreza, para no reducir los incentivos al trabajo; la clientela de los programas públicos está formada por las clases más bajas, el grado de desmercantilización y el nivel de redistribución es el más bajo de los tres modelos. En el modelo corporativo, los derechos adquiridos están vinculados a la clase y estatus social, se da una pluralidad de programas según el estrato ocupacional, y las política sociales son subsidiarias respecto a la familia (el objetivo es proteger los ingresos del jefe de familia, más que ofrecer una amplia gama de servicios públicos); el nivel de redistribución y desmercantilización es intermedio y el de estratificación social es máximo. El modelo socialdemócrata está caracterizado por el universalismo de sus programas extendidos a las clases medias, el elevado grado de desmercantilización, la socialización del bienestar individual, independientemente del núcleo familiar y un énfasis, en la activación y el pleno empleo; el nivel de redistribución es máximo y la estratificación social tiende a reducirse.

Este cuadro, lleva algunos autores a destacar lo que definen la paradoja de la redistribución, es decir, el hecho que los modelos de bienestar basados en transferencias focalizadas (que benefician los más pobres) generan una menor redistribución total. Al contrario, aquellos países que muestran el mayor nivel de desigualdad de gasto en transferencias públicas (generalmente porqué las pensiones están calibradas para mantener el nivel de vida del trabajador después de la vida laboral), alcanzan sin embargo un nivel menor de desigualdad de los ingresos (después de impuestos y transferencias). La explicación reside en que las fuentes de ingreso alternativas a las transferencias públicas son aún más desiguales y que generosas transferencias públicas desplazan a las pensiones privadas

10. *ibid.*

y los ingresos de capital (que están distribuidas de manera mucho más desigual)[11]. De hecho, los programas focalizados conducen a un bajo nivel de gasto público redistributivo, ya que, beneficiando sólo a un grupo reducido de personas (las más pobres), no generan un suficiente apoyo político a favor de un aumento esos programas[12].

La aparición del trabajo de Esping Andersen suscitó nuevo florecimiento del debate sobre los Estados de Bienestar y numerosas críticas al trabajo de Esping-Andersen. Un primer grupo de críticas cuestionaba los tipos ideales de Esping-Andersen: se sostenía que muchos países no encajan bien en ninguna de las familias propuestas por este autor, por lo que se deberían ampliar los tipos ideales para incluir estos casos particulares[13]; o se subrayaban los límites del método tipológico[14]; o se proponía determinar un criterio claro para discriminar entre Estados de bienestar y Estados que no lo son[15]. Otros autores criticaban el énfasis en las políticas de mantenimiento de ingresos y en las prácticas del mercado laboral y subrayaban el papel de los programas sociales en los sectores de la salud, la educación y la vivienda. Además proponían considerar otras fuentes de estratificación social, en particular el género. Por último, otros autores proponían incluir en el análisis los países en desarrollo, al considerar los Estados de bienestar un caso particular del más amplio concepto de régimen de bienestar[16].

A continuación se quieren destacar aquellos elementos del debate que puedan aportar nuevas líneas de análisis útiles para el estudio de los países latinoamericanos.

Entre los autores que han propuesto ampliar las familias de Estados de bienestar, los que se han ocupado de los países de Europa del sur aportan elementos que resultan particularmente interesantes en una perspectiva latinoamericana, y argentina en particular. Por ejemplo, Ferrera[17] delinea

11. W. Korpi y J. Palme, «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries», *American Sociological Review*, 63 (5), 1998, pp. 661–87.
12. Evelyne Huber, Jennifer Pribble y John D. Stephens, «The Politics of Effective and Sustainable Redistribution», en Antonio Estache y Danny Leipziger (coord.) Fiscal Incidence and the Middle Class: Implications for Policy. Washington, DC: The World Bank. En vías de publicación.
13. En particular, los países de Europa del sur, por un lado, y Australia y Nueva Zelanda, por el otro. Algunos casos híbridos parecen encajar en más de un tipo ideal (Suiza o los Países Bajos). Cfr. Wil Arts y John Gelissen, «Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report», *Journal of European Social Policy*, nº 12, mayo, 2002, pp. 137-158.
14. Gregory J. Kasza, »The illusion of welfare 'regimes'», *Journal of Social Policy*, vol. 31, nº 2, 2003, pp. 271-287.
15. John Veit-Wilson, «States of Welfare: A Conceptual Challenge», *Social Policy & Administration*, vol. 34, nº. 1, 2000, pp. 1-25.
16. Ian Gough y Geof Wood, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2004
17. Maurizio Ferrera, «The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe», *Journal of European Social Policy*, vol. 6, nº 17, 1996, pp. 17-37.

las principales características del modelo 'mediterráneo' comunes a los Estados de bienestar de Grecia, España, Italia y Portugal (p. 31). En primer lugar, las instituciones de la seguridad social recalcan aquellas del modelo conservador corporativo, pero alcanzan picos de generosidad muy elevada para algunos grupos privilegiados (por ejemplo, en las pensiones), y dejan sin cobertura a un número considerable de personas, que no acumularon el monto mínimo de contribuciones. En parte estas personas están cubiertas subrepticiamente por subsidios (de invalidez u otros), cuya distribución está distorsionada por formas persistentes de clientelismo. En segundo lugar, los sistemas de salud y educativos tienden a ser públicos y universales. No obstante, la penetración del Estado en la esfera del bienestar es en general baja y su papel es subsidiario respecto a otras instituciones no-publicas, en particular las familias, pero también de la sociedad civil (iglesia católica) y del mercado (servicios privatizados). En general, las instituciones estatales son débiles, la burocracia tiene un bajo nivel de profesionalidad y autonomía, que acompañada por la masificación reciente de los programas sociales, condujo a la consolidación y sofisticación de las prácticas clientelistas preexistentes. En la siguiente sección se mostrará como algunos de estos elementos son compartidos por aquellos países latinoamericanos que más expandieron sus Estados de bienestar en la época en que rigió el modelo desarrollista.

También el análisis de los Estados de bienestar en las antípodas (Australia y Nueva Zelanda) aporta elementos de interés[18]. En estos países, el objetivo de una distribución menos desigual de la renta se persiguió, antes de las reformas neoliberales, más a través de políticas económicas de pleno empleo y crecimiento de los salarios reales que a través de políticas sociales redistributivas, gracias al proteccionismo comercial y al manejo de la política migratoria. Este modelo se asemeja en algo con el Estado de bienestar peronista fundado en una política económica que perseguía el pleno empleo y salarios elevados para el sector urbano industrial a cambio de proteccionismo para el sector productor de bienes de consumo de capital nacional.

Lo dicho hasta el momento sugiere la necesidad de ampliar el estudio sobre las instituciones que influyen sobre el bienestar más allá del Estado y adoptar el concepto más general de régimen de bienestar. Este término se refiere a la constelación de instituciones socio-económicas, programas y políticas, todas ellas orientadas a la promoción del bienestar general de las personas. Ciertamente incluye las instituciones que ejecutan las políticas sociales, pero también la política fiscal y, en general, la regulación del sector productivo de la economía[19]. Además el concepto incluye instituciones

18. Cfr. F. G. Castles, *The Working Class and Welfare*, Allen & Unwin, Sydney, 1985.
19. Robert E. Goodin et al., *The Real Words of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

no estatales, tan fundamentales para el bienestar, como son las familias, el mercado y la comunidad. De hecho, un régimen de bienestar puede describirse como la matriz institucional (arreglos, políticas y prácticas institucionales) conformada por los mercados, el Estado, las familias y la comunidad, que genera efectos sociales en términos de bienestar y estratificación de cada contexto social y cultural[20].

De ello deriva que en el estudio de los regímenes de bienestar y la interrelación entre sus componentes es necesario interrogarse sobre los pilares financieros sobre los que se sustentan; tener en cuenta que los efectos que generan los Estados de bienestar no son neutrales respecto a las relaciones de género; y aclarar como evolucionan en el tiempo los regímenes de bienestar.

En relación a la primera cuestión, Goodin y Rein[21] proponen separar el análisis de la estructura de las transferencias sociales y su financiación. Si respecto al primer punto, Goodin y Rein coinciden prácticamente con Esping-Andersen, en el segundo aspecto, afirman que los regímenes de bienestar se sustentan sobre cuatro pilares: el Estado, el mercado, la familia y la comunidad. En una modelización ideal, el pilar estatal financia las prestaciones sociales a través de la fiscalidad general y las proporciona a través de agencias públicas; en el mercado, cada individuo contrata los servicios de proveedores privados y se financia con las rentas que capta del mercado laboral o de capitales; en el ámbito familiar, bienes y servicios que generan bienestar están proporcionados por los miembros del hogar (en particular los no activos) y están financiadas por los recursos económicos obtenidos por los miembros activos o no están remuneradas; en el pilar comunitario, las prestaciones sociales están proporcionadas por miembros organizaciones no estatales de la sociedad civil (iglesias, entidades benéficas y de caridad, ONGs, asociaciones civiles, grupos de voluntarios, etc.) y son financiadas por las aportaciones voluntarias de sus miembros o por fondos públicos y privados. En cada caso concreto y a nivel sectorial (salud, pensiones, asistencia social, etc.) lo que se manifiesta es una realidad de configuraciones híbridas, tanto a nivel de financiación que de erogación[22]. De esta forma, los regímenes de bienestar poseen una flexibilidad superior a la teorizada.

De hecho, la literatura consideraba que la característica principal del Estado de bienestar fuese su resiliencia, es decir su resistencia a

20. Gough y Wood, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, p. 26.
21. Robert E. Goodin y Martin Rein, «Regimes on Pillars: Alternative Welfare state logics and dynamics». *Public Administration,* vol.79, nº 4, 2001, pp. 769–801.
22. Es el caso de los sistemas sanitarios que financian la provisión de servicios por parte de clínicas concertadas, o los planes de pensión privados contratados colectivamente, a nivel de empresa, por los sistemas de seguridad social contributivos.

los shocks externos. En un artículo muy influyente, Pierson[23] mostraba que el fenómeno de la 'retirada' (o *retrenchment*, en inglés) del Estado de bienestar a raíz de la crisis del modelo keynesiano era mucho menor de lo esperado. El autor teorizaba que la existencia de clientelas (beneficiarios de transferencias y servicios públicos) y de las burocracias que gestionan los programas públicos, todos ellos miembros de la clase media surgida de la expansión de los Estados de bienestar, se han convertido en su principal soporte político. El apoyo de la clase media explicaría la resistencia de los Estados de bienestar, aunque se hayan debilitado los actores que propiciaron su desarrollo, las clases trabajadoras y sus referentes políticos.

Otros autores han considerado demasiado optimista la posición de Pierson, al no considerar los cambios en el contexto socio-económico, en términos de creciente desigualdad social, precariedad y declino de las oportunidades de empleo, y fuerte crecimiento del desempleo. Clayton y Pontusson[24], por ejemplo, advierten que todos estos factores modifican el funcionamiento del Estado de bienestar, ya que provocan la expulsión de los desempleados y los trabajdores precarios del sistema de protección social (contributivo). De esta forma el Estado de de bienestar puede adquirir una naturaleza residual, sin que medie un cambio significativo en la instituciones que constituyen las políticas sociales.

De forma parecida, Korpi[25] recuerda que las políticas de pleno empleo constituían una parte fundamental del Estado de bienestar y que el funcionamiento del mercado laboral es un indicador muy preciso de la salud del mismo[26]. Teniendo en cuenta que el desempleo ha debilitado fuertemente la fuerza contractual de las clases trabajadoras, la posición de las clases medias respecto a los servicios y transferencias públicas se hace determinante. Como ya señalaba Pierson, la vía de menor resistencia para una reducción en el gasto público reside en los recortes de personal y en un aumento paulatino del gasto (o su disminución términos reales), lo que deriva en una reducción de la calidad del servicio público. Estas decisiones encuentran menor oposición ya que no afectan derechos adquiridos y sus efectos resultan visibles sólo a largo plazo. Si al mismo tiempo se da a las clases medias una alternativa a través de la liberalización o privatización de los servicios públicos, estas pueden optar por la 'salida' del sistema público (o *opting out*), debilitando el apoyo hacia el Estado de bienestar, y

23. Paul Pierson, «The New Politics of the Welfare State», *World Politics*, vol. 48, nº 2, enero 1996, pp. 143-179.
24. Richard Clayton y Jonas Pontusson, «Welfare State Retrenchment Revisited», *World Politics*, vol. 51, nº 1, octubre 1998, pp. 67-98.
25. Walter Korpi, «Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization», *Annual Review of Sociology*, vol. 29, 2003, pp. 589-609.
26. De hecho, un aumento del gasto social puede estar directamente causado por un aumento del desempleo; en este caso, de lo que es una crisis de empleo deriva un aumento del «esfuerzo fiscal», equivalente, según este indicador muy utilizado, a una extensión del Estado de Bienestar.

provocando la segmentación de los servicios educativos y de salud según niveles de ingresos.

Un papel igualmente importante lo cumple la retórica de la crisis para impulsar recortes y la contención del gasto social. A raíz de crisis económicas y de solvencia, el discurso político se cebará del «exceso de gasto público social» lo que llevará a la profundización del proceso de recorte con apoyo creciente, ya que capas crecientes de las clases medias se verán alejadas del Estado de bienestar. Los promotores del recorte disfrazaran sus esfuerzos como el único medio para salvar el Estado de bienestar y 'asegurar su sostenibilidad futura', no para reducirlo. Tenderán a buscar acuerdos de consenso con la oposición y las partes sociales para repartir la carga de responsabilidad (*blame*) sobre los recortes, en particular si son impopulares y tocan intereses constituidos[27]. Crisis del empleo, privatización y segmentación de los servicios públicos, ajustes fiscales: un abanico de fenómenos que de forma parecida se manifestaron en Argentina en los años 90, y que recobran fuerza en momentos de crisis, como el actual.

Otra corriente de la literatura señala que los cambios demográficos, en la estructura familiar y en los mercados laborales han causado el surgimiento de nuevos riesgos sociales. Por esta razón los Estados de bienestar necesitan ser recalibrados. Taylor-Gooby[28] destaca algunos cambios de largo plazo, asociados a la transición hacia una sociedad postindustrial, como el aumento del empleo femenino, lo que conduce a la búsqueda de un nuevo equilibrio entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado; el aumento de la población mayor, que se refleja en un aumento de la demanda de cuidados y un incremento de los costes de las pensiones y el sistema sanitario; el reforzamiento del vínculo entre educación y empleo, causado por el sesgo del progreso técnico y la competencia internacional, que determina la necesidad de implementar políticas activas para fomentar el empleo y la inversión en capital humano.

Los cambios en el empleo femenino destacan la vigencia de lo que la perspectiva de género llevaba varios años sosteniendo. Los regímenes de bienestar y los Estados de bienestar, en particular, no son neutrales respecto al género. Históricamente la mujer ha obtenido beneficios sociales en virtud de su estatus dependiente en el hogar (esposas, hijas, etc.), con la justificación de que este esquema representaba la división 'natural' del trabajo entre el hombre proveedor de los recursos, con acceso al mercado, y la mujer, madre y cuidadora, relegada al ámbito doméstico. Este modelo ideal no consideraba la contribución fundamental del trabajo no remunerado al bienestar familiar. Si bien, en la práctica, las mujeres

27. Paul Pierson, «The New Politics of the Welfare State», pp. 156, 177.
28. Peter Taylor-Gooby, *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare States*, Oxford University Press, New York, 2004.

han participado siempre en alguna medida en el mercado laboral, lo han hecho sin que sea reconocido su trabajo en el hogar (que sigue recayendo sobre ellas) y en muchos casos a tiempo parcial y con periodos alargados de inactividad, lo que conlleva de menores contribuciones (y menores transferencias futuras)[29].

Este modelo tradicional ha sufrido cambios irreversibles en muchos países y nuevos modelos se han asentado en los que ambos miembros adultos de la familia participan en el mercado laboral (doble-proveedor), aunque en muchos casos con salarios y tiempos de trabajo menores para la mujer. Estas evoluciones pueden entrar en conflicto con los mecanismos preexistentes que conforman las políticas sociales, ya que en muchos casos operan sobre los supuestos del modelo anterior[30]. En este sentido, los regimenes de bienestar (tanto por el lado del gasto como de los sistemas tributarios) contribuyen a la reproducción o modificación de las jerarquías de género y pueden clasificarse según su grado de desfamiliarización, es decir el grado en que el cuidado está socializado por parte de las políticas públicas (centros de cuidado infantil, comedores escolares, etc), o, en otras palabras, el grado de independencia del bienestar individual del ámbito familiar[31]. Es de notar que, en parte, los fenómenos de desfamiliarización se dan recurriendo a servicios privados negociados en el mercado[32].

Esta alargada reseña de algunas de las más importantes contribuciones a la disciplina de los regímenes de bienestar, permitirá leer desde una perspectiva teórica más amplia los aportes de aquellos autores que han tratado los mismos temas en relación con la región latinoamericana. Las transiciones demográficas y sus efectos sobre el surgimiento de nuevas necesidades sociales por un lado, y los cambios de modelo de desarrollo y la reestructuración de los intereses sociales, por el otro, son elementos que deben tratarse cuidadosamente. En particular, deberán analizarse los mercados laborales, en cuanto principal fuente de ingresos y de derechos sociales para la mayoría de la población; los cambios en las estructuras

29. Jane Lewis, «Gender and the Development of Welfare Regimes», *Journal of European Social Policy*, nº 2, 1992, pp. 159-173.
30. Jane Lewis, «The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care», *Social Politics*, verano 2001, pp. 152-169.
31. Ann Orloff, «Gender in the Welfare State», *Annual Review of Sociology*, vol. 22, 1996, pp. 51-78.
32. Walby señala tres vías políticas que favorecen la desfamiliarización: la vía socialdemocratica, en la que el desarrollo de servicios públicos provee la oferta de empleo para las mujeres y, a la vez, alivia su carga de trabajo doméstico; la vía liberal, en la que los servicios necesarios para suportar el empleo femenino se adquieren en el mercado (jardines de infancia, empleados domésticos, etc.), en sectores que generan empleo femenino, aunque de peor calidad; y por última la ruta promovida por las instituciones de la Unión Europa, más legalista, que consiste en la remoción de las discriminaciones de genero, la regulación del horario de trabajo para aumentar su compatibilidad con el cuidado del hogar y las políticas de promoción de la inclusión social. En Silvia Walby, »The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime», *Social Politics*, vol. 11, nº 1, 2004, pp. 4-29.

familiares y los efectos de género de las políticas sociales; la posición de las clases medias respecto a la financiación y el acceso a los servicios públicos y a los sistemas de seguridad social. En otras palabras, será necesario examinar las constelaciones y recombinaciones de Estado, mercados, familias y comunidades y los principios y valores que rigen el diseño de las políticas sociales. A continuación se examinará en breve los principales aportes de la literatura sobre los regímenes de bienestar en América Latina y, posteriormente, se pasará a analizar el caso de Argentina.

El debate sobre el Estado de bienestar en América Latina.

En esta sección se presentan las principales contribuciones al debate sobre los regímenes de bienestar en América latina. Algunos autores adoptan la posición de considerar que la región latinoamericana comparte un conjunto de características que hace posible considerarla cómo un grupo único[33]. Uno de los pioneros de la disciplina en la región, Carmelo Mesa-Lago, sostenía a principios de los '80 que los países de la región compartían un proceso de convergencia hacia un mismo modelo de Estado de bienestar y que las diferencias observables en los regímenes de bienestar de cada país se debían a diferencias de grado. Otros autores, en cambio, han atingido al debate europeo surgido a raíz del trabajo de Esping-Andersen y han adoptado similares técnicas analíticas de categorización por tipos ideales.

Gough y Wood[34] proponen un esquema analítico general sobre los regímenes de bienestar en el que los Estados de bienestar constituyen una categoría especial, caracterizada por Estados sólidos, legitimados y relativamente autónomos, con mercados laborales formales extendidos y con sistemas de protección que incluyen la gran mayoría de la población. En el caso de América latina, en cambio, los Estados son débiles, el empleo informal esta muy extendido y los sistemas de protección social excluyen una buena parte de la población. La población excluida debe recurrir a una multitud de estrategias de subsistencia y apoyarse en redes familiares, comunitarias o clientelistas. Las relaciones sociales en las que se ve inmerso el ciudadano latinoamericano son generalmente asimétricas y jerárquicas, y están caracterizadas por la desigualdad, el dominio y la exclusión. En los países de la región, los mercados son imperfectos, las comunidades clientelistas, los hogares patriarcales y los Estados

33. «Hay suficiente cosas en común en las prestaciones en materia de bienestar entre los países latinoamericanos que puede argumentarse que comparten un régimen de bienestar común [...] La articulación general de Estado, mercado y hogar muestra semejanzas considerables en América Latina», en Carmelo Mesa-Lago y Fabio Bertranou, *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*, CLAEH, Montevideo, 1998, p.122.

34. Gough y Wood, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America.*

mercantilizados, patrimoniales, parciales y basados en el clientelismo político. En una situación con estas características las políticas sociales están fuertemente basadas en el otorgamiento por parte de las élites de derechos sociales y concesiones según sus propios designios y por reacción a las reivindicaciones populares.

El análisis del desarrollo de los sistemas de protección en América latina trazado por Mesa-Lago[35] muestra precisamente este proceso. En la región los sistemas de seguridad social han evolucionado según un modelo de agregación de categorías ocupacionales y progresiva cobertura de riesgos. Es lo que el autor llama 'la estratificación de la seguridad social', fruto de la presión y de los intereses de los grupos sociales más poderosos, que dio lugar a un modelo piramidal en el que los estratos más favorecidos gozaban de las mejores prestaciones sociales, y una larga base de trabajadores informales o con contribuciones insuficientes quedaban totalmente desprotegidos. La cobertura del sistema, aun ampliándose a sectores de las clases trabajadoras, siempre excluyó al sector informal de la economía, dependiendo así su extensión de la expansión de la economía formal en cada país. Sobre la base de este análisis, Mesa-Lago agrupa los países latinoamericanos en pioneros, intermedios y tardíos, según el periodo en que introdujeron sus sistemas de seguridad social, la amplitud de los programas sociales y el grado de cobertura de la población. Argentina se sitúa en el grupo de los pioneros, caracterizado por las elevadas cotizaciones sobre el salario y el peso elevado de las pensiones sobre el gasto social.

Barrientos[36] describe el tipo de régimen de bienestar que caracterizaba la región antes de las reformas estructurales como un régimen de bienestar conservador-informal: era conservador, porque segmentaba (educación y sanidad) y estratificaba (seguridad social); era informal por la ausencia de protección y la elevada inseguridad para millones de campesinos, trabajadores rurales sin tierra, desempleados urbanos y trabajadores en el sector marginal. Cómo en el caso de Europa del sur, el objetivo de las políticas sociales era sostener las familias (como *locus* primordial del bienestar) al proteger los ingresos del *pater familias* (el hombre proveedor) y mantener el orden social a través de esquemas de seguro social y protección laboral estratificados.

Los cambios sufridos por el mercado laboral en las últimas décadas han, sin embargo, desmontado el mecanismo de estratificación del régimen anterior. Para intentar paliar la pobreza generada por el nuevo modelo de desarrollo, los Estados han instituido políticas asistenciales focalizadas.

35. Carmelo Mesa-Lago, «Social Security and Extreme Poverty in Latin America», *Journal of Development Economics*, nº 12, 1983, p 83-110.
36. A. Barrientos, «Labour markets and the (hyphenated) welfare regime», *Latin American Economy and Society*, vol. 38, 2009, p. 87-108

Fundándose en esos elementos, Barrientos considera que los regímenes de bienestar en los países de América Latina se van acercando a un modelo liberal, ya que se fundan sobre la erogación de servicios públicos por parte del sector privado, la privatización parcial de la seguridad social y redes de asistencia pública residual[37].

Dejando de lado la evolución a nivel regional de los regímenes de bienestar, si se quiere analizar los principios que estructuran el gasto social, resulta necesario recurrir al análisis por tipos ideales. Sin embargo, Filgueira[38] precisa que los países de América latina son todavía muy heterogéneos entre sí por niveles de gasto y cobertura, por lo que será necesario considerar también estos elementos. El autor agrupa los países América latina según tres tipos ideales. Los regímenes excluyentes[39] presentan sistemas elitistas de seguro social y salud (y sistemas educativos poco desarrollados) que favorecen las clases privilegiadas. El tipo de *universalismo estratificado*, al que pertenece Argentina (con Uruguay y Chile), está caracterizado por el hecho que a finales de los años 70 la mayor parte de la población estaba cubierto por programas de seguridad social y servicios de salud, a la vez que el sistema educativo primario y secundario (inicial) se había extendido a toda la población. Si bien la cobertura fuera prácticamente general, los beneficios, las condiciones de acceso, y los riesgos cubiertos por el seguro social, pero también por el sistema sanitario, estaban fuertemente estratificados. No obstante, los resultados en términos de desigualdad post transferencias públicas eran progresivos. En el caso de los regímenes duales (Brasil, México) la estratificación se veía reforzada por la mayor segmentación de los programas de seguridad social, que dejaban sin protección a amplios sectores de la población.

En los últimos años, estos fenómenos de exclusión social han pasado a caracterizar sectores crecientes en todos los países de la región, a raíz de las crisis económicas recurrentes y las reformas estructurales, cuyos efectos han tenido un fuerte impacto en los mercados laborales y en la erogación de servicios públicos. De hecho, la necesaria estabilización macroeconómica reforzó las tendencias a reducir los déficits fiscales a través de privatizaciones y recortes en las políticas sociales. A su vez, la perspectiva neoliberal, a la que se ajustaban las reformas, estimaba el sistema de bienestar y las instituciones del mercado laboral como fuente

37. La combinación de la reforma de las políticas sociales y la liberalización *de facto* del mercado laboral ha provocado que la frontera entre sector formal e informal se haya hecho cada vez más porosa. Un número creciente de empleados precarios en sectores formales no están cubiertos por la protección sanitaria y de vejez. Ni debe olvidarse que en algunos casos individuos que se emplean en el sector informal están cubierto por la seguridad social (por ej. si son familiares dependientes de trabajadores cubiertos).

38. Fernando Filgueira, «Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina — Eficiencia, residualismo y ciudadania estratificada», Chicago, LASA, 1998, 29 pp.

39. Incluyen República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador.

de distorsiones y perdida de eficiencia, lo que proveyó la justificación racional de las propias reformas. Estas se gestaron alrededor de un nuevo principio ordenador que, a semejanza del modelo liberal, se centraba en una identificación muy restringida de los riesgos sociales (y un énfasis en la responsabilidad individual) y en el predominio del mercado como ámbito central donde asegurarse contra las contingencias sociales. Por otro lado el lento camino de las reformas en el mercado laboral[40] puede ser explicado por el incremento del sector informal y la precariedad laboral, lo que en la práctica flexibilizó el mercado laboral. En otras palabras la liberalización de la protección e instituciones laborales ha sido *de facto* más que normativa[41].

Otros autores han utilizado el análisis estadístico de cluster (o conglomerados)[42] para estudiar los regímenes de bienestar en América latina. Rudra 2007[43], por ejemplo, analizando los regímenes de bienestar en los países menos desarrollados, distingue entre Estados de bienestar productivos y Estados de bienestar protectivos. En el primer grupo, el objetivo principal es el de favorecer la competitividad de las empresas nacionales: se enfatiza la contención de costes salariales y la mercantilización de la fuerza trabajo, pero también las inversiones en capital humano (educación y salud). En el segundo grupo, las políticas sociales se concentran en el área de la seguridad social, vivienda, regulación del mercado laboral y empleo público, sin embargo dejan sin cobertura a una parte importante de la población. Un tercer grupo de países emerge de su análisis empírico y posee características de los dos tipos ideales, e incluye algunos de los países de América Latina con las políticas públicas más desarrolladas, entre ellos Argentina, Brasil, México y Uruguay, mientras Chile se sitúa en el primer grupo.

Por último, debe citarse el trabajo de Martínez Franzoni (2008)[44], ya que la autora introduce la perspectiva de género en el análisis de los regímenes de bienestar latinoamericanos. El análisis del trabajo no remunerado en el núcleo familiar es fundamental para la autora. La tradicional división del trabajo por géneros está muy asentada en la región y el trabajo de cuidados contribuye a labores fundamentales para suplir las

40. Cfr. por ejemplo, Eduardo Lora, «Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo», documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2001.
41. Mesa-Lago y Bertranou, *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*, pp. 141-4.
42. Este instrumento permite, utilizando un set de indicadores, dividir en grupos un conjunto de países de manera que los países en un mismo grupo tengan características parecidas entre sí (relacionadas al tema de interés), mientras los de grupos distintos sean suficientemente diferentes.
43. Nita Rudra, «Welfare States in Developing Countries: Unique or Universal?», *Journal of Politics*, vol. 69, nº 2, mayo 2007, pp. 378-396.
44. Juliana Martínez Franzoni, «Welfare Regimes in Latin America Capturing Constellations of Markets, Policies, Families», *Latin American Politics and Society*, vol. 50, número 2, 2008, pp. 67-100.

deficiencias de otras esferas del bienestar social, en particular del sector público[45]. Por esta razón, la autora analiza conjuntamente las dicotomías comodificación/ decomodificación y familiarización/ desfamiliarización.

A partir del análisis empírico, Martínez Franzoni describe tres modelos de regímenes de bienestar: el proteccionista (Brasil, Costa Rica, Mexico, Panama y Uruguay), el productivista (Chile y Argentina) y el familiarista (los demás países de la región). El modelo proteccionista está caracterizado por el sistema más extendido de servicios universales y sistemas socializados de protección. En comparación, en el modelo productivista prevalecen los servicios focalizados y una proporción mayor de la población satisface sus necesidades a través de la compra de servicios en el mercado. Ambos están caracterizados por un elevado grado de desfamiliarización en comparación con el tercer cluster, donde los fenómenos que se explican a continuación están más generalizados. En toda la región, la parte de la población que no tiene acceso a los servicios públicos, ni tiene la posibilidad de satisfacer sus necesidades en el mercado, debe recurrir en mayor grado a estrategias de de carácter familiar o comunitario. En general, muchas mujeres deben combinar el cuidado de familias extendidas con la participación en mercados laborales no regulados e informales (en el sector servicios) para complementar los escasos ingresos familiares.

Una aproximación al caso de Argentina.

En las últimas tres décadas, Argentina ha vivido una transición a la democracia y una 'década perdida', hiperinflaciones y crisis del modelo de desarrollo, la implementación de reformas estructurales y la adopción de un modelo de desarrollo neoliberal, su agotamiento en medio del descalabro económico y su posterior remodelación. En el mismo periodo, se dio un incremento simultáneo, aún con oscilaciones, de la desigualdad, la pobreza, el desempleo y la subocupación, la precarización del empleo, el estancamiento o caída de los salarios reales, el crecimiento del sector informal, etc. Todos estos indicadores manifestaron un pico negativo en la crisis terminal de 2001-2, para luego mostrar signos de mejoramiento más o menos rápido a lo largo de la sucesiva fase de rápido crecimiento.

Como ya se señaló en la sección precedente, el trabajo asalariado constituía uno de los pilares del régimen de bienestar argentino. Puede afirmarse que el principal sujeto del Estado de bienestar argentino, forjado durante la primera etapa peronista, no el ciudadano sino el jefe de familia,

45. El trabajo no remunerado incluye actividades tan fundamentales para la economía doméstica cómo el cuidado de los niños y los mayores, la elaboración de los alimentos y otros elementos necesarios a la reproducción de la vida del hogar (cuidado y limpieza de la casa, educación de los hijos), etc.

trabajador urbano formal[46]. El proceso de expansión de los derechos sociales derivó de la generalización de esta categoría, manteniendo un sesgo de género muy marcado. En particular, la seguridad social y el sistema sanitario gestionado por las obras sociales sindicales, financiados por las contribuciones de los asalariados, marcaban el carácter corporativo del Estado de bienestar argentino[47]. Sin embargo, nunca existió un extendido seguro de desempleo, y las políticas activas de empleo empezaron a implementarse sólo en los años 90.

De hecho en las décadas anteriores, el fulcro del sistema había sido una política de pleno empleo de tipo keynesiano. De manera parecida a los países de Europa del sur, la protección del empleo se centraba en una fuerte regulación del mercado laboral (costes de despido, negociación colectiva, etc.). Igualmente importante para el mantenimiento del empleo era el papel de la administración tanto como propietaria de empresas públicas como empleadora directa de las clases medias y bajas. Otro punto clave, con cierta analogía con el caso australiano, fue el modelo desarrollista, en el que el Estado, por medio del control del cambio, las aduanas y el crédito, impulsó y profundizó la industrialización, y garantizó a través de políticas salariales y sociales el mejoramiento de la calidad de vida de la fuerza trabajo asalariada, movilizada políticamente por el peronismo, a la vez que sustentaba sus políticas sobre procesos de transferencia entre sectores económicos (del campo a la industria, de los exportadores a los productores nacionales, etc.). De esta forma, en Argentina, el compromiso keynesiano se desarrolló como una alianza de clases celebrada por el gobierno peronista entre los productores industriales enfocados al mercado interno y los asalariados urbanos. El papel del Estado era fundamental ya que sus políticas impulsaban un sendero de acumulación capitalista enfocado al crecimiento del mercado interno, compatible con el pleno empleo y con un incremento de los salarios reales, al constituir el consumo de los trabajadores el factor dinamizador de ese proceso. Los costes salariales para el sector industrial eran trasladados a otros sectores gracias a la modificación de los precios relativos por medio del manejo de la política comercial e industrial[48].El modelo desarrollista, aún con sus

46. Susana Hintze, *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*, Buenos Aires, Ed. Espacio, 2006.

47. La educación pública obligatoria y el sistema de hospitales públicos se regían por principios de universalidad, aunque la descentralización a partir de los años 70, y el creciente peso del sector privado provocaron la fuerte segmentación por ingresos de estos sectores. Las políticas de vivienda y de asistencia social tuvieron siempre carácter residual.

48. El control del comercio exterior permitía reducir el precio de los bienes-salario, los alimentos, que constituían también el principal producto de exportación y obtención de moneda extranjera, perjudicando los intereses de la gran burguesía terrateniente. Cfr. Eduardo Basualdo, *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, FLACSO/ Siglo XXI Editor, 2006.

logro sociales, fue caracterizado por su inestabilidad política y económica, alternancia de gobiernos democráticos y militares, y una sucesión de fases de crecimiento y desajustes macroeconómicos. La crisis de la deuda, que golpeó a toda América latina, también afectó con dureza a Argentina, cuya deuda externa fue fruto principalmente de decisiones tomadas por la última dictadura militar. A las brechas externa y fiscal, se acompañó un crecimiento medio negativo y una inflación descontrolada que agotaron los recursos del Estado argentino. En la agenda política se impusieron las reformas estructurales de tipo neoliberal[49], por la exclusión de las alternativas y por la presión de acreedores e instituciones financieras internacionales. Las áreas de reforma incluyeron la liberalización de casi todos los precios, la desregulación de los mercados de capital, la eliminación de la mayor parte de los subsidios económicos de política industrial, el énfasis sobre el equilibrio macroeconómico y el control de la inflación (que se obtuvo solo a partir de 1991 con la convertibilidad del peso con el dólar), la eliminación de casi toda política comercial, la privatización de las empresas públicas, en particular en los servicios públicos, y la expansión del papel de los actores privados en funciones anteriormente consideradas exclusivas del Estado (seguridad social, educación, salud)[50].

El impacto de las políticas de choque implementadas por la administración de Menem fue el empeoramiento de todos los indicadores sociales señalados al principio de esta sección, aunque mitigados inicialmente (en particular la pobreza) por el control de la hiperinflación y algunos años de crecimiento elevado. Sin embargo, los efectos en términos de pérdida o precarización del empleo afectaron en particular a los segmentos más débiles de la sociedad.

Paradójicamente, en este mismo periodo, los recursos destinados a las políticas sociales aumentaron. Isuani[51] destaca el incremento del gasto social a lo largo de la época, alrededor de 3-4 puntos de PIB en media, si bien el gasto público total se mantuvo estable[52]. La clave está en el paralelo desmantelamiento del Estado keynesiano, que redujo al mínimo los recursos destinados a la intervención directa en el sector productivo. Desde el enfoque de Esping-Andersen, Isiani afirma que los datos demuestran que la estructura del gasto público social se mantuvo estable, tanto para las políticas organizadas según el principio de

49. Ya la junta militar había implementado una primera fase de reformas neoliberales a finales de los 70, caracterizada por una liberalización de los flujos de capital y de las importaciones y una represión salarial, que condujo a una caída de los costes laborales.
50. Joseph Ramos, «Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina», *Revista de la Cepal*, nº 62, 1997
51. Ernesto Aldo Isuani, «The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change», *International Journal of Social Welfare*, 19(1), enero 2010, pp. 104-114.
52. Las dos partidas sufrieron una marcada reducción en correspondencia con la crisis de 2001-2, y posteriormente se recuperaron.

ciudadanía (educación y salud pública) cuanto para las políticas sociales contributivas. Las políticas focalizadas-asistenciales (condicionadas a los ingresos), asociadas al modelo liberal, crecieron pero con un peso muy reducido (por debajo del 1.5% del PIB, y alrededor de un 7% del total del gasto social público)[53].

La resistencia de las instituciones del Estado de bienestar argentino está respaldada por las dificultades que afrontó Menem para poder modificar la seguridad social, las obras sociales y la legislación laboral[54], lo que dio lugar a reformas parciales o de poco calado. De hecho la estructura del sistema resistió a las embestidas de las reformas neoliberales, pero no pudo adaptarse a las nuevas condiciones sociales fruto de las mismas. Las clases trabajadoras y los sindicatos, los empleados públicos, y los beneficiarios de transferencias públicas lograron mitigar el alcance de las reformas con su oposición, pero fueron las principales victimas del cambio de contexto socio-económico, que en muchos casos los expulsaba del mismo sistema.

El régimen de bienestar argentino en su componente estatal seguía centrado en el modelo del hombre proveedor y empleado formal a tiempo indeterminado, y no contemplaba los 'nuevos riesgos sociales', relacionados en particular con la posición más débil de mujeres y jóvenes en el mercado laboral. Estas categorías sufrieron la carga de mayores niveles de pobreza, menores salarios, más desempleo y precariedad. En particular, las trayectorias laborales de las mujeres están caracterizadas por una mayor fragmentación respecto a los hombres, ya que su inserción en el mercado de trabajo es en general más precaria, y en muchos casos en el sector informal. Un ejemplo es la dificultad de conciliar entre trabajo remunerado y cuidado materno para las capas menos favorecidas, asociándose el cuidado de los hijos, en particular durante la infancia, a la expulsión del empleo o la reducción de la carga horaria, con consecuente reducción de los salarios y de los beneficios sociales correspondientes. Este fenómeno provoca, dada la insuficiencia de los servicios públicos de cuidado y el coste de contratar servicios privados, una considerable estratificación por ingresos de la participación laboral de la mujer, siendo el impacto negativo del cuidado de los niños inversamente proporcional al nivel de ingresos del hogar[55].

El aumento de la pobreza y de la indigencia hasta cotas muy elevadas durante la crisis de 2001-2 fue acompañado por fenómenos paralelos de aumento de la exclusión social: el aumento de la población sin cobertura

53. Los datos se encuentran en Isuani, «The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change», p. 112.
54. Cfr. Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre, «La política de liberalización económica en la administración de Menem», *Desarrollo Económico*, vol. 36, Nº 143, 1996 y Juan Carlos Torre, *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1998.
55. CEPAL, Panorama Social de América Latina 2009, Santiago de Chile, 2010, pp. 12-22.

sanitaria[56], la segmentación del sistema educativo y el aumento de las brechas formativas[57], la ulterior reducción de la cobertura del sistema de pensiones, luego de su privatización parcial[58]. Las carencias habitacionales, la reducción por parte de servicios privatizados de la cobertura de los segmentos menos rentables de la población (en los ferrocarriles, por ejemplo), la segregación urbana a ambos extremos de la distribución (villas miseria y urbanizaciones cerradas)[59], el aumento de la violencia callejera y la delincuencia[60], son otros aspectos que describen la sociedad fragmentada y excluyente que deflagró en 2001-2002.

El modelo de crecimiento posterior estuvo fundado en la protección y fomento del sector industrial interno gracias a la devaluación y al aprovechamiento de la capacidad productiva ociosa; en el aumento del valor de las exportaciones gracias al aumento de los precios internacionales de las materias primas; en un sistema de impuestos a las exportaciones para financiar el gasto público y controlar los precios internos de los bienes primarios; y en un incremento del propio gasto público social. Aún sin modificar la estructura productiva, en particular su grado de concentración oligopolista, el aumento del empleo y la reducción de la pobreza alimentaron el crecimiento y mejoraron todos los indicadores sociales. Sin embargo los datos muestran que el ritmo de mejora ha sido lento y en muchos casos no se han recuperado los valores anteriores a la crisis, por ejemplo, en el empleo no registrado (superior al 40% del total desde 2002, con un pico de 48,5% en 2004 y un valor de 43,9% en el primer trimestre de 2007[61]).

Los planes asistenciales de transferencias condicionadas, en la línea de otros programas de la región, tuvieron un impacto importante durante el clímax de la crisis, aunque su peso en términos reales decreció en el

56. Según datos del Censo 2001, en 2001, un 48% de la población no tenía cobertura sanitaria (en obras sociales o planes privados) respecto a un 37% en 1991 [Fuente: Instituto Nacional de Estadística]. La carga de los nuevos excluidos recaía en los cada vez más abarrotados hospitales públicos.
57. Cfr. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, *Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina – Proyecto SITEAL*, UNESCO, sede regional de Buenos Aires, 2007.
58. En 2003 más de un tercio de los mayores de 65 años quedaron sin ningún tipo de cobertura (éstos suponían menos de un cuarto en 1994) y sólo un tercio de la población activa aportó al sistema (alrededor de la mitad en 1994), impactando en los derechos previsionales futuros de buena parte de la población. Esta tendencia a la reducción de la cobertura se explica con el endurecimiento de los aportes mínimos necesarios para recibir el beneficio, en un contexto de empleos precarios o desempleo. Cfr. Oscar Cetrángolo y Carlos Grushka, *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*, Serie Financiamiento del Desarrollo, nº151 (diciembre) 2004, CEPAL, Santiago de Chile, p 1-55.
59. Cfr. Maristella Svampa, *La Brecha Urbana. Countries y Barrios privados en Argentina*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004.
60. Datos en Susana Torrado, *La herencia del ajuste. Cambios en la sociedad y la familia*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004, p. 79.
61. Leopoldo Halperin Weisburd, «Políticas sociales en la Argentina entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado», Cuadernos del CEPED, nº 10, Buenos Aires, 2007. Gráfico nº 8, p. 187.

tiempo[62]. Entre los principales cambios político-sociales pueden citarse el mayor peso político de los sindicatos y otras organizaciones sociales (aliadas con el gobierno) en las negociaciones colectivas; una recuperación de los salarios reales[63] y una reducción de la pobreza (puestos en cuestión, en el último periodo, por el recrudecimiento de la inflación, hecho oficialmente no reconocido por la administración); la reforma del sistema previsional[64], etc. La reciente crisis económica, sin embargo, ha puesto de nuevo en entredicho estos avances y la situación a futuro es incierta, en particular por la persistente inestabilidad política y la pérdida de apoyo parlamentario del gobierno.

La lección que puede aportar el caso argentino a una reflexión sobre los regímenes de bienestar quizás sea precisamente esa. En el análisis de los regímenes de bienestar deben tenerse en cuenta no sólo la estructura de las políticas sociales, sino el contexto socioeconómico en las que se inscriben. Cuando de la situación económica y laboral derivan cambios en el tejido socio-económico, el impacto sobre la naturaleza de las políticas sociales es inmediato. Una reforma de las mismas puede ser eficaz en el mediano plazo, pero las políticas económicas tienen un impacto más directo en el corto plazo y las políticas de ajuste, en particular, suelen cebarse precisamente en el gasto social.

62. Todavía es pronto para evaluar el novedoso programa «Asignación Universal Por Hijo» establecido en 2009.

63. Cfr. Pilar Piqué y Agustín Arakaki, «El mercado de trabajo latinoamericano. Un análisis comparado entre Brasil y Argentina (1995-2007)» para el 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, 5, 6 y 7 de agosto 2009. En línea:
http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/2008/Pique_Arakaki_ASET.pdf, Acceso mayo 2010.

64. Los principales cambios ocurridos fueron un proceso de inclusión previsional que otorgó más de 1.500.000 de nuevos beneficios, el aumento de la pensión mínima y la ley que estableció el ajuste periódico del valor de las pensiones al salario mínimo, y, por último, el reestablecimiento de un régimen previsional único, basado en un sistema público de reparto. En Sergio Carpenter, «Menos costos, más beneficios», *IADE – Realidad Económica.* En línea http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=3087. Acceso Mayo 2010.