

Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina

Mario Alfredo Navarro Ruvalcaba

En este artículo se exponen los elementos teóricos básicos sobre el Estado de bienestar, los principales regímenes de bienestar y su aplicación en los países de Europa occidental, así como un recuento de los diferentes modelos, tomando como ejemplo del modelo residual a Estados Unidos, del modelo corporativista a Alemania, y del modelo socialdemócrata a los Países Bajos (Holanda). En otro apartado se expone brevemente y de manera comparativa la situación general de los regímenes de bienestar social en América Latina. El objetivo principal es resaltar la pertinencia de la teoría de los regímenes de bienestar como marco analítico en la producción y distribución del bienestar en las sociedades contemporáneas.

PALABRAS CLAVE: modelos de bienestar, regímenes de bienestar, política social, Europa, América Latina

► 109

This paper shows the basic theoretical elements of the welfare state and the main welfare regimes and their application in Western Europe, as well as an account of the different existing models, taking the residual model of the United States as an example, Germany's corporatist model and the socialdemocratic model of the Netherlands. Another section renders a brief account and comparison of the general situation of welfare regimes in Latin America. The main purpose is to highlight the relevance of the welfare regime theory as an analytical framework for the production and distribution of wealth in contemporary societies.

KEY WORDS: Welfare models, welfare regimes, social politics, Europe, Latin America

INTRODUCCIÓN

Si bien en este artículo se realiza, en términos generales, un análisis sobre el Estado de bienestar como la principal institución ejecutora de políticas sociales de bienestar, su objetivo principal es resaltar la riqueza de la teoría de los regímenes de bienestar como marco analítico en la producción y distribución del bienestar en las sociedades contemporáneas. Abordar el tema del bienestar únicamente desde el enfoque de las teorías del Estado de bienestar deja sin explicar un gran remanente del bienestar, producido y distribuido por otras instituciones, como son el mercado y la esfera doméstica. Precisamente, ése es el principio básico de la teoría de los regímenes de bienestar: la provisión de bienestar siempre involucra, en la práctica, las esferas del Estado, el mercado y la familia, y se vincula con muchos procesos políticos y económicos.

Para mostrar la riqueza conceptual y explicativa de la teoría de los regímenes de bienestar me propongo abordar el análisis de tres países como ejemplos de casos específicos de regímenes de bienestar: Estados Unidos como régimen liberal o residual; Alemania como régimen conservador o corporativista; y los Países Bajos (Holanda) como régimen universal o socialdemócrata. Debo decir que el último de estos países no es un caso emblemático del modelo socialdemócrata (el clásico ejemplo es Suecia); sin embargo, lo seleccioné porque es un país que a lo largo de su historia ha tenido una evolución hacia la postura solciademócrata en sus políticas sociales. Con ello intentaré demostrar que los regímenes son estructuras en cambio y en transformación, y que las opciones de bienestar, diferentes al modelo liberal, sí existen y son alternativas vigentes.

En otro apartado se argumentan los intentos por aplicar la teoría de los regímenes de bienestar en el contexto de los países de América Latina. Dichos intentos demuestran que las circunstancias al respecto en nuestro continente no son tan homogéneas, sino que se reportan diversos esquemas en la producción y distribución del bienestar.



EL ESTADO DE BIENESTAR

El Estado de bienestar se ha definido básicamente como un conjunto de instituciones públicas proveedoras de servicios sociales, dirigidas a mejorar las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de sus ciudadanos. Conceptos amplios como el de Estado de bienestar suelen determinarse por construcciones teóricas situadas más allá de las coordenadas del espacio y del tiempo. Sin embargo, la dimensión histórica y los referentes territoriales son atributos esenciales para la comprensión de la gestación, el desarrollo y la transformación de los modernos Estados de bienestar. Sistemas culturales, legados institucionales, arenas políticas y marcos organizativos son áreas cruciales por analizar.

El Estado de bienestar se ha implantado de acuerdo con sus capacidades de procuración de servicios sociales. Históricamente los poderes públicos estatales fueron asumiendo funciones tradicionalmente desempeñadas por los concejos municipales o las iglesias. Tal era la situación previa a la promulgación, a partir de 1834, de la *New Poor Law* en el Reino Unido. Para algunos historiadores, dicha fecha marcó los inicios de la construcción de los sistemas contemporáneos del bienestar. La legislación británica estructuró un sistema de ayuda para los pobres, que hasta entonces habían estado a merced de la caridad de iglesias e instituciones benéficas. Entre otras finalidades se pretendía establecer un marco jurídico estable y funcional que beneficiara a los trabajadores más necesitados.

En el año 1883 se llevaron a cabo los primeros programas estatales de previsión social en la Alemania de Bismarck.¹ En su legislación se establecieron las bases de la seguridad social moderna bajo el principio contributivo, mediante el cual se financiaba obligatoriamente un sistema básico de previsión social. Los trabajadores pasaron a ser considerados sujetos de derechos y obligaciones, y no pobres potenciales que tan sólo podían recurrir a ayudas estatales contingentes en caso de pérdida del empleo (Flora y Heidenheimer, 1981).

La Alemania prusiana fue la primera en llevar a cabo una iniciativa estatal de protección social de “arriba hacia abajo”. La intervención estatal se instrumentalizó mediante la promoción de élites de burócratas y de políticas de racionalización administrativa con el fin de garantizar la estabilidad social y de legitimar el orden constitucional. Con posterioridad se produjeron en Europa diversas institucionalizaciones como resultado de la acción de un conjunto de movilizaciones populares, propuestas intelectuales y coaliciones de clases.

La obligatoriedad del sistema de seguridad social en el marco de un Estado social de derecho fue el elemento clave que posibilitó su consolidación y su apoyo legitimador por parte de empresarios, trabajadores y servidores públicos o funcionarios. En su inicio, la motivación fundamental de la política bismarckiana fue la neutralización política de las organizaciones emergentes de trabajadores, políticamente más radicalizadas y, gradualmente, mejor organizadas. Pero el seguro social supuso la eliminación de incertidumbres para considerables sectores de los obreros, y un mayor bienestar para aquellos que le otorgaron su apoyo. El origen histórico de la seguridad social indica, por tanto, una conjunción de intereses diversos, tales como los relativos a la estabilidad política de parte de gobernantes y líderes sociales y económicos, y a la satisfacción de las demandas populares de justicia y protección social.

Los sistemas de seguros contributivos de finales del siglo XIX marcaron el inicio de una intervención estatal

destinada a garantizar la seguridad social a las clases asalariadas. Sus primeros beneficiarios, por tanto, fueron obreros carentes de protección frente a la explotación y las necesidades vitales más apremiantes. Mediante el pago de cotizaciones a fondos de seguros sociales de previsión se posibilitaba disponer de dinero para cubrir situaciones de riesgo como la enfermedad, la vejez o la viudez. De manera general conviene reiterar que los modernos sistemas de protección social han tenido su génesis y localización geográfica en la Europa contemporánea. El Estado de bienestar es, por consiguiente, una invención europea, cuya característica institucional más notable es el establecimiento (vía contributiva o fiscal general) de mecanismos obligatorios de solidaridad entre los ciudadanos.

A finales de la década de 1920 habían sido introducidos programas de seguros de enfermedad en 22 países europeos. En Estados Unidos, tras los efectos sociales devastadores de la Gran Depresión de finales de esa década y principios de la de 1930, el presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt auspició planes extensivos de protección social en su política del *New Deal*, que fructificaron en la aprobación legislativa de la seguridad social en 1935 (*Social Security Act*).² Posteriormente, una serie de programas sociales menos comprensivos y la carencia de un sistema nacional de salud pública han configurado el *welfare* estadounidense como un modelo de “mínimos” dentro del modelo llamado “anglosajón”.

En el periodo de entreguerras, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) subrayó la importante capacidad de legitimación social de los programas de seguros, como los relativos a la enfermedad, la incapacidad laboral, el desempleo o las pensiones de vejez. El *Informe Beveridge*, publicado en el Reino Unido en 1941, proclamó el principio de cobertura universal de la seguridad social para todos los ciudadanos “desde la cuna hasta la tumba”.

¹ Poco después de esa fecha también se comenzaron a establecer seguros sociales similares en los países nórdicos.

² Durante el periodo 1870-1930 las políticas sociales en Estados Unidos tuvieron como beneficiarios principales a los soldados (sobre todo veteranos del ejército de la Unión tras la Guerra Civil de 1861-1865) y a las madres solteras. A su vez, los numerosos programas destinados a proteger a madres e hijos durante el primer cuarto del siglo XX no llegaron a cuajar en un Estado de bienestar de corte maternalista, según ha observado Theda Skocpol (1992).

ba” (*from cradle to grave*), y con cargo a los presupuestos generales estatales financiados por todos los contribuyentes. Entre otras, sus recomendaciones se plasmaron en la constitución de un servicio nacional de salud gratuito y universal (*National Health Service*).

La universalización de políticas sociales y su gran desarrollo merced a sólidas alianzas entre proletarios y campesinos (Suecia), o entre clase obrera y muchos sectores de la clase media de trabajadores cualificados (Reino Unido), propició un modelo de protección social que se ha considerado como “auténtico” *Welfare State* de acuerdo con las propuestas de Beveridge. Tal representación, sin embargo, no está ajustada a la realidad, ya que oculta la existencia anterior de sistemas y estructuras constitutivas de lo que también se ha denominado como “Estado social” (Flora, 1986-1987).

En este debate subyace la definición del propio concepto de bienestar social, el cual ha sido construido mediante la cuantificación de los efectos producidos por las políticas sociales públicas. Los investigadores del *welfare* han recurrido con frecuencia a medir los niveles de desigualdad de las rentas como expresión de mayores o menores niveles de bienestar de los ciudadanos. También se ha propuesto el concepto de “desmercantilización”³ (*decommodification*) como medida sintética para evaluar el bienestar social de los ciudadanos (Esping-Andersen, 1990). En cualquier caso, la relación conceptual entre bienestar social y capacidades y necesidades humanas debe ser establecida como fundamento moral de la satisfacción vital (*well-being*) de los ciudadanos (Doyal y Gough, 1991).

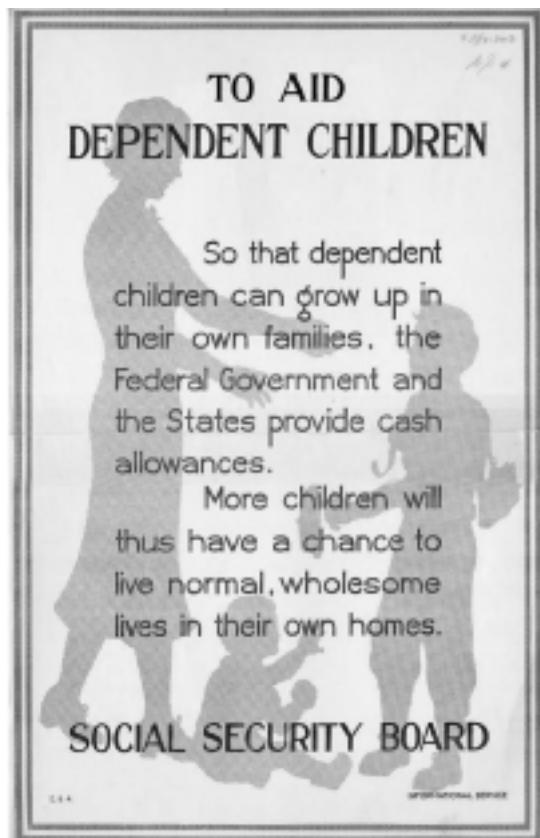
El uso de bienestar (*welfare*) en una acepción distinta a la de procurar la satisfacción vital de los ciudadanos (*well-being*), o la consideración de ambas palabras como sinónimas, ha generado y sigue generando no pocas

confusiones. En concordancia con algunas de las ideas de John Maynard Keynes, el Estado de bienestar ha sido también concebido funcionalmente como garante de estabilidad macroeconómica. Es así como el desarrollo del *Welfare State* ha pretendido coadyuvar al mantenimiento de la demanda interna y al crecimiento productivo de las economías nacionales. Éste es uno de los aspectos subvalorados a menudo en los estudios sobre el Estado de bienestar, pero cuya importancia ha sido capital en la consolidación del consenso que facilitó el crecimiento económico sostenido de las democracias industriales occidentales después de la Segunda Guerra Mundial y, en especial, durante el periodo de la “época dorada” del desarrollo del capitalismo de bienestar.⁴ De acuerdo con una perspectiva macroeconómica keynesiana, cabe asociar la consolidación de los Estados de bienestar con la puesta en vigor de políticas económicas de estímulo a la demanda por parte del sector público (Mishra, 1992).

Tras la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de las políticas económicas se orientó a facilitar el pleno empleo, lo que contó con el concurso activo del soporte familiar. Pero ambas dimensiones —laboral y familiar— han experimentado importantes transformaciones en los últimos decenios. Por una parte, los procesos de globalización de la economía, de declive industrial tradicional y de creciente protagonismo del sector servicios, han afectado a los mercados laborales; por la otra, las estructuras familiares se han modificado como consecuencia de factores tales como el envejecimiento poblacional, la progresiva incorporación de la mujer al trabajo remunerado y las nuevas pautas familiares y de composición del hogar. Además, las crisis fiscales y la erosión del consenso ideológico en torno a las políticas sociales han ejercido una presión añadida sobre los Estados de bienestar.

³ Basado en ideas de Karl Polanyi, el concepto de “desmercantilización” (*decommodification*) hace referencia al nivel de derechos sociales a partir de prestaciones y servicios que permitirían a los ciudadanos cubrir sus necesidades vitales al margen del mercado laboral. Richard Titmuss, representante de la corriente socialdemócrata tradicional, consideraba ya a las políticas sociales como medios para no depender del salario como única forma de emancipación y satisfacción de necesidades.

⁴ Durante la *Golden Age* del capitalismo de bienestar, tras la Segunda Guerra Mundial, se produjo un crecimiento económico considerable y sostenido. Durante ese periodo los Estados de bienestar capitalistas occidentales avanzados se consolidaron, madurando sus prestaciones y servicios. Recuérdese que desde 1960 hasta mediados de la década de 1970 el gasto público se incrementó en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en un promedio de 30%. Dicho aumento se debió en su casi totalidad a la expansión del gasto social.



Éstos se han orientado paulatinamente hacia sistemas de protección más descentralizados, privatizados, institucionalmente mixtos, segmentados y jerarquizados socialmente. Tras las crisis financieras de la década de 1990, las propuestas de restricción de los gastos sociales en los diferentes países han remitido y han dado paso a una preocupación prioritaria por la creación del empleo, y a privilegiar políticas de cohesión social.

LOS MODELOS DE BIENESTAR SOCIAL

Este apartado se consagra a presentar cada uno de los modelos teóricos de bienestar. El siguiente se centrará en mostrar cómo en cada una de estas estructuras teóricas se dan arreglos concretos de bienestar en el marco de países particulares. El interés en examinar la actuación

de un país dado no es el de apologizar o criticar los lugares particulares y sus prácticas, sino el de evaluar la lógica teórica más abstracta que subyace en cada una de las estrategias enfocadas a promover el bienestar social.

Esping-Andersen ha tratado de perfilar tres modelos de bienestar según el reparto de responsabilidades entre el Estado, el mercado y la familia (Esping-Andersen, 1993). Este autor concuerda con la propuesta de T. H. Marshall, expresada ya en la década de 1950, de que la idea de ciudadanía social constituye el núcleo central del Estado de bienestar.

Una de las grandes aportaciones de Esping-Andersen ha sido la postulación de la idea de que nuestros esfuerzos deben ir encaminados, primero, a identificar diversos modelos de Estado de bienestar; y segundo, a identificar regímenes de bienestar. Así, cada modelo y régimen de bienestar incluye no sólo determinadas políticas sociales con sus derechos y prestaciones correspondientes, sino también ciertas oportunidades laborales y cierto grado de igualdad social. A partir de esas premisas distingue en el mundo occidental tres modelos y regímenes distintos de Estado de bienestar: el liberal, el corporativo y el socialdemócrata, que a continuación analizaremos.

► 113

El modelo de bienestar liberal

El modelo de bienestar liberal se caracteriza por: 1) una política liberal, 2) una economía capitalista, y 3) políticas sociales residuales. Históricamente este modelo se erigió durante la época de la “Gran Transformación” asociada con la Revolución Industrial y encontró su florecimiento en Inglaterra con la Nueva Ley de Pobres de 1812 (Blaug, 1963). Sigue siendo un modelo dominante, particularmente en Estados Unidos, y es impulsado por las propuestas del Banco Mundial y otros organismos internacionales.

El valor fundamental que subyace en el liberalismo como ideología se ha caracterizado de diversas maneras. La más reciente formulación se basa en una concepción del Estado como una institución “neutral” (Dworkin, 1978). Pero ésa es sólo una parte de la gran historia liberal. El Estado liberal no es, fundamentalmente, un Es-

tado de “cruzada”. Los primeros liberales proporcionan una explicación exacta de por qué un Estado liberal no ha de transgredir los valores básicos de las personas, esto es, la libertad y la autonomía, los términos más anticuados utilizados por John Stuart Mill. La etimología y la argumentación convergen en la obvia conclusión de que el liberalismo se centra en la libertad.

Por supuesto, existen muchas maneras de entender el término ‘libertad’. La noción admite una interpretación más activa, como la dada por los “nuevos liberales” británicos y por las campañas igualitaristas emprendidas bajo el estandarte del “liberalismo” en Estados Unidos actualmente (Dworkin, 1978). Tradicionalmente, sin embargo, los liberales han entendido ‘libertad’ en términos mucho más “negativos”, como la libertad de interferencia en asuntos personales, que implica la limitación del poder del Estado dentro de un fuerte marco legal (Berlin, 1958).⁵

Así como hay muchas maneras distintas de entender las nociones de libertad, también existen otras tantas de ver una economía liberal. Diversos intelectuales, a la vez que defienden firmemente los principales valores liberales, recomiendan, de una manera u otra, la intervención decidida del Estado para superar las imperfecciones del libre mercado. Recurrir al aparato coercitivo del Estado es, sin embargo, percibido por el liberal como una infortunada necesidad para remediar una situación imperfecta. El ideal económico liberal es, claramente, dejar en los aspectos social y económico todo lo que sea posible al libre juego de las fuerzas del mercado (que son, idealmente, sólo el producto del libre intercambio). El ideal político liberal correspondiente sería relegar al Estado, en la medida en que sea posible, a un papel de “vigilante” que salvaguarde las condiciones de libre intercambio y competencia justa.⁶

⁵ Es decir, Berlin defiende que el propósito esencial de la comunidad política liberal es crear las circunstancias públicas en las que se deja solos a los hombres para que hagan lo que quieran, siempre que sus acciones no interfieran con la libertad de los demás.

⁶ Así, en lugar de redistribuir ingreso y riqueza, los liberales preferirían permitir al rico hacerse más rico y dejar que su riqueza “caiga en gotas” hacia los miembros más pobres de la comunidad. Esta noción de una “conexión en cadena” entre la prosperidad del rico y el pobre figura en la “teoría liberal de la justicia” de Rawls (1971).

Un corolario al análisis liberal de lo que promueve el bienestar social es la explicación de las razones por las cuales algunas personas son excluidas de los beneficios de aquellos procesos. En un modelo ideal de libre intercambio, cada recurso productivo (sea el capital o el trabajo) se transforma en un valor social de uso y, en ese mundo ideal, cada recurso productivo es premiado según lo que merece en términos de su contribución marginal al bienestar social. Si el mercado falla en no premiar lo bastante a ciertas personas, entonces, eso sólo puede significar en esa clase de mundo que dichas personas no han realizado la suficiente contribución en relación con lo que otras han hecho.

El otro argumento en el que se apoya la teoría económica liberal para explicar por qué algunas personas son excluidas de los beneficios de los procesos del libre intercambio es el que afirma que aunque dichas personas tengan acceso a los bienes que otros tienen y estén haciendo las contribuciones suficientes, debido a las imperfecciones del mercado esos recursos humanos fallan al no ser valorado su empleo como más productivo o al no conseguir su máxima recompensa.

Estos dos análisis de por qué algunas personas son excluidas de los beneficios del funcionamiento ordinario del libre mercado llevan a los liberales a dos clases diferentes de respuesta política. En el caso en que se establece que ciertas personas son pobres debido a las imperfecciones del mercado, el sistema liberal se inclina por atacar el problema desde su raíz, corrigiendo las fallas del mercado. Los liberales no vacilan en recomendar una enérgica respuesta estatal a problemas como éstos, que se supone, después de todo, son precisamente los que debe cuidar el Estado “vigilante”: las barreras y obstáculos al libre intercambio. La respuesta política precisa dependerá de las imperfecciones particulares del mercado. Hablando en extenso, nos encontramos aquí en el ámbito de la administración macroeconómica y de una política regulatoria.

Inevitablemente habrá personas que estén excluidas de los beneficios del funcionamiento del libre mercado debido a sus inevitables imperfecciones, las cuales se intentan eliminar por medio de políticas regulatorias y de la administración macroeconómica. Pero de acuerdo

con la lógica acerca de que los esfuerzos en esos ámbitos sean exitosos, la mayoría de los pobres restantes lo serán porque no tienen ningún deseo o capacidad real de hacer ninguna contribución social.

La primera tarea de la política de bienestar social liberal es separar a aquellos que son genuinamente incapaces de hacer cualquier contribución productiva de aquellos que por voluntad propia no quieren hacerlo. Los liberales respetan las opciones de las personas libres. Si las personas se hubieran inclinado por la opción genuina de entrar al mercado de intercambio, eso automáticamente hubiera mejorado su estándar material de vida, pero si optan por no hacerlo, se infiere que piensan que así están mejor: pobres, pero felices, viviendo de migajas o vagando. Los liberales no tienen razones para denigrar las decisiones de esas personas.

Quienes son genuinamente incapaces de hacer cualquier contribución productiva representan un caso totalmente diferente. Éstos constituyen el auténtico residuo social: los marginados del funcionamiento del libre mercado. El liberalismo, como tal, poco tiene que decir sobre el tratamiento apropiado para esos “desafortunados sociales”, pero, bajo argumentos de “pura humanidad” —no de teoría socioeconómica liberal— llega a plantear que las personas en situación extrema, en cierto sentido, “merecen simpatía”. Se trata más de un asunto de caridad social que de un derecho; un Estado liberal, por lo común, organiza una política de bienestar social para aliviar la peor situación extrema de aquellos individuos genuinamente incapaces de beneficiarse del funcionamiento ordinario de la economía de mercado (Waldron, 1986).

En un modelo liberal, los beneficios serán típicamente herméticos y focalizados en varios aspectos. Primero: estarán dirigidos a las personas con auténticas necesidades. Sólo se darán apoyos de ingreso y prestaciones sociales a los individuos cuya necesidad de servicio sea demostrable (el cuidado médico sólo al enfermo, viviendo nada más a los desamparados, y así sucesivamente). Segundo: los beneficios estarán focalizados en los sujetos que no puedan satisfacer esas necesidades a través del libre intercambio ordinario. La ayuda sólo se dará a aquellos que no cuentan con los recursos suficientes (to-

mando en cuenta sus ingresos y recursos y, en algunos casos, de los familiares y amigos) para satisfacer esas necesidades por sí mismos.⁷ Tercero: los beneficios estarán dirigidos a los individuos carentes por razones legítimas. Para determinar esa condición, los liberales han impuesto a veces “pruebas” para evaluar a los demandantes de la ayuda. La prueba de “disponibilidad para el trabajo” impuesta para recibir los beneficios de desempleo es hoy en día el residuo principal de esa práctica.

La principal tarea de la política liberal estriba en separar a los que no quieren trabajar de los que son incapaces de hacerlo. Una estrategia —impulsada en las revisiones de 1832 a la Ley de Pobres inglesa (Blaug, 1963) y todavía practicada hoy en día en algunos lugares— es establecer una condición tan mínima o desfavorable para otorgar el bienestar que sólo quienes tengan necesidad auténtica estarán tentados a solicitar tales ayudas. Bajo este principio se acepta la creencia de que los pobres capaces siempre pueden encontrar trabajo si así lo deciden, lo cual no es verdad. De esta manera, los regímenes de bienestar liberales han operado esquemas de “intercambios laborales” para facilitar el equilibrio entre la oferta y la demanda laboral, y han efectuado pagos de beneficios de desempleo condicional en el segmento probado de pobres que han estado “activamente buscando trabajo” (Beveridge, 1978). Las actuales preocupaciones de los que defienden un “Estado de bienestar punitivo” —aquellos que ofrecen el *Workfare* como una solución a los problemas de la “dependencia sobre el bienestar” (Mead, 1986)— deben considerarse como lo más actual en la tradición de las políticas liberales. Existe una gran inquietud entre los liberales respecto al problema de separar a los “pobres capaces” que no están dispuestos a trabajar de aquellos que son genuinamente incapaces de trabajar y que merecen, por consiguiente, la simpatía y el apoyo público.

Existe también, por supuesto, una importante tradición liberal no ortodoxa que culmina en el análisis opues-

⁷ Un impuesto retributivo que pague el mismo beneficio para todos, pero incluyendo ese beneficio en contribuciones sobre el ingreso, constituye en su propia forma una prueba de medios por ingresos para tener acceso al beneficio.

to de la condición de las personas y que lleva a prescripciones políticas contrarias. Estos liberales, que ven la libertad en términos esencialmente positivos y a la pobreza como el producto de fallas profundas en la economía de mercado, recomiendan un Estado activista, que intervenga enérgicamente en la economía y que promueva de manera positiva la libertad de las personas. Así, tendencias como el movimiento pro “derechos de bienestar” han crecido fuera de la acción liberal tradicional. Indiscutiblemente, es importante reconocer la diversidad dentro de cada una de estas tradiciones, sobre todo en el caso del liberalismo, como lo es demarcar la línea principal de análisis de esa tradición. En el contexto del liberalismo queda claro que el de izquierda es un apéndice, y que lo que se reconoce como “liberalismo clásico” constituye el hilo principal.

La meta clásica de la política liberal de bienestar social se apega a la caracterización de sus componentes esenciales. Al ser básicamente una respuesta caritativa a la situación extrema, apunta meramente a aliviar esa inmerecida situación. En los regímenes liberales, la meta es llevada a cabo por medio del “alivio de la pobreza”, al menos en el caso de los “pobres merecedores”. Se estipula que debe existir cierto nivel de vida debajo del cual nadie en la sociedad debería de estar. Pero de forma inevitable, esa “línea de pobreza” varía con el tiempo y según las culturas. Los distintos aspectos que la delimitan cambian en relación con el momento histórico y los lugares. Donde quiera que se trace, su demarcación sirve como un indicador de un mínimo social. Cualquier política social cuya aplicación esté guiada por una línea de pobreza se considera como de carácter minimalista. La meta de la política de bienestar liberal no es hacer en particular a nadie rico, sino conseguir que todos estén por encima de esa línea.

El primer objetivo para las políticas liberales de alivio de la pobreza es proteger al individuo contra la amenaza de la “dependencia sobre el bienestar”. El temor es que las personas vean la ayuda pública como un primer recurso, en lugar de que sea el último; de que dependan de las ayudas públicas, en lugar de depender de sus propios esfuerzos para tener una vida segura. Éste es el problema contra el que apuntaron las revisiones de 1832 a la Ley

de Pobres inglesa (Blaug, 1963), y es la cuestión que aún se debate entre los críticos contemporáneos a los arreglos del bienestar social (Mead, 1986). La Nueva Ley de Pobres atacó ese problema por medio del principio de “menor elegibilidad” —al hacer casi indeseable el alivio a la pobreza (por eso “menos elegible”)—, con lo que resultaba una opción a la que recurrirían sólo aquellos que no contaban con ningún otro recurso. Los críticos contemporáneos complementan esa estrategia con arreglos administrativos de varias clases: búsqueda de solicitantes y obligación de los destinatarios de integrarse a la fuerza de trabajo. Estas mismas preocupaciones, en una forma u otra, han sido una constante entre los teóricos liberales del bienestar a lo largo de los siglos.

El modelo de bienestar socialdemócrata

El modelo de bienestar socialdemócrata se caracteriza por: 1) políticas de clase, 2) una economía social y 3) políticas sociales redistributivas. Históricamente este modelo se erigió como reacción directa a la política liberal y a las consecuencias sociales de la economía del libre mercado. Hasta el momento sigue siendo un modelo dominante en los países del norte de Europa.

El valor fundamental que subyace en el modelo de bienestar socialdemócrata es el de la igualdad social. Este valor reviste varias formas y es causa de interminables disputas entre filósofos por determinar cuál es su sentido primordial (Sen, 1980). Los socialdemócratas clásicos están relativamente de acuerdo en lo que de manera fundamental implica este valor y en cómo se proponen lograrlo. Su objetivo es transformar la igualdad política vía la “lucha de clases democrática”, en igualdad económica e igualdad social (Korpi, 1989). Pero ambas igualdades, por importantes que parezcan, son sólo primordiales en tanto que medios para alcanzar el fin mayor: una sociedad sin clases o distinciones de casta. Una precondition mínima para eso es la eliminación de la pobreza.

También la democracia social ha tenido muchas variantes. Los autonombrados “socialdemócratas” ponen poco énfasis en la lucha de clases en el ámbito del “trabajo *versus* capital”. Los socialdemócratas “suaves” han

dejado de poner el énfasis en la “igualdad social” como un fin, y están de acuerdo, particularmente, en bajar sus exigencias de igualitarismo para enfocarse en una “igualdad de oportunidades”.⁸

En estas discusiones, el ideal socialdemócrata se expresa a menudo en términos de la “ciudadanía social” (Marshall, 1949), de que todos tengan los medios para “participar plenamente” en la vida de la comunidad. Eso no necesariamente trae consigo una igualdad estricta de ingresos o riqueza; involucra algo mayor, como la igualdad de “respeto e igualdad de intereses” (Dworkin, 1978), o la “igualdad de valor” de todos los ciudadanos (Comisión de Justicia Social, 1993). La “igualdad de oportunidades” sólo es una muestra de eso; y la “igualdad en el acceso a las oportunidades” o la “igualdad de recursos” son, a su vez, sólo medios para conseguirla (Dworkin, 1981). Neutralizar el poder del capital privado e igualar el poder obrero en la negociación del salario —otra preocupación de la democracia social clásica— también puede considerarse como otros instrumentos. Pero todos son meramente medios: la meta a alcanzar es la de una igualdad social más abstracta.

La teoría económica social asociada con esta visión social explica por qué el ideal de igualdad social no puede lograrse bajo las condiciones de competencia capitalista y qué reformas económicas deben instituirse para lograr dicho ideal. Plantea que el capitalismo explota sistemáticamente la fuerza de trabajo y permite a los dueños sacar provecho de las reglas de la propiedad privada y de la estructura de competencia para pagar a los obreros menos de lo que deberían percibir en realidad.

Este análisis socialdemócrata sobre la dinámica de la economía capitalista conduce a la explicación de por qué algunas personas son excluidas de los beneficios de las relaciones productivas organizadas. Dichas personas se encuentran de entrada en desventaja, de raíz, debido a



su posición en las “relaciones de producción”.⁹ También se hayan en desventaja competitiva en el marco de las relaciones de mercado a causa de ciertos rasgos en la asignación del poder sobre los recursos productivos y/o de la estructura de la competitividad.

La respuesta de la política, que se sigue de este análisis, incide en varias dimensiones. Una serie de respuestas tienen que ver con el hecho de tratar de debilitar el poder del capital privado para favorecer al sector obrero: por ejemplo, a través de regulaciones vía programas

⁸ Por ejemplo, véase la Comisión de Justicia del Partido Laboral de la Gran Bretaña (1993): “Nosotros no afirmamos que toda la desigualdad sea injusta. De hecho, pocas personas creen que la igualdad aritmética es factible o deseable. Pero las desigualdades estructurales de poder y de posición, tales como la discriminación o abuso de poder en el mercado de trabajo, son injustas.”

⁹ Esta visión parte del punto de vista de la defensa de los intereses obreros frente al capital. Este caso es referido desde la posición de los obreros, a quienes se les ve en desventaja frente a su capacidad limitada de establecer, por ejemplo, su salario o su paquete de beneficios sociales frente a sus empleadores. El objetivo de este enfoque es fortalecer dicha capacidad obrera.

de nacionalización para convertir capital privado en propiedad social (como es el caso de la nacionalización de las reservas petroleras en Noruega). Otra serie de respuestas tienen que ver con el hecho de fortalecer el poder de los obreros para organizarse, hacer huelgas y negociar de manera colectiva.¹⁰ Obviamente, las políticas de pleno empleo pueden verse como una parte de esas respuestas: buscan disminuir el “ejército de reserva de desempleados” y aumentar la capacidad de negociación de los obreros. Otra serie de respuestas se enfoca en la protección individual de los obreros: regulación legislativa de las horas de trabajo, condiciones laborales y sueldos, educación y capacitación para desempleados, y empleos públicos para aquellos que no han encontrado trabajo en el sector privado. Todas esas respuestas políticas, de “activación del mercado de trabajo”, se reagrupan dentro del ámbito de la política económica.¹¹

Para evaluar la consecución de la meta de la redistribución a través del Estado de bienestar, los socialdemócratas han elaborado el concepto de “desmercantilización” (Esping-Andersen, 1990). Este término tiene un significado claro y preciso, así como una lógica política. El acercamiento socialdemócrata al Estado de bienestar se basa en la confirmación de que el mundo de las mercancías —que se compran y se venden— se encuentra inmerso en el ámbito de las relaciones económicas capitalistas.

Lo que los Estados de bienestar socialdemócratas hacen es, simplemente, intentar excluir de ese ámbito ciertos bienes y servicios. El cuidado de la salud, la educación, la vivienda y la seguridad en el ingreso —formalmente todos los bienes se obtienen como mercancías a cambio de dinero en efectivo en las economías de mercado— son —en los Estados de bienestar socialdemócratas— asignados en lugar de ser beneficios y servicios del Estado. Ya no son comprados y vendidos, su distribución no es dictada por la subyacente distribución del ingreso y la riqueza dentro de la comunidad. Eso abre el camino, a su vez, para que esas mercancías sean

distribuidas en la comunidad de forma más igualitaria de lo que lo son el ingreso o la riqueza.

Otra característica de este modelo de bienestar es su universalización, pues se propone socializar de manera colectiva la gestión del riesgo social, otorgando coberturas generales en lo concerniente a los derechos ciudadanos (derechos sociales). Los derechos y las obligaciones comprenden al conjunto de la sociedad y, por lo tanto, el papel del mercado se minimiza —igual que el de la familia— ya que el Estado de bienestar se erige como la principal institución en la gestión del riesgo. La proletarianización de la fuerza de trabajo en dicho modelo se encuentra mediada por el igualitarismo universal del concepto de ciudadanía social y por una gestión del riesgo social emancipada de la mercantilización laboral.

Idealmente, las asignaciones de bienes y servicios, y su pago, serían más igualitarios que si estuvieran en una economía de mercado. Los socialdemócratas también favorecerían un régimen de imposición de contribuciones progresivas. La imposición de este tipo de contribuciones duplicaría los efectos redistributivos de los programas del Estado de bienestar, pues obliga a las personas de ingresos más elevados a pagar una proporción más grande de impuesto, y así financiar los beneficios y servicios usados desproporcionadamente por las personas con ingresos más bajos.

El objetivo en cuestión es la redistribución. Para los socialdemócratas, el objeto y propósito del Estado de bienestar, concebido estrechamente, consiste en posibilitar la transferencia de recursos —bienes y servicios, e ingresos y riqueza— de los miembros más ricos de la sociedad hacia los más pobres. Esto constituye una contribución relativamente directa a la meta fundamental socialdemócrata de una mayor igualdad social, pues los bienes y servicios particulares son singularmente cruciales para crear un sentido de “igualdad de valor” y para contribuir a la plena participación en la vida de la comunidad. Con sus acciones parece que el Estado de bienestar, en ciertos momentos, ha logrado superar la indigencia y también la pobreza en general (Waldron, 1991). En otros, la contribución parece ser más indirecta, aplicada a partir de políticas redistributivas que refuerzan la igualdad económica y la autonomía personal, y que even-

¹⁰ Como en un momento dado aconteció en Suecia y Australia.

¹¹ Para resúmenes del pensamiento socialdemócrata sobre esos temas véase Esping-Andersen (1990).

tualmente, a su vez, desembocarán en el futuro en una mayor igualdad social.

El modelo de bienestar corporativista

El modelo de bienestar corporativista se caracteriza por: 1) una política de grupos organizados, 2) una economía de tipo comunitaria, y 3) políticas sociales mutualistas. Este modelo es, en esencia, un residuo de formas feudales preindustriales, particularmente de formas que fueron posteriormente transformadas y codificadas sobre las bases sociales de la Iglesia católica romana.¹² Sigue siendo un modelo dominante particularmente en Alemania y Austria, y en otros países tales como Bélgica, Francia e Italia.

El valor fundamental que subyace en el corporativismo es la “cohesión social.” Sin embargo, éste debe ser entendido como integración social de una clase muy específica, que se construye a partir de las nociones de “mi posición y sus deberes”, diferente a la clase más difusa de cohesión social que podría caracterizarse como “fraternidad” o “hermandad”, o incluso “solidaridad” (Hobsbawm, 1975). El valor no estriba simplemente en “pertenecer a”, no se trata sólo de la pertenencia a algún grupo. La solidaridad puede estar ligada con alguna clase, casta o grupo étnico; la fraternidad puede implicar la hermandad universal: la solidaridad con toda la humanidad. El sistema corporativista evita ambas visiones.

El grupo social primario para los corporativistas es la familia, por supuesto. La visión corporativista, tradicionalmente, es la de la familia patriarcal, con el jefe de hogar masculino, sostén de la familia y que conecta al hogar con la sociedad a través de su pertenencia a la fuerza de trabajo, y la mujer ama de casa, relacionada con la sociedad principalmente a través del trabajo de su marido (Esping-Andersen, 1996c).

Si tomamos en consideración su teoría económica subyacente, el corporativismo opera sobre premisas so-

ciales-comunitaristas. Tiene mucho en común con las encíclicas papales sobre la “dignidad” del trabajador, percibido como merecedor de respeto —estas enseñanzas son utilizadas para poner el énfasis en el “reconocimiento mutuo”—. Lo que produce riqueza, de acuerdo con esta filosofía, es la cooperación social y la colaboración. En la vertiente clásica del corporativismo, la economía capitalista tiene razón en poner énfasis en las ventajas económicas de una “división del trabajo” y de una especialización dentro de las esferas. El corporativismo recomienda la cooperación entre todos los grupos principales de la sociedad —capital y trabajador, y todos los demás— para el mayor bienestar común. Esa es la fuerza del término “social” en la visión estándar de la economía corporativista, es decir, como una “economía social de mercado”.

Este análisis nos lleva, a su vez, a una forma distintiva de corporativismo en la que ciertas personas son excluidas de los beneficios sociales. Básicamente, ningún sector de la sociedad se dejará fuera del proceso de crecimiento económico corporativista, porque en la sociedad cada grupo con sus propios intereses posee un voto de veto en la mesa de negociaciones.¹³ Son los individuos —más a menudo que los grupos— los que los corporativistas aceptan que pueden quedarse al margen.

Estos individuos quedarán al margen por una de las siguientes razones: 1) porque son miembros particularmente desafortunados de algún grupo, y mientras el grupo como un todo prospere, ellos se verán marginados individualmente, y 2) porque podrían estar marginados como personas de los beneficios del crecimiento económico corporativista debido a que no se encuentran integrados a alguno de los grupos centrales de la sociedad. Ellos son los “excluidos”, las personas que hace falta “insertar” en la vida económica natural de la comunidad (Atkinson, 1998).

¹² Éstas y análogas doctrinas protestantes, que surgieron como disidencia de la Iglesia católica romana, son aplicadas al estado de bienestar particularmente por Van Kersbergen (1995: caps. 8-10).

¹³ En la medida en que algunos sectores (por ejemplo, el agrícola) tienen que encogerse para que otros crezcan, un sector en esta situación exigirá un subsidio —y como tiene un voto de veto sobre la política global, se le concederá— como compensación por las pérdidas. Ocasionalmente esto podría corresponder a la política de bienestar social, pero por lo general tales subsidios entrarán en el marco de las políticas industriales o regionales de una clase u otra.



120 ◀

De ese diagnóstico se sigue la peculiar respuesta de la política corporativista, que consiste simplemente en tratar de asegurar: 1) que las personas se integren apropiadamente en grupos, y 2) que esos grupos, a su vez, tomen a su cargo su propio bienestar o cuidado. Esto podría catalogarse como el acercamiento “mutualista” al régimen de bienestar. Así como los corporativistas confían en la ayuda mutua entre los grupos para promover el crecimiento en la gran economía, también lo hacen en la “ayuda mutua” dentro de los grupos mismos para cuidar de aquellos que caen en situaciones extremas o adversas.

Esto nos lleva, en primera instancia, a una manera particular de asignar la responsabilidad de la ayuda a los individuos en necesidad. Bajo el principio corporativista de “subsidiaridad”, esa responsabilidad recae, primero, en los más cercanos: la familia más inmediata de la persona (la familia extendida). Si ésta fallaba, la responsabilidad recaía, históricamente, en la parroquia de la iglesia local o en las asociaciones voluntarias, y luego en las asociaciones profesionales o ocupacionales, y sólo después, en la municipalidad (o el Estado como tal). El papel prima-

rio del Estado, en este ámbito, se circunscribe a facilitar esquemas de seguro y aseguramiento a grupos privados y autónomos.

Las metas básicas de la política de bienestar corporativista son: la seguridad y la estabilidad. Por un lado, esto parece generoso: todos tendrán acceso al cuidado y a la seguridad social. Sin embargo, por el otro, también tiene algo de irreal y de ambicioso: pues se parte de que ningún grupo social se impondrá sobre el otro.¹⁴ Es por esta razón que el régimen de bienestar corporativista es caracterizado por lo general como “conservador”. Su meta principal es la de conservar el orden social existente y su modelo de distribución, en contraste con el Estado de bienestar socialdemócrata y su franca intención de alterar el modelo por medio de la redistribución.

REGÍMENES DE BIENESTAR

Cuando se discute sobre política social y regímenes de bienestar, se habla principalmente de una administración de los riesgos intrínsecos a las relaciones sociales, en las que básicamente el trabajo está mercantilizado. Desde esta perspectiva, “política social” significa la gestión pública de los riesgos sociales. La dependencia de los individuos de los ingresos laborales constituye el principal factor de riesgo en las sociedades capitalistas, ya que la ausencia de esos ingresos afecta la supervivencia física del individuo.

La administración colectiva de estos riesgos implicó históricamente la articulación de tres instituciones: el Estado, la familia y el mercado. A lo largo de la historia y la geografía se desarrollaron modelos específicos de gestión del riesgo social de acuerdo con constelaciones particulares de proyectos políticos embebidos de las tradiciones filosóficas de la modernidad. Las configuraciones de regímenes de bienestar elaboradas por Esping-Andersen (1990) constituyen grupos o *clusters* en los que dichas instituciones se conjugan para producir modelos de gestión

¹⁴ Por lo menos no por la intervención del Estado: el crecimiento económico puede ser ventajoso de distintas formas para grupos diferentes, y de maneras que no pueden preverse por anticipado.

de riesgos, lo que implica, a su vez, diferentes modelos de solidaridad social.¹⁵ En un sentido amplio, se pueden describir estos modelos de acuerdo con la manera en que se asignan las coberturas sociales (derechos) y de cómo se financian las mismas (obligaciones), tomando en consideración el papel de cada institución en la regulación de las coberturas. Siguiendo a Esping-Andersen, los regímenes de bienestar se pueden clasificar en residuales o liberales, corporativos o conservadores y universales o socialdemócratas.

Importa subrayar que ningún ejemplo particular puede encarnar algún tipo ideal en forma perfecta. Cada país posee su propia experiencia histórica, un escenario económico distintivo, una dinámica social peculiar. Todo esto inevitablemente circunscribe —y de alguna manera confunde— el funcionamiento de la “lógica interna” de la teoría que subyace en cada clase de régimen de bienestar. Sin embargo, los ejemplos resultan necesarios y los que aquí presento (Estados Unidos, Alemania y Holanda) resultan más adecuados para los fines de este estudio, dentro de los límites de los datos disponibles.

Los científicos sociales que gustan de las generalizaciones aplastantes han sido advertidos recientemente sobre las diversas maneras en que las instituciones sociales, moldeadas por eventos particulares en espacios concretos en el tiempo, ejercen una influencia continua precisamente en el tiempo. Se ha apreciado cómo dichas instituciones incluyen no sólo creaciones históricas, sino también complejas intenciones. Con el tiempo muchos actores sociales han contribuido a darles forma; es imprudente querer atribuir una lógica simple a algo tan complicado como es el régimen de bienestar de una nación.¹⁶

Cuando cualquier país intenta llevar a cabo una opción dada, lo hará, naturalmente, a su modo. Pero tal multiplicidad de variaciones no cambia las pocas opciones estructurales básicas de cada modelo. Por supuesto, esas opciones básicas sólo se pueden examinar empírica-

mente en las formas en que han sido aplicadas, y es imprescindible respetar las peculiaridades de cada una de ellas. Para hacerlo, no obstante, no se debe perder de vista el interés central: explorar las formas funcionales subyacentes.

Estados Unidos

La rica historia de la política social de Estados Unidos puede, para mis propósitos, reducirse en las siguientes proposiciones particulares. Históricamente, el gobierno central estuvo profundamente inmiscuido en el proyecto de construcción de una nación independiente, lo que afectó considerablemente los asuntos sociales. Al establecerse el marco para la expansión territorial con la Ordenanza del Noroeste de 1787, por ejemplo, se instaló una sección en cada ciudad para alojar y consolidar la educación pública gratuita. Con el fin de integrar una infraestructura nacional de caminos, con carreteras nacionales y el ferrocarril intercontinental, el gobierno federal inició los proyectos de obras públicas a gran escala. Al final de la Guerra Civil, la primera guerra de movilización de masas, el gobierno federal se encontró con que pagaba pensiones de guerra a una gran proporción de la población nortea (Skocpol, 1992).

El *ethos* básico de la política social de los Estados Unidos ha sido dominado por el individualismo del escabroso *laissez-faire* y las nociones liberales de autoayuda. Las viejas leyes de pobres, combinadas con la caridad privada, fueron el modo dominante de ayuda para el anciano y el indigente (incluso para las viudas y los huérfanos) a lo largo del primer tercio del siglo XX, después de dos o tres generaciones en que la mayoría de los otros países industrializados habían promulgado las pensiones públicas de vejez.¹⁷

¹⁵ En otros términos, “régimen de bienestar” se entiende como un conjunto integrado de relaciones establecidas entre el Estado, el mercado de trabajo, la familia y el sistema de estratificación social.

¹⁶ El Estado de bienestar británico de posguerra era una amalgama del Seguro Nacional Fijo de William Beveridge, el Servicio Nacional de Salud de Nye Bevan y la Ley de Educación de Rab Butler.

¹⁷ Las leyes de pobres fueron un rasgo estándar de las sociedades desarrolladas en Europa durante siglos. Carlomagno firmó una en el año 779, el santo emperador romano Carlos V en 1543, y así sucesivamente (Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo de los Países Bajos, 1990). Las colonias de Estados Unidos, más tarde estados, retomaron los estatutos de la Ley de Pobres de 1601 de la reina Elizabeth (Elizabeth I, cap. 5, cit. en Claus Offe, 1990). Incluso uno de los pre-

La ayuda por “prueba de medios”¹⁸ ha tomado varias formas: desde la “asistencia social”¹⁹ hasta los programas federales como el Medicaid²⁰ y el seguro de complementación del ingreso.²¹ Además, de manera relevante si se compara con los demás países industrializados, Estados Unidos ha carecido de cualquier “subsidio familiar universal” o “beneficio a la niñez”; en su lugar, el Estado ofrece sólo ayuda a familias con niños dependientes y con base en estrictas pruebas de medios.²²

Como el alivio de la pobreza por pruebas de medios, último nivel de la provisión de bienestar en Estados Unidos, que permanece firmemente arraigado en las tradiciones clásicas liberales, el seguro social es defendido en los términos de “autoayuda”, otro clásico del liberalismo. Lo que la Ley del Seguro Social proporcionó, en las palabras de un miembro del personal del Comité de Seguridad Económica, fue un mecanismo a partir del cual el individuo podría prevenir la dependencia por medio

de sus “propios esfuerzos”. Las contribuciones de un trabajador fueron conceptualizadas como una “prima de seguro”, lo que las convertían en un estricto “asunto de derecho contractual liberal”.²³

Mucho se hizo respecto a las pensiones de seguro social durante la primera administración de Nixon, particularmente en la indexación de los niveles de pensiones con los costes de vida. Hacia mediados de la década de 1980 las pensiones de los seguros sociales en Estados Unidos habían alcanzado casi el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) —alrededor de 50% de las ganancias de los sueldos—. Sin embargo, la pensión mínima pagada a los más bajos salarios —30% de las ganancias de los sueldos— situaron a Estados Unidos como el tercer país más bajo de las 18 naciones de la OCDE —sólo Japón e Italia estuvieron por debajo—. En el mismo rango que las pensiones se sitúan otros esquemas de seguridad social, que operan con las mismas bases.

En la glosa ideológica preferida por sus fundadores, y que persiste hasta el momento, el seguro social de Estados Unidos se basa en el principio de que las personas se cuidan a sí mismas y a sus familias (aunque sus contribuciones al respecto puedan ser obligatorias). Según uno de sus defensores más persuasivos, lo que Estados Unidos tiene no es tanto un “Estado de bienestar” sino un “Estado de oportunidad de seguro” (Marmor, Mashaw y Harvey, 1990: cap. 2). En el modelo liberal clásico, la ayuda pública es considerada como un programa “residual”, que con base en pruebas de medios se ofrece a los que son incapaces de cuidarse por sí mismos y a sus familias por medio de los mecanismos ordinarios del mercado y su correspondiente seguro social.

Países Bajos (Holanda)

Desde de los primeros días de la república, las Provincias Unidas de los Países Bajos operaron sobre la base del

122 ◀ cursos más importantes del Estado de bienestar en Estados Unidos moderno, “la madre benefactora” (Skocpol, 1992), retuvo las mismas pruebas de medios y, de hecho, las mismas características y estigmatización de las Leyes de Pobres.

¹⁸ Concepto que se refiere a las transferencias o servicios sociales dirigidos o disponibles solamente para ciertos grupos o individuos de una determinada posición social o estado económico específico.

¹⁹ Asistencia general o asistencia pública, como se le llama más a menudo.

²⁰ Un suplemento al seguro médico (Medicare), promulgado en el mismo año, que proporciona un reembolso de los gastos de salud sobre la base de una prueba de medios a los demandantes de todas las edades.

²¹ Promulgado en 1974, el Seguro de Suplemento del Ingreso (SSI) proporcionaba ayuda suplementaria a los demandantes calificados por el seguro social (anciano, ciego, inválido, viuda[o] y cónyuges) sobre la base de una prueba de medios fuera del presupuesto general federal. Ese sistema de seguro suplementario del ingreso reemplazó al sistema estatal-federal de ayuda a la vejez, contenido en la ley de 1935 del seguro social, en la cual los estados eran responsables de establecer el nivel de beneficios. Se promulgó en 1974, en lugar del más ambicioso plan de ayuda familiar de Nixon, que habría abolido la ayuda a las familias con niños dependientes (discutida abajo), y en efecto, instituyó un ingreso garantizado sobre bases nacionales, aunque promulgó al mismo tiempo un “crédito del impuesto sobre la renta” para ayudar al “trabajador pobre”.

²² Irónicamente, cuando la Ayuda a Niños Dependientes (ADC, luego llamado AFDC) fue establecida en 1935, sus proyectistas concibieron principalmente el programa como una medida proteccionista para las viudas merecedoras y sus hijos, un grupo pequeño que se creyó desaparecería en poco tiempo de la ayuda pública por medio de su absorción en el sistema de seguro social bajo la provisión de sobrevivientes “asegurados”.

²³ Esta frase fue proferida por Frances Perkins, secretario de trabajo del presidente Roosevelt.



consociacionismo althusiano, un sistema de “soberanía desde abajo”. Las prerrogativas eran divididas y focalizadas entre entes de la misma jerarquía quienes, en ausencia de una autoridad central fuerte, tenían la necesidad obvia de cooperar en aras de obtener beneficios.²⁴

Las controversias surgidas en el siglo XIX derivan de las transformaciones del consociacionismo basado en escuelas religiosas, de corte “confesional”, que durante mucho tiempo dominó la política holandesa. Los partidos políticos asociados con los pilares (grupos) confesionales obtuvieron una mayoría absoluta en prácticamente cada elección parlamentaria entre 1918 y 1963. Se suponía que todos, presumible y prescriptivamente, eran miembros de uno y sólo uno de esos pilares, que cada asociación se agrupaba en torno de uno de ellos y que todas las necesidades eran satisfechas dentro de la estructura institucional de ese pilar.

Las tradiciones de “la soberanía desde abajo” (la calvinista de “soberanía en el propio círculo”, y la católica de “subsidiaridad”) dictaban que cualquier función que pudiera realizarse por entes de menor jerarquía debía ser ejecutada por dichos entes (Therborn, 1989).²⁵ El resultado para la política social fue que cada pilar se vio obligado a ser el primer responsable de cuidar de las necesi-

²⁴ El mismo Althusius acuñó el término ‘consociación’ para describir el arreglo.

²⁵ Dichas nociones encuentran una mayor audiencia hoy día en las aplicaciones de la Unión Europea.

Financing Health Care: UNDERSTANDING



dades de bienestar de sus propios miembros, dejando al respecto un papel muy residual al Estado.²⁶

Cuando la pilarización (o agrupamientos) finalmente se resquebrajó a principios de la década de 1960, se dio un intento competitivo por obtener la obediencia política de los obreros recientemente liberados del restringido sindicalismo confesional. Los socialdemócratas “hicieron suyo” el tema del bienestar social gracias a su asociación con el primer ministro Drees. En 1947 se promulgó una muy popular pensión de vejez universal durante el corto periodo en el poder del Partido Laborista.²⁷

²⁶ Así, mientras la Constitución de 1815 declaraba que “el cuidado de los pobres es una preocupación constante del gobierno”, la manera en que fue operada legislativamente en 1818 y en las leyes de pobres (de 1854, 1912 y 1947) fue que “el cuidado de los pobres era principalmente una responsabilidad de la Iglesia y la caridad laica, y que la municipalidad era sólo la última instancia” (Therborn, 1989). De hecho, bajo los términos de esos estatutos, “un pobre sólo podría esperar la ayuda de las autoridades si su familia no lo apoyó o si hubiera sido rechazado por la Iglesia o por las instituciones de caridad privadas”. En el lenguaje draconiano de la Ley de Pobres de 1854, las autoridades estaban autorizadas a proporcionar ayuda sólo en los casos en que era “completamente inevitable” (Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo de Los Países Bajos, 1990).

²⁷ La Ley de Invalidez de 1913 (que tuvo efecto en 1919) otorga una magra pensión de vejez para un subgrupo de la población. Tras la Segunda Guerra Mundial y la ocupación alemana, las condiciones de vida de los ancianos eran suficientemente horribles como para incitar al gobierno a patrocinar un aumento generoso en los programas

La transformación del *Nachwakerstaat* en *Verzorgingsstaat* —de Estado vigilante a Estado caritativo— se efectuó por medio de la Ley de Asistencia Nacional, legislada en 1963 y aplicada en 1965. Esa promulgación abolió la Ley de Pobres junto con el principio de subsidiaridad implícito en ella. El Estado asumió, en primer término, el bienestar social como tal, y ya no como una responsabilidad meramente residual. El combate a la pobreza se volvió un “derecho” de ciudadanía en lugar de un acto de caridad. El “mínimo social” introducido se fijó al mismo nivel que el salario mínimo, es decir, 50% del promedio de ganancias.

A lo largo de la década de 1960 se dio otra oleada de legislación social, en gran parte impulsada por el católico progresista G. M. J. Veldkamp, quien durante ese periodo se desempeñó como ministro de asuntos sociales en una variedad de coaliciones conservadoras efímeras. Con estas promulgaciones se edificó la armazón de los programas de bienestar social modernos, que instituyeron, reestructuraron y ampliaron los subsidios a la creciente niñez, la pensión por vejez, el beneficio de desempleo, la pensión de invalidez, el salario mínimo y el beneficio médico a largo plazo (Therborn, 1989).

Esta expansión en el rango de cobertura de los programas se acompañó con un incremento generoso de los fondos. El gasto del Estado de bienestar solía ser restringido por los escrúpulos de la “subsidiaridad”, pues se sostenía que esos ingresos tributarios del presupuesto general sólo debían usarse para consolidar la ayuda social residual dirigida a los desesperadamente pobres y a los que no tenían hogar (Therborn, 1989). Este sistema se acabó con el derrumbamiento de los pilares, pero ciertos saldos de esas viejas tradiciones de administración social tendieron a calcular los gastos sobre la base de la necesidad y el costo.²⁸ “En vez de verse limitadas financieramente en cualquier sentido, estas asociaciones simple-

de bienestar social, que se organizaron de acuerdo con las nuevas líneas estadísticas, y a partir de los cuales se promulgó la Ley de Pensiones por Vejez (provisiones de emergencia) “para asegurar un nivel básico de subsistencia para el anciano” (Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo de Los Países Bajos, 1990).

²⁸ Primero: “la clásica concepción confesional de política social pública... era la idea de un ‘sueldo justo’ o ‘necesario’, capaz de asegurar la vida de la familia, incluso en tiempos de enfermedad, invalidez y ve-

mente ‘impusieron primas para cubrir los costos’, sin importar qué tan altos o bajos eran los reclamos que tenían que cubrir en cualquier periodo en particular” (Therborn, 1989: 213).

Esto ocurrió en un contexto de riqueza general, alimentado por la restricción salarial, el comercio internacional y los dividendos de la explotación del gas del mar del Norte.²⁹ Con estas restricciones en el gasto, los nuevos programas sociales obtuvieron los más altos niveles de tasas de cobertura y de beneficio, característicos de los regímenes de bienestar socialdemócratas y su política de transferencias de impuestos.³⁰

Ideológicamente, la clase de solidaridad implícita en el antiguo consociacionalismo tendía a generalizarse en la sociedad percibida como un todo, que es el sello ideológico de la socialdemocracia. Bajo los viejos pilares solía haber “solidaridad dentro de la esfera”, en el interior de los pilares y sus respectivas asociaciones basadas en el empleo; pero con la caída de estas viejas instituciones, esas tradiciones de solidaridad mutua se generalizaron a toda la sociedad.³¹

jez”, lo cual desemboca en altos niveles de apoyo al ingreso y reemplazos de las ganancias (Therborn, 1989). Segundo: fue el carácter financiero “abierto-cerrado” de “la idea y práctica de [aquellas] administraciones autónomas de seguro social” que sirvió como las encarnaciones institucionales de “los principios confesionales básicos de subsidiaridad y corporativismo”. En lugar de ser financieramente autónomas, en cualquier sentido, dichas asociaciones consociacionales simplemente “establecieron primas para cubrir costos”, independientemente de qué tan grandes o pequeñas fueran las demandas en contra de ellas en cualquier periodo de tiempo (Therborn, 1989).

²⁹ La restricción salarial, característica del periodo inmediato de posguerra (Therborn, 1989), se restauró en 1982 por medio del Acuerdo de Wassenaar: los sindicatos prometieron restricciones salariales a cambio de una semana más corta de trabajo y altas tasas de reemplazo en los beneficios sociales del gobierno, y una institución central corporativista bipartita, la cual fue establecida para coordinar subsiguientes rondas de negociaciones salariales.

³⁰ “Esto aumentó el crecimiento económico y se realizaron expansiones considerables en el área de la responsabilidad gubernamental y en el rango y alcance de los servicios proporcionados por el Estado de bienestar. El clima económico próspero indudablemente influyó en el cálculo de la tasa otorgada en los posteriores beneficios de la Ley de Invalidez de 1967: el ministro de Finanzas no objetó en ese momento el 80%, cuando el ministro de Asuntos Sociales se habría conformado con 75%” (Van Kersbergen, 1995).

³¹ Los socialistas se habían estado esforzando, desde el siglo XIX, de igual manera pero con menos éxito para universalizar el manifiesto de solidaridad en los sistemas de bienestar corporativistas de Alemania, Austria e Italia (Esping-Andersen, 1987a).

Los Países Bajos y Suecia fueron un florecimiento tardío entre los Estados de bienestar. Al final de la década de 1960 sus gastos sociales, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), estaban en el último lugar de los países de la OCDE. En 1980, sin embargo, los Países Bajos lideraban en este rubro a los países de la OCDE, superando incluso a Suecia.³² Aunque todavía carecía de políticas activas sobre el mercado de trabajo y la alta participación laboral femenina características del Estado de bienestar sueco, su equivalente holandés se estaba configurando con fuerza en esa dirección desde la década de 1980 y en otros aspectos no era radicalmente diferente de su par sueco de aquel periodo (Esping-Andersen, 1996a: 10-11). Mientras que en Suecia esa transformación ocurrió a través del poder político organizado de los trabajadores, en los Países Bajos se dio por la forma particular en que la vieja política consociacional se fracturó junto con la presencia de un excedente económico generado por medio de la restricción salarial, el comercio internacional y el precio del gas del mar del Norte (Therborn, 1989). Por esas diversas rutas ambos países desembocaron en políticas similares de corte socialdemócrata de transferencia de impuestos.

Alemania

El proceso de industrialización de Alemania fue tardío. Cuando aconteció, se llevó a cabo de manera tan rápida que no se desarrolló una burguesía sustancial o, consecuentemente, una fuerte tradición liberal. En cambio, por un lado, pervivieron formas sociales medievales y, por el otro, fuertes gremios (sobre todo de mineros e impresores) organizados como poderosas sociedades de beneficencia mutualista, caracterizadas por un fuerte *ethos* paternalista y concepciones organicistas (Esping-Andersen, 1987a).

Cuando Bismarck unificó Alemania bajo un “Estado

central fuerte”, su política exterior imperialista coexistió al interior con una política de “maíz y acero”, que satisfizo los intereses de los *junkers* agrícolas al imponer altos aranceles mientras se llevaba a cabo el proceso de industrialización y urbanización. Con sus iniciativas de seguridad social Bismarck intentó hacer del Estado, en la persona del monarca, el protector de las clases obreras surgidas de la industrialización.³³ Esto iba en contra del poder de los viejos grupos corporativos, quienes hasta entonces habían tenido éxito en su oposición a las propuestas sobre seguridad social presentadas en el Parlamento. De aquí que ellos mismos se propusieran como administradores del sistema de seguro social cuando finalmente se promulgó años después.³⁴

La premisa básica del sistema de seguro social, como finalmente se legisló, era la de integración social y solidaridad mutua entre los empleados y obreros adscritos a un mismo lugar de trabajo y, después, a la misma industria (Esping-Andersen, 1987a). Esto se manifestó, operacionalmente, en la solidaridad mutua entre aquellos que comparten el mismo “fondo de riesgo” constituido a partir de arreglos basados en una aseguranza mutua.³⁵

La estructura básica de los programas de seguridad social continuó siendo la misma durante la república de Weimar, el Tercer Reich, la ocupación aliada, la república federal y la unificación.³⁶ Por ejemplo, en los años de entreguerra el Partido Socialdemócrata insistió en un programa estatal y universal de seguridad para la cesantía, y se encontró que uno de sus oponentes principales era la Federación General de Sindicatos del Comercio (ADGB), ansioso por no perder control sobre los fondos, las reglas de elegibilidad y las políticas de beneficios que regían

► 125

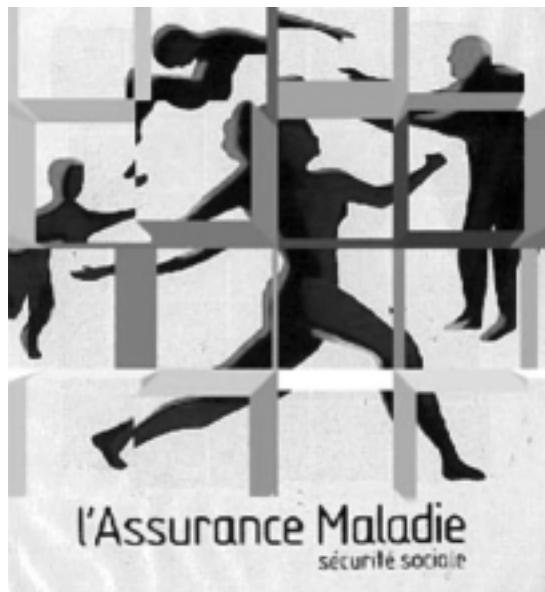
³² De la posición en 1956 como país de Europa Occidental que gastaba menos en seguro social, los Países Bajos alcanzaron en 1980 la cima de esa lista, con un gasto en seguro social público de aproximadamente 40.2% del PIB (Therborn, 1989: 193, 209).

³³ Constituido sobre las ideas de Lorenz von Stein de “monarquía social” (Offe, 1996; 1998: 4).

³⁴ La propuesta original de ley para el seguro contra accidentes fue derrotada en 1881. Después de un extenso y difícil trato con las asociaciones corporativas sobre la administración de los esquemas, el seguro de salud se promulgó en 1883, el seguro contra accidentes en 1884 y el seguro de vejez e invalidez en 1889.

³⁵ Así la seguridad social alemana fue, desde su inicio, un modelo de “logro industrial y seguro mutuo” (Titmuss, 1974).

³⁶ De hecho, “a la luz de los inmensos levantamientos en la Alemania del siglo XX”, esta continuidad en la “estructura del seguro social básico” es notable.



126 ◀

los esquemas administrados (Esping-Andersen, 1987a). Y “ni siquiera los nazis pudieron prevalecer sobre el bien atrincherado poder de los burócratas y los grupos sociales que defendían el sistema del seguro social tradicional”; sus “promesas de un impuesto financiado, de un sistema no-contributorio de pensiones para todos los ciudadanos, se convirtieron apenas en otro diseño separado de seguro contributorio y obligatorio para los artesanos y los obreros independientes que laboraban en ocupaciones especializadas”³⁷ (Heidenheimer, Hecló y Adams, 1990: 231).

Los cimientos del “Estado social” alemán de posguerra (*Sozialstaat*) establecidos por el Consejo Económico (un *proto-Bundesrat*) y su director económico, Ludwig Erhard, se edificaron desde las nociones de Müller-Armack de una “economía social de mercado” (*Markwirtschaft*).³⁸ Ésta fue adoptada como la política oficial de la

Unión Democrática Cristiana en 1949. El marco de la “economía social de mercado” repercutió en las iniciativas económicas de la socialdemocracia.³⁹

En términos prácticos, esta mezcla de “social” con “los principios de mercado” se manifestó principalmente en los arreglos para una administración económica corporativista. Uno de los primeros actos de Adenauer como primer canciller de la nueva república federal fue pactar con los sindicatos el establecimiento de un sistema de conciliación industrial que persistió (aunque con notables interrupciones) a lo largo del periodo aquí referido. El alto nivel de intermediación corporativa disminuyó a causa de los esquemas formales de “co-determinación”, primero en las industrias del acero y del carbón, y a mediados de la década de 1970 se extendió para requerir una más favorable y alta participación del Consejo del Trabajo en cada espacio laboral (Dahrendorf, 1990).

Este acercamiento corporativista respecto a las relaciones laborales fue visto en todos lados como crucial para la recuperación económica alemana, que a su vez fue considerada como esencial para la futura lucha por la resolución de los problemas sociales.⁴⁰ El mismo impulso corporativista se manifestó también de manera más directa en un acuerdo general sobre la política de bienestar social.⁴¹ La presión socialdemócrata en pos de una pensión fija y universal menguó en los primeros años de la posguerra, y con las reformas de Adenauer a las pensiones en 1957 se consolidó finalmente un acuerdo gene-

los empresarios. La competencia debe ser regulada por ciertas reglas [...] Sólo cuando estableció la vivienda y el seguro social, Müller-Armack mostró señales de avanzar más allá de la pura doctrina de la mano invisible” (Dahrendorf, 1990).

³⁹ Los puntos más finos que diferenciaron a los demócratacristianos y socialdemócratas en sus versiones de la “economía social de mercado” los refiere Rimlinger (1971).

⁴⁰ Incluso los “sindicatos fueron obligados a fijar sus esperanzas en los dividendos del futuro pleno empleo del crecimiento económico, financiado con bajos sueldos y altos ahorros (Esping-Andersen y Korpi, 1984). Los aumentos en salarios reales se quedaron por debajo del crecimiento productivo durante toda una década. El Bundesbank impuso una política monetaria estricta, los gobiernos demócratacristianos instituyeron altos impuestos y gastaron los sobrantes de los presupuestos. Todo esto llevó a altas tasas de acumulación e inversión y, a cambio, a imprevisibles tasas altas de crecimiento.

⁴¹ Se habla de la “desaparición de la oposición” entre los partidos parlamentarios en la República Federal en este periodo (cfr. Offe, 1998).

³⁷ Los funcionarios del Partido Nacional Socialista propusieron esquemas que habrían reestructurado de manera radical los beneficios de desempleo, enfermedad y vejez, pero Hitler pospuso la resolución de todos esos temas para después de la guerra.

³⁸ En su versión original, el lado “social” del paquete no tenía una “lista muy impresionante”. Simplemente acotaba que “los empleados deben ser tratados humanamente sin restringir la responsabilidad de

ral multipartidista.⁴² Éste ha permanecido notablemente robusto frente a los cambios económicos y políticos.⁴³

La premisa básica de ese acuerdo general era el reconocimiento de que casi todos en la sociedad industrial están económicamente en riesgo, y por lo tanto (y contrariamente a la prueba de medios liberal) la protección no debe confinarse a aquellos en situación extrema. Los posteriores acuerdos generales corporativistas alemanes sostienen (contrariamente a la igualdad socialdemócrata) que esa protección social debe dirigirse a sostener el estatus económico de las personas, el cual es designado por el mercado de trabajo. Siempre que sus ganancias de mercado se interrumpan, sus ingresos deben, por consiguiente, mantenerse en sus niveles anteriores. En resumen, el acuerdo general corporativista alemán pone énfasis en y premia la importancia económica del pleno empleo para los jefes de hogar y la relevancia social de las amas de casa que no están en el mercado de trabajo formal.⁴⁴

LOS REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA

Se ha revisado en los apartados anteriores lo relativo al fenómeno de los modelos y regímenes de bienestar para el caso en particular de ciertos países europeos y de Estados Unidos. Cabe ahora dar un paso para comprender, aunque estrechamente, el estado de la cuestión en América Latina.

La política social tradicional se ha enfocado, en su mayoría, hacia el sector salarial, y el tema de las transferencias monetarias y de servicios sociales se ha basado en el modelo de seguridad social. Los esquemas de seguridad social se han desarrollado de manera muy fragmentada, y en los primeros años de la década de 1980 los antiguos modelos fueron acosados por problemas financieros (Mesa Lago, 1992). Estos problemas se agravaron severamente a causa de la crisis económica posterior, que abrió el camino para la aplicación de profundas reformas. En tono con los lineamientos económicos de corte neoliberal, el enfoque dominante sobre la reforma de las políticas sociales fue la privatización, la focalización y la descentralización. Con respecto a la focalización, éste fue uno de los principales mecanismos de política social promovidos por las agencias internacionales (principalmente el Banco Mundial) dentro de una agenda social y en el marco de las políticas de ajuste emprendidas en la década de 1980 por la mayoría de los países de América Latina.⁴⁵ Como sea, hubo importantes excepciones en las reformas, tanto en las tradicionales formas de política social como en los enfoques contemporáneos. Tales fueron los casos de Costa Rica y Uruguay, que dejaron en claro que los diseños de políticas sociales son profundamente una cuestión política, moldeada por intereses y poderes, y no un asunto técnico a partir del cual se podría elaborar el diseño más eficiente para el logro de metas compartidas.⁴⁶

Contextualmente, en América Latina percibida como un todo, en la década de 1980 se dio un severo deterioro en los niveles de vida, con un creciente desempleo, la ca-

► 127

⁴² Aunque al principio del periodo de posguerra el Partido Socialdemócrata (SPD) todavía estaba haciendo campaña por una pensión de vejez universal tipo Beveridge, para mediados de la década de 1950 quedaba claro que políticamente ésa no era una salida. Al bosquejar su diseño social en 1957, el SPD terminó proponiendo esquemas descentralizados y ocupacionales de seguro social en términos que efectivamente hacían eco al propio esquema de Erhard: "Por medio de la autoadministración se mantiene el control sobre la relación entre el costo y la magnitud de los beneficios y de la naturaleza de una autoayuda colectiva y responsable" (cit. en Rimlinger, 1971).

⁴³ Cuando los socialdemócratas llegaron al poder en 1969 hicieron sólo cambios marginales a los arreglos de seguridad social ya existentes (Esping-Andersen y Korpi, 1984).

⁴⁴ Resumen de Offe (1996; 1998).

⁴⁵ La focalización es un mecanismo de asignación de bienes y servicios sociales dirigidos a un segmento específico de la población. Casi siempre se conceptualiza al universalismo como antípoda de la focalización, y a ambos como elementos mutuamente excluyentes. Nada más falso, pues para muestra tenemos el caso de "Oportunidades" en México, un programa de combate a la pobreza focalizado, pero que para su funcionamiento se sustenta y se edifica sobre sistemas universales de educación básica y de salud.

⁴⁶ La literatura sobre la reforma de la política social en América Latina ha crecido en forma rápida. Para consultar una interesante colección de ensayos véase Barreto de Oliveira (1994) y Raczynski (1995). El Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame ha publicado un buen número de trabajos: Faria (1994); Draibe, Guimarães de Castro y Azeredo (1995); C. Filgueira (1994); F. Filgueira (1995); Lo Vuolo (1995); Barba (2003) y Raczynski (1994).

da de los salarios reales y el recorte de los gastos sociales. El salario promedio en el PBI se redujo y se incrementó la desigualdad, con las excepciones de Costa Rica, Colombia, Uruguay y Paraguay (Morley, 1995).

En general, los diferentes enfoques de los gobiernos sobre la reforma de la política social correspondieron en mucho con la visión de un apropiado modelo de relación entre el mercado y el Estado, del Estado con la esfera doméstica,⁴⁷ y de los intereses de cada actor con relación a su coto de poder.

Aquellos países que se adscribieron totalmente a un sistema económico neoliberal también se alejaron de las políticas sociales de corte universalista y se inclinaron por el enfoque residualista, en el cual desempeñan un papel creciente la seguridad privada, la provisión privada de servicios sociales y una restricción en la actuación del Estado, que se hace cargo sólo de los más pobres de entre los pobres. Por ejemplo, Chile, bajo el régimen de Pinochet, avanzó aún más en esta dirección al otorgar al sector privado un papel preferente tanto en el área de salud como en el sistema de pensiones. El Estado guardó una función residual para encargarse del cuidado de los individuos con bajos ingresos y de los pobres en extremo. Uruguay, en contraste, ha mantenido un enfoque universalista con una profunda dependencia estatal, particularmente en el sistema de pensiones.

Las reformas impulsadas en muchos países de América Latina integran no sólo esfuerzos para privatizar partes de los sistemas de salud y de pensiones, y dirigir la provisión de servicios públicos hacia los grupos pobres, sino también para descentralizar parte de la responsabilidad en el otorgamiento de servicios sociales hacia los

niveles locales de gobierno. El sistema estatal de servicios sociales se ha desarrollado en forma muy diferente en los diversos países latinoamericanos. Se puede encontrar una combinación de los sistemas clásicos de seguridad social de previsión de enfermedades, vejez e invalidez, y sistemas de seguridad social de orientación universalista, por ejemplo, el caso de los servicios gratuitos de salud pública.

En todos los países existen sistemas privados de previsión además de los sistemas públicos de servicios sociales. Argentina, Costa Rica,⁴⁸ Cuba, Uruguay, Brasil, Jamaica, las Bahamas y Barbados tienen los sistemas de seguridad social más extensamente desarrollados. En casi todos esos países se estableció, aunque de manera relativa, un sistema de seguridad social basado en el modelo de Bismarck, el cual se fue extendiendo progresivamente a sectores cada vez más amplios de la colectividad. Al menos formalmente la población de ese grupo de países está altamente amparada por ese sistema. En el extremo opuesto se encuentran países como Honduras, Guatemala, El Salvador, República Dominicana y Bolivia, en donde el porcentaje de la población que está protegida por sistemas públicos de seguridad social es bajo.

A partir de esta contextualización general es que se han hecho esfuerzos por clasificar o definir a los Estados de bienestar y a las políticas sociales aplicadas en los países de América Latina. Por ejemplo, Carmelo Mesa-Lago (1991) clasifica los sistemas de bienestar en los distintos países por sus inicios históricos y grados de maduración en pioneros, intermedios y tardíos en el desarrollo de sus sistemas de protección social.

Los primeros se caracterizan por su cobertura universal o casi universal en servicios de protección social básicos y por una gran estratificación en la calidad y condiciones de acceso a dichos servicios. Los países tardíos presentan una baja cobertura poblacional, una limitada gama de servicios, y una desigualdad en la calidad y número de beneficios para los sectores protegidos. Dentro

⁴⁷ Bruno Lautier (2001: 3; Barba, 2003) sostiene que “la variabilidad de lo social, dentro del concepto de régimen de bienestar, entendido no como un lugar distinto a lo político y lo económico, tampoco como un conjunto de instituciones, sino como un conjunto de mediaciones entre los tres órdenes (político, económico y doméstico)”. Y que éstas son de tres tipos: jurídicas (leyes, normas, reglas); monetarias (subsídios, prestaciones, cotizaciones); y transferencias de bienes y servicios gratuitos (servicios de salud, educación, distribución de alimentos, etc.). Además, insiste en que existe una fuerte arbitrariedad histórica que determina que tal o cual mediación (o relación) entre dos órdenes sea calificada de social o no. Por ello es conveniente preguntarnos cómo han sido definidos los perfiles de lo social, los cuales se transforman en la medida del tiempo y de los espacios históricos.

⁴⁸ Costa Rica es un caso excepcional, su sistema de bienestar fue desarrollado a mediados del siglo pasado y su cobertura se asemejó más al modelo Beveridgeano de cobertura universal en un solo momento (Barba, 2003).

de los países intermedios se distinguen dos tipos diferentes: los que han avanzado hacia un modelo estratificado maduro desde la lógica excluyente de los modelos tardíos, y los que han avanzado en niveles de cobertura, oferta y calidad de servicios sin incurrir en los errores de estratificación de los sistemas pioneros (Costa Rica, por ejemplo). Como puede confirmarse, la clasificación de Mesa Lago gira en torno al desarrollo o evolución de las políticas sociales en los países de América Latina.

También Filgueira (1995) realiza un esfuerzo de clasificación tomando en consideración los indicadores de cobertura de los servicios, el gasto y su distribución sectorial, y los niveles de prestación de los servicios. El autor distingue tres tipos de modelos de bienestar con base en datos pertenecientes al periodo de 1930 a 1970: universalismo estratificado, regímenes duales y regímenes excluyentes.

En el primer caso ubica a países como Uruguay, Argentina y Chile, que se caracterizaban porque protegían a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social, de servicios de salud, a la vez que poseían una amplia cobertura en los servicios de educación primaria y secundaria; es decir, ofrecían amplios niveles de desmercantilización. La otra característica era que sus sistemas de bienestar social estaban constituidos por una gran estratificación de beneficios, condiciones de acceso y rango de protección en materia de seguro social, y en similar medida en salud de acuerdo con las posiciones y sectores del mercado de trabajo que ocupaban los trabajadores. Esto último, menciona Filgueira, amortiguó más que reforzó la estratificación social.

En el segundo tipo de países ubica a México y a Brasil. Estos regímenes presentaban un casi universalizado desarrollo de la educación primaria y un importante, aunque estratificado, grado de cobertura en salud. En cuanto a la seguridad social, la cobertura acentuaba los aspectos estratificados de los sistemas maduros, pero sin el alcance de los regímenes de universalismo estratificado. A diferencia de estos últimos, los sistemas de protección amortiguan la segmentación social solamente al interior de los sectores incorporados, pues ésta se acentúa entre los anteriores y los sectores marginados.

Por último, clasifica a la República Dominicana, Gua-

temala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador como regímenes excluyentes. Estos países presentan sistemas elitistas de seguro social y salud, y un sistema dual en materia de educación. La pobreza en todos ellos, medida con base en los ingresos, excede 50% de la población. Hacia 1970 menos de 20% de la misma se encontraba cubierta por programas básicos de protección y seguridad social. Pero en materia educativa, la expansión de la matrícula primaria, aunque con fuertes desigualdades en calidad, alcanzaba a más de la mitad de la población y, en algunos casos, llegaba a la cobertura universal. Los sistemas de protección y seguro social de este tipo consisten, en su mayor parte, en políticas elitistas que incluyen a pequeños segmentos de población en situaciones de privilegio.

En este mismo sentido existen otros autores que abordan en forma general y global los Estados de bienestar en América Latina por medio del análisis en los cambios y la evolución de los derechos sociales en el contexto de la realidad latinoamericana. Desde este enfoque se esgrime que en el continente latinoamericano el deterioro de las políticas y programas sociales se ha dado, por un lado, por medio de la desestructuración de las políticas públicas consolidadas históricamente y, por el otro, del desmantelamiento de programas que existían de manera precaria (Soares, 1999). Además, se puede señalar una brecha entre las conquistas constitucionales, por ejemplo, en los casos brasileño y colombiano, y las políticas sociales efectivamente implementadas.

En términos muy generales podemos describir la trayectoria de las políticas sociales como un camino que va de “un universalismo estratificado hacia programas de tipo focalizados” (Gordon, 1999; véase también Duhau, 1995; Laurell, 1995; Raczynski, 1999; Sáez, 1998; Scheingart, 1999; Sottoli, 2000; Barba, 2003; y Valencia, 2000). Con la noción de “universalismo estratificado”, Gordon (1999) se refiere a lo que Dos Santos (1987) ha llamado “ciudadanía regulada”. Se trata de sistemas de políticas sociales con rasgos altamente corporativistas, en los cuales se vincula la provisión de servicios con la pertenencia a sindicatos, y se privilegian ciertas asociaciones sindicales, como es el caso de los servidores públicos (Draibe, 1989; 1990). A la par, importantes segmentos de la pobla-

ción quedan al margen de estos sistemas por estar empleados en sectores no reconocidos oficialmente. Ellos constituyen el sector “informal”. Algo similar sucede en el sector rural por ser “intocable” desde los arreglos de los “Estados compromiso” que surgen a partir de la crisis de 1929.

Lautier (1993) menciona tres rasgos característicos de los Estados de bienestar en América Latina: 1) la aparición inicialmente de un sistema de seguro social (accidentes de trabajo, enfermedad y jubilación) para sectores específicos de la población asalariada; 2) la inclusión de los sindicatos en un contexto de falta de libertad sindical, y 3) los mecanismos asistencialistas se convierten en bases para el clientelismo político (véase al respecto Pérez Baltodano, 1997).

En cambio —y por último—, en el marco de lo que algunos autores llaman el “desmantelamiento de los Estados de bienestar a la latinoamericana” y del advenimiento de formas posfordistas en la organización del trabajo, es que se puede entender el debate sobre el neocorporativismo o el corporativismo social (Schmitter, 1979a; 1979b). Varios autores mencionan que el sistema de “doble fila” de los arreglos del bienestar dio como resultado la conformación de sectores con fuertes “derechos adquiridos” y un interés en la perpetuación del sistema instalado (Costa, 1994; Martín, 1996; Bizberg, 1997; y Mondragón, 1997).

CONCLUSIONES

En un estudio comparativo de gran influencia, Esping Andersen vinculó la provisión de bienestar con amplios procesos políticos y económicos. En él argumenta que un número distintivo de regímenes de Estado de bienestar surgieron en los países capitalistas avanzados en el periodo de la posguerra, a los que etiquetó como liberal, conservador y social democrático. Éstos se distinguen por la manera en que se tiene acceso a los derechos sociales, particularmente en cómo se gana el mantenimiento del ingreso. Este autor sugiere que el aspecto crítico del sistema de beneficios es su capacidad para la “desmercantilización”, o el grado en que los individuos o familias pue-

den sostener un estándar de vida socialmente aceptable, independientemente de la participación en el mercado.

En contraposición, a la hora de tipificar los Estados de bienestar existe una tendencia analítica, en la que han insistido buena parte de los investigadores de las políticas sociales, que considera “aisladamente” la producción de bienestar de las instituciones estatales. Se trata de una visión reduccionista que no suele considerar la naturaleza interdependiente de los tres grandes productores de bienestar: el propio Estado, el mercado (laboral, principalmente) y la esfera doméstica.

La negligencia analítica de no incluir a la sociedad, dadas las dificultades de obtención de datos que ello implica, ha dificultado considerablemente la comprensión de los “reales” niveles de satisfacción vital de los ciudadanos en las democracias del bienestar social. Es, por tanto, mejor referirse a un concepto más amplio como es el de ‘régimen de bienestar’, el cual toma en consideración de una manera interactiva y dinámica la naturaleza de los encajes, repartos y organización del bienestar social entre sus tres productores principales ya mencionados.

Por lo tanto, concluyo en este artículo: en primer término, con la necesidad de entender los ‘regímenes de bienestar’ como algo que abarca más que un mero conjunto de políticas públicas, ya que éstas, al estar conectadas con sistemas determinados de estratificación social, son el resultado de alianzas y dinámicas de conflictos muy diversas entre los actores sociales. En segundo término, recalco el hecho de que el concepto de ‘desmercantilización’ funciona como un indicador que permite la comparación entre diferentes regímenes de bienestar y su conexión con la estructura social.

Por último, para huir de cualquier positivismo y considerar la realidad social como histórica y contradictoria, se debe realizar un análisis “histórico-sociológico” del caso concreto. Éste es necesario para estudiar la formación (a partir de la estructura social) y el impacto (sobre esa misma estructura social) de cualquier medida de política social. Es decir, que los distintos desarrollos históricos en los procesos de construcción nacional y formación estatal han auspiciado diferentes tipos de Estados y regímenes de bienestar. Los resultados institucionales de tales evoluciones en el espacio y en el tiempo han sido, a

su vez, consecuencia de la huella dejada por diversas culturas ciudadanas, acuerdos políticos y estructuras socio-económicas, y se han cristalizado en diversas “lógicas”, de acuerdo con las especificidades de cada régimen de bienestar.

Sobre lo anterior resulta ejemplar el caso de los Países Bajos (Holanda), pues nuestro análisis, apoyado en la teoría de los regímenes de bienestar, demuestra que en sus inicios era un claro régimen de bienestar de tipo conservador o corporativo, estructurado a partir de los grupos consociales y los pilares, grupos básicamente corporativos en torno a los cuales se integró el Estado de bienestar holandés. Sin embargo, el análisis ha demostrado la evolución de dicho régimen hacia un modelo socialdemócrata o universalista, con la integración de programas sociales que cuentan con las más altas tasas de cobertura y niveles de beneficios en toda Europa y que son sustentados con esquemas de transferencias de impuestos generales y solidarios.

Cabe hacer notar y aclarar que el Estado de bienestar en los Países Bajos se organizó bajo los auspicios de la Democracia Social Cristiana, pero su régimen de bienestar social y en especial sus políticas sociales de transferencias, lo convierten en un régimen marcadamente desmercantilizado. Pero también presenta características de los modelos corporativistas, pues el acceso a ciertos servicios sociales está mediado por la inserción en el mercado de trabajo y por la pertenencia a grupos o sectores obreros organizados. Todo esto hace que el caso de los Países Bajos sea considerado como un modelo híbrido y no como un modelo puro, pero que apunta claramente hacia un régimen de bienestar social de tipo socialdemócrata. En los casos de Estados Unidos y Alemania, sus regímenes se han transformado y han evolucionado, pero han mantenido los principios que los sustentan como regímenes liberales y corporativistas, respectivamente.

Las clasificaciones de los Estados de bienestar o de las políticas sociales y, por tanto, de los modelos teóricos utilizados para tales fines, deben estar mediados por las realidades propias de cada país en particular, incluso al atravesarnos a hablar de América Latina como una realidad homogénea, que por supuesto no lo es. Es decir, que no debemos extrapolar marcos teóricos diseñados o cons-



truidos a partir de otras realidades y otras circunstancias muy distintas a la de los países de nuestro continente. Los modelos teóricos nos sirven para construir y reconstruir la realidad, no para encontrar en la realidad lo que los modelos nos muestran o dictan. Incluso, cabe decir que la aplicación del paradigma de los regímenes de bienestar en los países en desarrollo es aún más compleja que en los países desarrollados, pues la idea de un marco institucional establecido y permanente no puede ser asumida en países donde prima la guerra civil o las crisis políticas y sociales. Sin embargo, dichos marcos conceptuales resultan útiles e interesantes para el caso de América Latina.

Los regímenes de bienestar en nuestro continente han sufrido una gran transformación a partir de los procesos de ajuste y estabilización que llevaron a un cambio

en el modelo de desarrollo económico: del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) a un modelo de industrialización orientada a las exportaciones (IOE). Ello implicó cambios también en la agenda social de los países latinoamericanos; cambios que, en contra de lo comúnmente aceptado, desencadenaron respuestas diferenciadas y divergentes en lo relativo al ámbito del bienestar social.

En las últimas décadas el bienestar social en América Latina ha estado subordinado a los objetivos de la política económica del Estado. Las políticas sociales han girado básicamente en torno a la incorporación focalizada de grupos vulnerables a los cambios económicos aplicados desde la década de 1980. Lo que resalta del caso latinoamericano es una heterogeneidad en sus sistemas de bienestar social, ya que es posible hablar de modelos o regímenes de tipo universal estratificado, como son los casos de Uruguay, Chile, Argentina y Costa Rica; de modelos o regímenes de tipo dual, como los casos de México y Brasil; y de modelos excluyentes, como los casos de los países de Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

132 ◀ Por último, es preciso señalar que aún queda mucho por hacer en el ámbito del trabajo comparativo respecto al tema del bienestar social, especialmente en el caso de los países de América Latina. La teoría de los regímenes de bienestar ha enriquecido el enfoque explicativo sobre el tema en cuestión, tema que ha pasado a formar parte prioritaria no sólo de las indagaciones de muchos investigadores y académicos, sino también de la propia agenda de trabajo de los grandes organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, organismos que han reconocido la importancia de una política social, y no sólo de los aspectos económicos y políticos, como un elemento central para el desarrollo de los países en todo el mundo.

Bibliografía

- Atkinson, Tony, 1998, "Social Exclusion, Poverty and Unemployment", en Tony Atkinson y John Hills (eds.), *Exclusion, Employment and Opportunity*, London School of Economics, Centre for Analysis of Social Exclusion, Londres, pp. 1-20.
- Barba, Carlos, 2003, *El paradigma residual y deslocalizado. Reformas de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*, t. 3, tesis de doctorado en ciencias sociales, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Berlin, Isaiah, 1958, "Two Concepts of Liberty", en *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford, pp. 118-172.
- Beveridge, William H., 1975, *Full Employment in a Free Society*, Allen and Unwin, Londres.
- , 1977 [1907], "Labour Exchanges and the Unemployed", *Economic Journal*, núm. 17, pp. 66-81.
- , 1978, *Voluntary Action*, Allen and Unwin, Londres.
- , 1982, *Social Insurance and Allied Services*, cmnd. 6404, HMSO, Londres.
- Bizberg, Ilán, 1997, "El cambio de las relaciones industriales en México: ¿desindustrialización o neocorporativismo?", en Sergio Zermeño (coord.), *Movimientos sociales e identidades colectivas. México en la década de los noventa*, La Jornada, CIICH, UNAM, México, pp. 257-280.
- Blaug, Marc, 1963, "The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New", *Journal of Economic History*, núm. 23, pp. 151-184.
- Barreto de Oliveira, F. E. (ed.), 1994, *Social Security Systems in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión de Justicia Social, Partido Laboral de la Gran Bretaña, 1993, *La brecha de justicia*, Vintage, Random House, Londres.
- Costa, Vanda Maria Ribeiro, 1994, "Corporativismo social: interesse de classe versus interesse setorial", en Evelina Dagnino (org.), *Os anos 90, política e sociedade no Brasil*, Brasiliense, Sao Paulo.
- Dahrendorf, Ralf, 1990, *Reflections on the Revolution in Europe*, Chatto and Windus, Londres.
- Dos Santos, Wanderley Guilherme, 1987, *Cidadania e justiça, a política social na ordem Brasileira*, 2ª ed., CAMPUS, Río de Janeiro.
- Doyal, L. y I. Gough, 1991, *A Theory of Human Need*, Macmillan, Londres (ed. en castellano: *Teoría de las necesidades humanas*, Icaria, Barcelona).
- Draibe, Sônia Miriam, 1989, "O 'Welfare State' no Brasil: características e perspectivas", *Ciências Sociais Hoje*, ANPOCS-Vertice, São Paulo, pp. 13-61.
- , M. H. Guimarães de Castro y B. Azeredo, 1995, *The System of Social Protection in Brazil*, University of Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, Indiana (Serie Democracy and Social Policy, núm. 3.).
- , 1990, "As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas", en *Para a década de 90, prioridades e pers-*

- pectivas de políticas públicas*, IPEA, IPLAN, Brasilia, pp. 1-66.
- Duhau, Emilio, 1995, "Pobreza, condiciones de vida y políticas sociales", *Sociológica*, año 10, núm. 29, pp. 61-84.
- Dworkin, Ronald M., 1978, "Liberalism", en Stuart Hampshire (ed.), *Public and Private Morality*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 113-143.
- , 1981, "¿What is Equality?", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 10, núm. 4, pp. 283-345.
- Esping-Andersen, G., 1987, "Citizenship and Socialism: De-commodification and Solidarity in the Welfare State", en Rein, Esping-Andersen y Rainwater, *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes*, M. E. Sharpe Inc., Nueva York, pp. 78-101.
- , 1990, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- , 1993, *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- , 1996a, "¿After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", en Esping-Andersen, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage, Thousand Oaks, California y Londres, pp. 1-31.
- , 1996b, "Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy", en Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage, Thousand Oaks, California, y Londres, pp. 66-87.
- y Walter Korpi, 1984, "Social Policy as Class Politics in Post-war Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany", en J. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Clarendon Press, Oxford, pp. 315-343.
- Faria, V. E., 1994, *The Current Social Situation in Brazil: Dilemmas and Perspectives*, University of Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International, Notre Dame, Indiana (Serie Studies Democracy and Social Policy, núm. 1).
- Filgueira, Carlos y Mario Lombardi, 1994, "Social Policy in Latin America", en Morales-Gómez y Torres (eds.), *Social Policy in a Global Society. Parallels and Lessons from the Canada-Latin America Experience*, IDRC, Ottawa.
- Filgueira, Fernando, 1995, *A Century of Social Welfare in Uruguay. Growth to the Limit of the Batllista Social State*, Kellogg Institute, Notre Dame University (Democracy and Social Policy Series, núm. 5), pp. 1-56.
- Flora, P. (ed.), 1986-1987, *Growth to Limits. The European Welfare States Since World War II*, De Gruyter, Berlín.
- y A. J. Heidenheimer, 1981, "The Historical Core and Changing Boundaries of Welfare States", en P. Flora y A. J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick, New Jersey, pp. 17-34.
- Gordon R., Sara, 1999, "Del universalismo estratificado a los programas focalizados", en Martha Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, GURI, México, pp. 49-79.
- Heidenheimer, Arnold J., Hugh Hecló y Carolyn Adama Teich, 1990, *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan*, 3ª ed., St. Martin Press, Nueva York.
- Hobsbawm, E. H., 1975, "Fraternity", *New Society*, núm. 34, noviembre, pp. 471-473.
- Huber, Evelyne, Charles Ragin y John D. Stephens, 1993, "Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State", *American Journal of Sociology*, vol. 99, núm. 3, noviembre, pp. 711-749.
- Korpi, Walter, 1989, "Power, Politics and State Autonomy in the Growth of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930", *American Sociological Review*, núm. 54, pp. 309-328.
- Laurell, Asa Cristina, 1995, "Para pensar una política social alternativa", en Carlos M. Vilas, *Estado y políticas sociales después del ajuste*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Sociedad, México, pp. 177-191.
- Lautier, Bruno, 1993, "L'État-providence en Amérique latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement?", en Bérengère Marques-Pereira (coord.), *L'Amérique latine: Vers la Démocratie?*, Complexe, Bruselas.
- , 2001, "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo", *Espiral*, vol VIII, núm. 22, septiembrediciembre, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, pp. 91-130.
- Lo Vuolo, Rubén, 1995 (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Miño Dávila, Ciepp, Buenos Aires.
- Marmor, Theodore R., Jerry L. Mashaw y Harvey Harvey, 1990, *America's Misunderstood Welfare State: Persistent Myths, Enduring Realities*, Basic Books, Nueva York.
- Martin, Scott, 1996, "As câmaras setoriais e o meso-corporativismo", *Lua Nova*, núm. 37, pp. 139-170.
- Marshall, Thomas, H., 1949, *Ciudadanía y clase social*, mimeógrafo.
- Mead, Lawrence M., 1986, *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, Free Press, Nueva York.
- Mesa-Lago, Carmelo, 1991, "Social Security in Latin America", en *Economic and Social Progress in Latin America*, informe elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

- , 1992, “Regímenes pensionales en el Cono Sur y en áreas andinas”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 122, pp. 15-27.
- Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo de los Países Bajos, 1990, *Social Security in the Netherlands*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer.
- Mishra, R., 1992, *El Estado de bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid (ed. en inglés: *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, Wheatsheaf, Brighton, 1984).
- Mondragón Pérez, Yolanda, 1997, “La recomposición neocorporativa entre Estado y sindicatos. Los límites a los proyectos sindicales de interlocución: el caso del STRM”, en Sergio Zermeño (coord.), *Movimientos sociales e identidades colectivas. México en la década de los noventa*, La Jornada, CIICH, UNAM México, pp. 281-311.
- Morley, Samuel, 1995, *Poverty and Inequality in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Offe, Claus, 1990, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Alianza Editorial, Madrid.
- , 1996, *Modernity and the State: East, West*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- , 1998, *The German Welfare State: Principles, Performance, Prospects*, ponencia presentada en el encuentro “The Welfare State at Century’s End: Current Dilemmas and Possible Futures”, 5-7 de enero, Tel Aviv.
- Pérez Baltodano, Andrés, 1997, “Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina”, en Pérez Baltodano (ed.), *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 31-66.
- Raczynski, Dagmar, 1994, *Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: balance y desafíos*, CIEPLAN (Col. Estudios, núm. 39).
- , 1995, *Estrategia para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile.
- , 1999, *Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires.
- Rawls, John, 1971, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Rimlinger, Gaston V., 1971, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, Wiley, Nueva York.
- Sáez, Vladimiro, 1998, “Gestión estatal y ciudadanía destinataria”, en Enrique Correa y Marcela Noé (eds.), *Nociones de una ciudadanía que crece*, FLACSO, Santiago de Chile, pp. 61-82.
- Schmitter, Philippe C., 1979a, “Still the Century of Corporatism?”, en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Sage, Beverly Hills y Londres, pp. 7-48.
- , 1979b, “Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe”, en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Sage, Beverly Hills y Londres, pp. 43-94.
- Schteingart, Martha (coord), 1999, *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, GURI, México.
- Sen, Amartya, 1980, “Equality of What?”, en Sterling M. McMurrin (ed.), *Tanner Lectures on Human Values*, vol. I, University of Utah Press, Salt Lake City, pp. 195-220.
- Skocpol, Theda, 1992, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Soares, Laura Tavares, 1999, “Política social y pobreza. Brasil en el contexto latinoamericano”, en Martha Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, GURI, México, pp. 13-47.
- Sottoli, Susana, 2000, “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 68, pp. 3-22.
- Therborn, Goran, 1989, “Pillarization and Popular Movements Two Variants of Welfare State Capitalism: The Netherlands and Sweden”, en Francis G. Castles (ed.), *The Comparative History of Public Policy*, Polity, Oxford, pp. 192-241.
- Titmuss, Richard, 1974, *Social Policy: An Introduction*, George Allen & Unwin, Londres.
- Valencia, Enrique, 2000, “Política social mexicana: modelos a debate y comparaciones internacionales”, en Enrique Valencia y Mónica Gendreau, *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana, ITESO, pp. 119-156.
- Van Kersbergen, Kees, 1995, *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, Routledge, Londres y Nueva York.
- Waldron, Jeremy, 1986, “Welfare and Images of Charity”, *Philosophical Quarterly*, núm. 36, pp. 463-482, reimp. en Jeremy Waldron, *Liberal Rights: Collected Papers 1981-1991*, Cambridge, Massachusetts, 1993.
- , 1991, “Homelessness and the Issue of Freedom”, *UCLA Law Review*, núm. 39, pp. 295-324, reimp. en Jeremy Waldron, *Liberal Rights: Collected Papers 1981-1991*, Cambridge, Massachusetts, 1993.