

Carlos Barba Solano*

REFORMA SOCIAL Y CIUDADANÍA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA DURANTE LOS AÑOS NOVENTA: UNA PERSPECTIVA COMPARADA

EN AMÉRICA LATINA, después de la crisis económica de 1982, se puede hablar de la reducción progresiva de “lo social” a las problemáticas de la pobreza y la vulnerabilidad social. Esta reducción se ha producido a través de la adopción gradual del paradigma de bienestar residual, formulado a partir de la historia y las prácticas de los países anglosajones. Ese modelo establece como eje de la producción y distribución del bienestar social al mercado. El cambio ha implicado la puesta en práctica de una agenda única de reforma social diseñada por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). No obstante, los resultados generados han sido desiguales en los tres tipos de regímenes latinoamericanos existentes. Como veremos, las evidencias indican que ese enfoque es inadecuado, por ello este trabajo propone enriquecer el concepto de “lo social”, incluyendo las ideas de *ciudadanía* y *exclusión social*, como prerrequisitos teóricos para plantear nuevos objetivos para una reforma social a escala regional.

* Doctor en Ciencias Sociales, profesor investigador titular “C” del Departamento de Estudios Socio Urbanos de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.

INTRODUCCIÓN

Después de la crisis económica de 1982, que puso fin a la tentativa latinoamericana de industrialización orientada al mercado interno, la riqueza teórica que acompañó el debate sobre el desarrollo hasta los años setenta¹ fue reemplazada por una serie de criterios, sintetizados en el célebre Consenso de Washington, que han promovido a escala regional el establecimiento de economías de mercado, abiertas al comercio internacional².

Este cambio de orientación no sólo es relevante porque redefinió el escenario para el diseño de las políticas públicas y situó a las principales agencias financieras internacionales como actores centrales en ese terreno³, sino porque marcó una ruta alternativa y hegemónica sobre cómo abordar la cuestión social.

Durante los años noventa, el BM y el BID construyeron gradualmente una agenda de reforma social que desembocó en un nuevo paradigma de bienestar regional, de carácter residual⁴, que ha intentado poner en sintonía los sistemas de protección social regionales con los procesos de estabilización y ajuste económico.

Sin embargo, el cambio paradigmático no ha redundado en una clara mejoría del bienestar en América Latina, ni siquiera en etapas de crecimiento, como la de la década del noventa. De hecho, esos años han

1 Hasta finales de los años cuarenta, el punto de vista teórico dominante fue la teoría neoclásica de las ventajas comparativas. En los años cincuenta y sesenta, dos enfoques se disputaron la hegemonía conceptual: la teoría de la modernización y la teoría cepalina. Durante las décadas del sesenta y setenta, la visión cepalina fue fuertemente cuestionada, tanto por grupos críticos dentro de esa organización, como por las teorías de la dependencia y la marginalidad. Desde un punto de vista social, este núcleo heterodoxo centró su crítica en las incapacidades del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI), tanto para integrar socialmente a los pobres rurales, como para evitar el repunte de la pobreza urbana, el desempleo y el subempleo o para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso o generar desarrollo social.

2 La problemática dominante fue la solución de los desequilibrios provocados por el viejo modelo ISI. Los parámetros para abordar este asunto fueron establecidos por tres instituciones financieras internacionales: el BM, el BID y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta perspectiva subrayaba el agotamiento de la estrategia basada en la expansión del mercado interno y los fracasos de los regímenes nacionalistas y populistas. Se consideraba que la única vía abierta para todos los países latinoamericanos era aprovechar sus recursos naturales y exportar artículos manufacturados para buscar una inserción ventajosa en el mercado internacional. Se destacaba la necesidad de que el Estado se enfocara a crear un entorno institucional favorable para el libre mercado, que mantuviera la disciplina fiscal, impulsara la apertura de la economía, promoviera las inversiones extranjeras, privatizara sus activos, desregulara los mercados y respetara irrestrictamente los derechos de propiedad (BM, 1990; 1994; 1995; 1997; Edwards, 1995; Williamson, 1990).

3 Acompañadas por inversionistas financieros, funcionarios gubernamentales de alto nivel, particularmente ministros de finanzas y asesores internacionales, como Jeffrey Sachs, Sebastian Edwards y John Williamson.

4 Este tema será discutido posteriormente.

sido catalogados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como de “luces y sombras”, precisamente porque, a pesar de que durante varios años se restableció el crecimiento económico, los resultados sociales fueron desalentadores (CEPAL, 2001b).

De acuerdo con datos generados por ese organismo, los países de la región no sólo continúan enfrentando hoy serios retos en términos de persistencia de procesos de exclusión, reproducción de la pobreza, alta vulnerabilidad social, sino también crecientes problemas de desempleo, subempleo, informalidad, desigualdad social y de género, e inseguridad ciudadana. Por ello, la creación de estructuras institucionales apropiadas para confrontar esos problemas continúa siendo un gran reto (CEPAL, 2001b; CEPAL/UNICEF, 2001).

Frente a los magros logros alcanzados por los procesos de estabilización, ajuste y reforma social⁵, tanto el consenso como la agenda de reforma se han desgastado, dando pie a la aparición de conceptos, lecturas y propuestas diferentes respecto a lo que debe considerarse prioritario en términos económicos y sociales a escala regional o nacional (Barba, 2004a; Barba et al., 2005: 29-60).

Esto ha llevado a un cuestionamiento del paradigma de bienestar residual, no sólo en el ámbito intelectual, sino a cambios de orientación en varios gobiernos⁶ y a nuevas propuestas por parte de algunas agencias internacionales ligadas al tema del desarrollo, particularmente en el marco de las Naciones Unidas⁷. Esta revisión crítica ha rebasado la escala regional, como lo prueban numerosas reuniones internacionales y el establecimiento de una agenda de desarrollo social emanada de la Cumbre del Milenio⁸.

5 En la trama de la estabilización y el ajuste, el FMI, el BM y el BID se han dividido el trabajo. El primero se ha ocupado, principalmente, de la estabilización económica; el segundo y el tercero se han enfocado al ajuste estructural, de mediano y largo plazo, y a sugerir, inducir y negociar una nueva agenda social. En la estabilización económica a corto plazo, a cargo del FMI, los dos aspectos prioritarios han sido la inflación y la disciplina presupuestal (BM, 1995). Los instrumentos centrales han sido para corregir el desequilibrio fiscal, ajustes presupuestales a la baja y la elevación de los ingresos públicos; para corregir el desequilibrio externo, la devaluación o la libre flotación de la moneda; la reducción de los salarios para atraer inversión extranjera directa; la elevación de las tasas de interés para captar inversiones de cartera (Román, 1999: 73). Por su parte, a nivel regional, el ajuste estructural de mediano y largo plazo, a cargo del BM y el BID, envuelve procesos de liberalización de mercados internos y externos y políticas sectoriales, laborales, comerciales, industriales, financieras y también, a partir de los años noventa, reformas a los sistemas de pensiones y diseño, financiamiento y evaluación de programas sociales (Barba, 2003).

6 En el ámbito gubernamental, el “giro a la izquierda” de los gobiernos de Venezuela, Chile, Brasil, Argentina y recientemente Uruguay así lo indican.

7 Tal es el caso de PNUD, la CEPAL e IINUPDS.

8 Destacan la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social celebrada en Copenhague en marzo de 1995; la Cumbre del Milenio celebrada en la ciudad de Nueva York en septiembre del año 2000, donde 180 países firmaron la Declaración del Milenio, que incluía un serie de me-

En este contexto, se han desplegado enfoques que buscan enriquecer la construcción de lo social, conceptualizándola como algo más que la pobreza extrema. En el centro de esta tentativa, está la edificación de una nueva agenda regional orientada por conceptos como ciudadanía y exclusión social.

El propósito específico del presente trabajo es precisamente explorar, a partir de una perspectiva comparativa, los desafíos diferenciales que distintos conjuntos de países enfrentan a escala regional en sus procesos de construcción de ciudadanía social.

Para realizar esta tarea, este trabajo abordará diversos tópicos:

- Las características del paradigma de bienestar residual hegemónico en la región a partir de la década del noventa.
- La importancia del retorno del debate sobre la ciudadanía y la exclusión social.
- La pertinencia de adoptar un enfoque comparativo para realizar análisis empíricos sobre esta temática y el uso del concepto de régimen de bienestar en América Latina.
- El análisis de los datos sociales disponibles, agrupados alrededor de tres tipos distintos de regímenes de bienestar regionales.

EL PARADIGMA RESIDUAL EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, tras la crisis del modelo de industrialización orientado al mercado interno, se ha producido una resignificación gradual de la intervención estatal. En términos económicos, se ha asumido que dicha intervención se justifica solamente para garantizar un contexto macroeconómico estable para lograr el crecimiento económico, ya que este se concibe como el factor que genera las oportunidades de ingreso y, en consecuencia, como el mecanismo fundamental para reducir o eliminar la pobreza.

tas para alcanzar el desarrollo mundial y la erradicación de la pobreza, las llamadas Metas del Milenio; la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia celebrada en Durban (Sudáfrica) en septiembre de 2001; y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable realizada en Johannesburgo en septiembre de 2002. En el marco de esos encuentros se ha reubicado lo social en el contexto del desarrollo económico, y ello ha puesto en el centro del debate intelectual y político internacional temas tan importantes como la distribución de pérdidas y ganancias económicas y sociales producidas por la globalización; la persistencia de la pobreza extrema; el creciente desempleo y la migración internacional; la persistencia de desigualdades de género; la acentuación de los riesgos sociales para jóvenes y mujeres pobres; el aumento de la criminalidad y la violencia; la discriminación en contra de minorías raciales o étnicas; la inoperancia de los derechos ciudadanos de los pobres; y los grandes retos para lograr un desarrollo sustentable.

En el terreno social, de manera muy general, puede hablarse tanto del abandono paulatino del paradigma del seguro social, que tenía como eje al empleo formal y los derechos sociales que se adquirían por esa vía, como de la reducción progresiva de lo social a los temas de la pobreza y la vulnerabilidad social.

En esos mismos términos puede afirmarse que, en ese tránsito, el tema de la ciudadanía social ha sido desechado en la agenda de la mayoría de los gobiernos de la región, y que se han interrumpido las acciones consistentes y suficientes para asegurar la universalización de derechos sociales.

Este camino ha conducido tanto a que el empleo sea concebido estrictamente como un problema de mercado (por ello las tendencias más marcadas han sido la desregulación y flexibilización de los mercados de trabajo) como al imperativo de reformar los sistemas pensionarios, que en muchos casos han pasado de un modelo de reparto a otro de capitalización individual⁹.

El patrón dominante ha sido la residualización de la acción pública en materia social, esto es: asumir que las políticas y programas sociales deben dirigirse exclusivamente a quienes son incapaces de contratar su propia previsión social en términos privados.

La idea más fuerte ha sido que el papel de la política social debe restringirse a garantizar a los más pobres recursos mínimos para que cada uno pueda aprovechar las oportunidades de ingreso que el mercado proporciona. Este enfoque, que concibe la pobreza como un problema imputable fundamentalmente a deficiencias de carácter individual, ha servido para justificar el carácter focalizado de los programas sociales, frecuentemente pensados en oposición a políticas universalistas. Desde esa óptica, sólo es legítimo reasignar recursos por medios públicos a quienes, además de situarse en la pobreza extrema, están dispuestos a alcanzar su bienestar jugando de acuerdo con las reglas del mercado.

Esa ha sido la racionalidad dominante en el diseño de fondos de inversión social o de programas orientados tanto a la acumulación de capital humano como a garantizar activos mínimos o a establecer redes de seguridad que operen en situaciones críticas.

Generalmente, la población objetivo de esta clase de intervenciones ha sido quienes viven en pobreza extrema, particularmente las nue-

⁹ Aunque este proceso ha sido sumamente azaroso. Podría decirse que ni las recetas del BM (1994) ni la experiencia chilena, que ha servido de modelo en el proceso de reforma, han sido seguidas a pie juntillas, en buena medida porque, internamente, los gobiernos reformistas han enfrentado distintos grados de oposición. Esto ha dado pie a la aparición de tres modelos distintos, además del ya existente: el sustitutivo, el mixto y el paralelo. Para una exposición detallada sobre este tema, ver Barba (2003: 278-296).

vas generaciones de pobres¹⁰, y aquellos considerados más vulnerables a las crisis económicas, las catástrofes naturales o familiares, que corren el riesgo de caer por debajo de las líneas de pobreza establecidas.

En algunos países como México se habla ya de tres bandas de pobreza: la alimentaria, la de capacidades y la patrimonial¹¹ (Cortés et al., 2002). Las dos primeras corresponderían, grosso modo, a las visiones tradicionales sobre pobreza extrema, y la tercera, a la concepción de vulnerabilidad social.

El paradigma naciente, encabezado por el BM y el BID, admitido y promovido devotamente por numerosos gobiernos latinoamericanos, se distingue por su perfil trasnacional, pues supone la participación de actores internacionales en un tema que tradicionalmente había sido competencia exclusiva de los Estados nacionales: el bienestar social. Por ello podríamos hablar de la *deslocalización* como una de sus primeras características¹²; la otra sería, por supuesto, el respeto a la libertad de mercado y el atribuirle a este el papel fundamental en la generación y distribución de bienestar¹³, aspecto que le confiere un marcado *carácter residual*¹⁴ (Recuadro 1).

10 La intención ha sido interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza.

11 En teoría, cada una de ellas demandaría distintos tipos de acciones públicas: transferencias incondicionales, programas de capital humano, programas de dotación de activos.

12 La deslocalización no se refiere exclusivamente a un cambio de escala, sino a la adquisición de capacidades que antes eran predominantemente estatales por parte de estos nuevos actores, tales como el diseño, el financiamiento y la evaluación de programas sociales. Por supuesto, esto no significa que las agencias internacionales monopolicen dichas funciones, sino que ahora son actores cruciales en cada una de ellas.

13 Lo que se expresa en la tendencia a considerar el crecimiento económico como el mecanismo fundamental para reducir la pobreza.

14 Basados en experiencias históricas de países anglosajones como Estados Unidos, Australia, Canadá o Nueva Zelanda y tardíamente el Reino Unido, sabemos que los regímenes de tipo *residual* asumen que el mecanismo fundamental para alcanzar el bienestar social es el mercado y que las prestaciones propiamente públicas se deben orientar sólo a corregir externalidades de la economía, asignando recursos a los más pobres para que sean capaces de participar en el mercado y sobreponerse por sí mismos a sus dificultades (Skocpol, 1995: 7; Bramley y Hill, 1986: 10). Las normas para la asistencia social son estrictas, frecuentemente asociadas con procesos de estigmatización, y los beneficios suelen ser modestos, ya que se piensa que cuando son excesivos reducen la motivación para trabajar (Esping-Andersen, 1990: 26; Corpi y Esping-Andersen, 1993: 370, 373). El enfoque residual de la política social tiende a respetar la estratificación social generada por el libre curso de la oferta y la demanda, por lo que sus efectos desmercantilizadores son mínimos (Corpi y Esping-Andersen, 1993: 372).

Recuadro 1

El BM y el BID y la agenda de reforma social en América Latina

La agenda social, que ha desembocado en el paradigma residual y deslocalizado imperante durante los años noventa y lo que va del siglo XXI en América Latina, ha sido propuesta en lo fundamental por el BM y el BID, en una serie de documentos e informes, y ha pasado por cuatro momentos claramente distinguibles entre sí:

Durante la década del ochenta los temas principales fueron: la promoción del crecimiento económico como el factor crucial para superar la pobreza; la reducción del gasto social y la búsqueda del aumento de su productividad en términos de costo-beneficio; los primeros intentos de focalización del gasto y la política dirigidos al rubro social, para evitar déficits fiscales y el ejercicio de un gasto social progresivo que no transfiriera recursos a quienes no lo necesitaban (presumiblemente los sectores medios urbanos); el establecimiento de Fondos de Inversión Social (FIS), cuyo propósito era compensar a los sectores sociales más afectados por los procesos de ajuste (Barba, 2003).

A principios de los años noventa se agregaron algunas piezas fundamentales al nuevo diseño de política social: el papel central de la inversión en capital humano para mejorar directamente el bienestar e incrementar la habilidad de los pobres para aprovechar las oportunidades de ingreso derivadas del crecimiento económico; la inversión en infraestructura y el acceso a innovaciones técnicas en el ámbito rural, para disminuir la pobreza rural; la focalización decidida del gasto social y la descentralización de los servicios básicos de salud y educación (BM, 1990).

Después de la crisis mexicana de 1994 se complementó el nuevo paradigma con una serie de recomendaciones como la búsqueda de gobernabilidad^I; la desregulación y flexibilización laboral^{II} (BM, 1995), y la transformación de los sistemas pensionarios de reparto o capitalización colectiva en sistemas de capitalización individual (Burki y Edwards, 1995).

Al concluir el siglo XX y despuntar el XXI se han sumado nuevos elementos al paradigma de bienestar residual deslocalizado; entre ellos, el reconocimiento de que los niveles equivalentes de crecimiento pueden traducirse en resultados sociales desiguales debido a varios factores: la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza; la inestabilidad del crecimiento económico; el papel del Estado para impulsar el crecimiento y el contexto internacional (BID, 1997; BM, 2001); el reconocimiento de que distintos “estilos de crecimiento económico” generan resultados diferenciales en materia de empleo (BID, 1997); la necesidad de construir redes de seguridad anticíclicas para proteger a los más vulnerables ante las crisis económicas y las catástrofes naturales (BID, 1997; 1998; 2000); el papel que se atribuye a la dotación de activos físicos y humanos para reducir la vulnerabilidad social (BM, 2001), así como nuevas nociones que rearticulan al paradigma, como el empoderamiento, la seguridad económica y social, y las oportunidades (BM, 2001).

I El objetivo era mejorar la capacidad de los pobres para acceder a oportunidades de empleo con mayor calidad.

II Entendida como la capacidad gubernamental para controlar política e institucionalmente los procesos de reforma.

III Concebidas como las llaves maestras para favorecer la inversión productiva y permitir un mayor crecimiento del empleo.

CIUDADANÍA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Ante los decepcionantes resultados sociales del crecimiento económico durante los años noventa, en varios países de la región se han ido sumando voces que señalan que las expectativas puestas en los procesos de liberalización económica y social fueron desmedidas.

En ese contexto, la CEPAL ha sido un actor importante que ha elaborado propuestas para matizar los procesos de ajuste y retomar la construcción de ciudadanía social como elementos indispensables para hacer frente a la aguda problemática social que se vive en América Latina. Así, ha formulado e impulsado estrategias encaminadas a revisar los procesos de ajuste¹⁵ y, sobre todo a partir del año 2000 (CEPAL, 2000), ha subrayado que en la región es indispensable la promoción universal e indivisible de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que pongan en la agenda social la construcción de ciudadanía social y rompan con la oposición entre universalidad y focalización (CEPAL, 1990; 1992; 1997a; 1997b; 2000).

Esos esfuerzos han coincidido con una recuperación de esta temática en países desarrollados¹⁶. Dos puntos de confluencia son, por una parte, la necesidad de ir más allá del enfoque clásico sobre ciudadanía desarrollado por Marshall (1992), cuyos aportes son innegables, al igual que sus limitaciones después de medio siglo; por otra, la exigencia de rescatar este concepto para analizar, entender y enfrentar tanto los procesos de desafiliación o exclusión social que han acompañado a la globalización de la economía como la crisis de diversos tipos de Estado de Bienestar (Bottomore, 1992: 55-95; Van Steenbergen, 1994; Turner e Isin, 2002).

En el caso de los países desarrollados, se ha reconocido que se requiere romper con la visión normativa desarrollada por Marshall y que para ello hay que acercarse a este tema concibiéndolo no como un estatus universal sino como un terreno en construcción, con dimensiones objetivas y subjetivas; como un campo de batalla, con variaciones espaciales y de contenido; como un fenómeno procesual, histórico, que implica derechos, titularidades y obligaciones, y se caracteriza por distintos alcances en términos de desmercantilización (Bottomore, 1992: 55-95;

15 Destaca la propuesta para una “transformación productiva con equidad”, cuyo centro es la noción de calidad del crecimiento y el rechazo a la separación de tareas entre la política social y la política económica (CEPAL, 1990; 1992; 1997a; 1997b; 2000).

16 Bart Van Steenbergen señala que cada día más problemas sociales son formulados en términos de ciudadanía, tanto si el tema es la pobreza, los *underclass*, las mujeres, la identidad nacional, la democracia participativa, las minorías, los gobiernos autoritarios, los desarrollos supranacionales, el papel de la *intelligentsia* o incluso el medio ambiente. Y al mismo tiempo, cada día hay un acuerdo más amplio sobre el carácter problemático de este concepto, sobre su significado múltvoco, sobre las distintas y opuestas tradiciones intelectuales sobre las que se asienta (Van Gunsteren, 1994; Habermas, 1994).

Dahrendorf, 1994; Van Gunsteren, 1994; Turner, 1994; Habermas, 1994; Falk, 1994; Van Steenberg, 1994; Esping-Andersen, 1990; 1999; 2001).

En el caso de América Latina, diversos autores han abordado esta temática. Entre ellos, Néstor García Canclini (1995) quien, inspirado en T.H. Marshall, afirma que la ciudadanía indica los avances en el reconocimiento de “los otros” como sujetos con intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas. El autor sostiene que este reconocimiento se debe traducir en procesos de integración social y política que descansen en estrategias económicas más equitativas, capaces de incorporar al conjunto de la sociedad a las dinámicas de crecimiento económico. Considera, además, que el reconocimiento mencionado sólo será posible cuando se traduzca en derechos efectivos y en recursos disponibles para que los individuos y grupos sociales puedan convertirse en actores sociales y no solamente en los objetos de las políticas públicas.

Por su parte, Carlos Sojo (2000), junto con Juan Pablo Pérez (Pérez y Sojo, 2002), argumenta que, además de replantear el concepto de ciudadanía en el contexto actual del mundo capitalista, es indispensable ajustarlo a la realidad latinoamericana, donde la secuencia de implementación y ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales no ha seguido el patrón que Marshall asumía como universal, ya que durante la fase de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) hubo primacía de la ciudadanía social (acotada) sobre la civil y la política¹⁷ y fue sólo después de la crisis de populismo y el inicio de los procesos de transición democrática cuando los derechos humanos, civiles y políticos empezaron a cobrar preeminencia (Pérez y Sojo, 2002: 21-22).

Sin embargo, los autores mencionados piensan también que la ciudadanía es adecuada para enfrentar los desafíos sociopolíticos de esta región y reinventar lo social, en un momento cuando las tendencias excluyentes predominan sobre las integradoras, porque que se trata de un precepto de igualdad que concuerda con los procesos de democratización y permite una aproximación integral a las cuestiones políticas, económicas y sociales, en lugar de privilegiar el crecimiento de las empresas por encima del bienestar de las personas (Pérez y Sojo, 2002). La idea fuerza es que la ciudadanía se construye enfrentando a los procesos de exclusión social¹⁸ que incrementan la fragilidad de los

¹⁷ Algo semejante a la vía prusiana.

¹⁸ La exclusión social envuelve al menos tres dimensiones: económica, en términos de privación material y acceso a mercados y servicios que garantizan la satisfacción de necesidades básicas; política e institucional: carencia de derechos civiles y políticos que garanticen una participación ciudadana; sociocultural: negación de derechos culturales, particularmente de las necesidades de grupos basados en el género, edad, identidad étnica y creencias religiosas (Sojo, 2000: 51-59).

grupos sociales a factores de riesgo que pueden llevarlos a la pobreza, la pobreza extrema y la vulnerabilidad social (Sojo, 2000).

No obstante, este punto de vista no ha impedido un uso normativo del concepto, como ocurre, por ejemplo, en el caso de Sara Gordon, quien afirma que, a pesar de que en la región se han aceptado, desde finales de la década del sesenta, los derechos económicos y sociales como objetivos orientadores de la sociedad¹⁹, el predominio de patrones corporativos de acceso a bienes colectivos, así como la insuficiencia de recursos fiscales, han restringido la universalidad de esos derechos, y por ello lo más conveniente es orientar los criterios distributivos según necesidades, atendiendo más a la magnitud de las carencias que a los derechos sociales (Gordon, 2002: 203).

Sin embargo, autores como Rolando Franco sostienen acertadamente que, aunque las políticas universalistas en América Latina han sido excluyentes de los grupos de menores ingresos, es necesaria una discriminación positiva o una acción afirmativa para superar las desigualdades generadas. Lo que sencillamente implica focalizar la acción pública para lograr la universalización en el acceso a los servicios sociales (Franco, 2002: 93-94).

Se puede afirmar, siguiendo de cerca a García Canclini (1995), Carlos Sojo (2000) y Juan Pablo Pérez (Pérez y Sojo, 2002), y Rolando Franco (2002), que para reconfigurar o reinventar lo social en América Latina es fundamental estudiar cuáles son los retos para la construcción de ciudadanía social a escala regional y nacional, lo que implica necesariamente ir más allá del paradigma residual.

Ello exige asumir que el concepto de ciudadanía se opone al de exclusión social, entendida como un proceso multidimensional y acumulativo de prácticas institucionales o sistémicas que erosionan la satisfacción de los derechos humanos, culturales, económicos y sociales, y que dicha exclusión está ligada a la producción y reproducción de la pobreza, así como a distintas formas de desigualdad y discriminación social (Sojo, 2000).

Para avanzar en esta temática se requiere, también, asumir una perspectiva comparada, pues si bien una visión de conjunto²⁰ es útil, es necesario reconocer que existen enormes diferencias socioeconómicas y culturales entre distintos conjuntos de países en la región, lo que se traduce en retos diferenciales para los procesos de afiliación social.

19 Por ejemplo, en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en varias constituciones políticas de países de la región (México, Argentina, Costa Rica, Ecuador, etc.), en la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (referida a las comunidades indígenas), etc. (Gordon, 2002: 177-179).

20 Como la que propone, por ejemplo, Sara Gordon (2002).

LO SOCIAL Y LA HETEROGENEIDAD REGIONAL

Suele decirse que en América Latina el “modelo de bienestar” ha sido semejante al Estado social conservador o corporativo europeo y que, paulatinamente, tras más de una década de reformas económicas y sociales, se ha ido acercando al modelo anglosajón que, como hemos visto, es residual.

Ambas afirmaciones, aunque acertadas desde una perspectiva general, son reduccionistas, porque parten, al menos, de tres premisas inadecuadas: la primera es que pueden aplicarse de manera mecánica las tipologías de los regímenes de bienestar de las economías desarrolladas a la realidad latinoamericana; la segunda es que puede hablarse de esta región como si fuera una realidad homogénea, y la tercera es que la aplicación de agendas de reforma económica y social semejantes en distintos casos produce los mismos resultados.

En términos generales, no es apropiado hablar de la existencia y continuidad de Estados de Bienestar en América Latina, donde con muy escasas excepciones no han prevalecido de manera duradera la democracia, ni se han garantizado todos los derechos civiles o políticos o se han universalizado los derechos sociales para toda la población, ni se han alcanzado los niveles de salarización logrados por las grandes economías de Europa.

Tampoco es adecuado abordar a América Latina como un todo, sin hacer matices, porque evidentemente existen grandes diferencias entre los países que la integran. Los contrastes se manifiestan en varias escalas, como la territorial, la demográfica, la etnocultural, la de las dimensiones del Producto Interno Bruto (PIB), la de los procesos de industrialización, etcétera²¹.

Estas discrepancias son particularmente agudas en el terreno del bienestar social en aspectos como los niveles de gasto social²², los niveles de desarrollo de los sistemas de prestaciones sociales²³, los grados

21 Para un recuento detallado de estas diferencias, ver Barba (2003: 420-426).

22 Existen enormes disparidades en materia de gasto social en la región, entre aquellos países que, como Uruguay, Argentina, Costa Rica, Chile o Brasil hacia 1980-1981, gastaban como promedio el 16% del PIB, mientras países como Venezuela, Ecuador, Nicaragua, México y Colombia gastaban el 10,1%, promedio muy cercano al promedio regional, y otros, como Perú, Paraguay, Bolivia, Guatemala y Honduras, gastaban menos de la tercera parte que los primeros y la mitad que los segundos, pues en promedio desembolsaban el 5% del PIB. Los casos extremos son Chile y Paraguay, pues existía entre los dos una diferencia de 15,6 puntos porcentuales (Barba, 2003: 428-429; Cominetti y Ruiz, 1998).

23 Este tipo de sistemas, ligados al modelo ISI, fue muy significativo en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay; en otros casos, como Guatemala, Paraguay, Perú, Ecuador, etc., fueron precarios o prácticamente inexistentes (Raczynski, 1999: 172; Filgueira, 1997: 83). Además, mientras países como Brasil y México no fueron más allá del sistema del seguro social limitado, otros como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay crearon sistemas de protección social universales (Malloy, 1986: 41).

de madurez institucional²⁴, las tendencias en materia de ampliación de cobertura²⁵, los grados de exclusión social²⁶, las trayectorias en materia de distribución del ingreso²⁷, los niveles de pobreza prevalecientes²⁸, los índices relativos de niveles de vida (Astorga y FitzGerald, 1998: Cuadro IX.5), etcétera.

Por lo tanto, es incorrecto suponer que, a pesar de la heterogeneidad reinante en la región, la aplicación de agendas semejantes de reforma económica y social en distintos casos producirá resultados similares. De hecho, los datos disponibles indican que los procesos de estabilización, ajuste y reforma social han sido desiguales en varios terrenos, como el momento en que fueron iniciadas las reformas, sus ritmos, sus alcances, los años de crisis, corrección, estancamiento, continuidad o el estado actual de las mismas, los estilos de crecimiento y las estrategias de empleo asumidas, así como los procesos de reforma social (Barba, 2003).

No obstante, aunque las peculiaridades latinoamericanas exigen evitar la aplicación mecánica de los tipos de regímenes de bienestar desarrollados en los estudios sobre Europa Occidental o sobre los países anglosajones, no sólo es posible utilizar el concepto de regímenes de bienestar para analizar América Latina si se toman las precauciones metodológicas correspondientes, sino que su utilización es muy pertinente para desentrañar el carácter diferencial de los retos de construcción de ciudadanía social, entendida como el principal mecanismo de afiliación social.

24 No todos los sistemas de prestaciones sociales en América Latina fueron creados al mismo tiempo. De hecho, pueden clasificarse en función del momento en que fueron creados como pioneros (años veinte), intermedios (años treinta y cuarenta) y tardíos (años cincuenta en adelante) (Mesa-Lago, 1994). Esto supone diversos grados de maduración institucional. En el caso de los sistemas pioneros (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), encontramos que en tres de ellos se pueden detectar grados muy significativos de cobertura de algunas prestaciones sociales; mientras en algunos de los casos intermedios encontramos avances mucho menos significativos, como ocurre en el caso de México.

25 Mientras países como Argentina, Brasil, México, Uruguay y Chile siguieron una vía bismarckiana de expansión gradual, Costa Rica siguió una vía beveridgeana de cobertura universal en un solo momento y Cuba una vía socialista que, entre los años sesenta y setenta, completó un sistema de seguridad social universal (Barba, 2003: 430).

26 Todo indica que en América Latina las sociedades con mayor heterogeneidad etnocultural han tolerado mayores grados de exclusión social (Barba, 2003: 430-432).

27 Esto puede apreciarse, por ejemplo, en los años setenta, cuando los coeficientes de Gini a nivel urbano fluctuaban entre 0,43 en el caso de Uruguay y 0,59 en el de Brasil (Altimir, 1995: Cuadro 2.1).

28 Para una comparación de datos de pobreza urbana, rural y total en diez países de América Latina durante los años setenta y ochenta, ver Altimir (1995: Cuadro 2.3).

LA GENEALOGÍA DEL CONCEPTO DE REGÍMENES DE BIENESTAR

A partir de la obra de Gosta Esping-Andersen (1987; 1990; 1996; 1999; 2001), en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se ha desarrollado una intensa agenda de investigación social fundada en la comparación empírica de la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales de los países que la integran (Goodin et al., 1999; Deacon, 1999; Bonoli y Taylor-Gooby, 2000; Scharpf y Schmid, 2000; Annesley, 2001; Huber y Stephens, 2000; Schierup, 2001).

El eje teórico-metodológico de dichos estudios ha sido el concepto de “régimen de bienestar”, definido por Esping-Andersen como “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 1999: 34-35). Donde “una organización dada de las relaciones entre [estas tres instancias] [...] se asocia con una lógica particular de la política social” (Esping-Andersen, 1987: 6-7).

Entre los múltiples resultados de los estudios mencionados, es conveniente rescatar dos que son muy adecuados para lo que aquí se argumenta:

- La posibilidad y pertinencia de construir tipos ideales de arreglos entre las instancias mencionadas para recoger la variabilidad histórica de “lo social”²⁹ en el marco de la OCDE.
- El gran potencial del concepto de “régimen de bienestar” para realizar estudios sobre las transformaciones de los sistemas concretos de bienestar, las políticas sociales, los mercados laborales y las estrategias familiares en el contexto de la globalización y los procesos de integración económica.

Por lo que corresponde al primer punto, Esping-Andersen (1990) ha intentado demostrar que la mayoría de los Estados de Bienestar de la OCDE se agrupan (*cluster*) alrededor de tres tipos de regímenes de bienestar: *el liberal o residual, el conservador o corporativo y el institucional o socialdemócrata*³⁰.

²⁹ “Lo social”, entendido no como un lugar distinto a “lo económico” y “lo político”, tampoco como un conjunto de instituciones paraestatales, sino como un conjunto de mediaciones entre tres órdenes: el económico, el político y el familiar (Lautier, 2001: 3; Barba, 2003).

³⁰ El *liberal o residual*, basado en experiencias históricas de países anglosajones como EE.UU., Australia, Canadá o Nueva Zelanda, asume que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y que, por ello, el Estado sólo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar; es decir, los más pobres (Skocpol, 1995; Bramley y Hill, 1986; Esping-Andersen, 1990; Corpi y Esping-Andersen, 1993). El *conservador o corporativo*, construido a partir de la experiencia histórica de los países de Europa Occidental continental, pone al Estado y a las instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómico, los cuales distribuyen beneficios siguiendo criterios de clase o esta-

Por lo que toca al tema de los regímenes de bienestar en transición, el centro de los estudios aludidos ha sido demostrar empíricamente que no tienen fundamento tres tesis que son moneda de curso común en numerosos documentos generados por agencias financieras internacionales y en múltiples trabajos producidos bajo el paraguas del Consenso de Washington: que el paradigma de bienestar residual es el único que se ajusta a las condiciones impuestas por la globalización y los procesos de integración económica; que la única ruta posible es la desregulación laboral y que el *Welfare State* enfrenta una crisis terminal de la que ya no podrá recuperarse³¹.

LOS REGÍMENES DE BIENESTAR LATINOAMERICANOS

Más allá de la discusión de estas temáticas, las cuales he abordado en otros textos (Barba, 2003; 2004a; 2004b), se encuentra una cuestión crucial para este trabajo: si el concepto de *régimen de bienestar* es apropiado para dar cuenta: a) tanto de los arreglos institucionales desarrollados históricamente entre el Estado, la economía, las unidades domésticas y las políticas sociales en América Latina; b) como del proceso y los alcances de la intensa agenda de reforma social que se ha operado a escala regional durante los años noventa.

En mi opinión, no hay ninguna razón para asumir que las únicas formas de articulación posible entre los elementos referidos en el inciso a) sean las que han prevalecido en los tipos de regímenes de bienestar de las grandes economías de la OCDE.

tus político. Los beneficios que no constituyen derechos universales, sino corporativos (aunque gradualmente se acercan a la universalización en condiciones de pleno empleo), tienden a reforzar la estratificación social que se deriva de las capacidades políticas de los actores y sólo se ofrecen cuando las capacidades de la familia para servir a sus miembros se han agotado (Esping-Andersen, 1990). El *institucional o socialdemócrata* suele ejemplificarse con dos experiencias históricas diferentes: el paradigma beveridgeano inglés y el socialdemócrata escandinavo, ambos desarrollados básicamente después de la Segunda Guerra Mundial. Cada uno de ellos concibe los riesgos como consecuencias sistémicas de la operación del mercado y por ello asumen el bienestar individual como una responsabilidad colectiva, solidaria. Ello explica que “lo social” incluya en estos casos al conjunto de los ciudadanos. Este enfoque implica la implantación del principio de universalidad de las políticas sociales, en el caso beveridgeano, para fijar el derecho a un nivel mínimo de bienestar para todas las categorías y grupos sociales, encaminado a garantizar ciudadanía universal a pesar de las diferencias sociales generadas por la operación del mercado. En el caso socialdemócrata, a través de un proceso de desmercantilización sin precedentes en el marco de sociedades capitalistas, dirigido a construir un derecho democrático a un nivel de vida socialmente adecuado para construir una sociedad más equitativa, al margen de la lógica del mercado (Beveridge, 1987; Corpi y Esping-Andersen, 1993; Hill, 1997; Lautier, 2001; Marshall, 1992; Torfing, 1998).

31 Entre ellos destacan los siguientes: Bramley y Hill (1986); Pierson (1994); Skocpol (1995); Goodin et al. (1999); Deacon (1999); Bonoli y Taylor-Gooby (2000); Scharpf y Schmid (2000); Esping-Andersen (1996; 1999; 2001); Annesley (2001); Huber y Stephens (2000) y Schierup (2001).

En América Latina, las políticas sociales y los sistemas de prestaciones sociales tienen una larga historia³². La fase expansiva de dichos sistemas estuvo acoplada con el proceso de industrialización a través de la ISI, en auge entre los años cuarenta y setenta³³.

Durante la fase de sustitución de importaciones, el sistema del seguro social fue uno de los ejes para articular una coalición distributiva proclive al proyecto industrializador, que estuvo integrada por sectores de las clases medias, organizaciones obreras, empleados públicos, empresarios industriales nacionales y extranjeros, partidos políticos y funcionarios públicos.

Las instituciones del seguro social se distinguieron por ser regresivas y no democráticas, características que:

- sólo en pocos casos permitieron un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social, lo que se tradujo en una situación de exclusión asistencial de quienes no formaban parte de la coalición que retroalimentaba el proyecto de industrialización, especialmente los trabajadores del sector informal urbano y quienes laboraban en el sector rural;
- propiciaron altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales³⁴ (Barba, 2003: 384-393).

Se puede agregar a esta descripción que esas instituciones expresaban una concepción familiarista del bienestar social, pues preservaban una división familiar del trabajo (*breadwinner system*) que confería a los hombres adultos el papel de proveedores y portadores de derechos para el resto de la familia a través del empleo formal, y a las mujeres, la responsabilidad de transferir servicios de bienestar para los demás miembros del hogar (Barba, 2003: 384-393).

Sin embargo, como he sostenido en un extenso estudio sobre los sistemas de bienestar en Latinoamérica (Barba, 2003), no es correcto

32 Los sistemas de prestaciones sociales en la zona son de larga data, pues se han desarrollado en tres grandes oleadas: la primera durante los años veinte, la segunda inicia en los años cuarenta y la tercera a partir de los cincuenta (Mesa-Lago, 1994). De hecho, como lo señala James Malloy, muchos países latinoamericanos adoptaron programas de seguridad social antes que algunos países capitalistas industrializados, como los EE.UU. (Malloy, 1986: 31).

33 Algo parecido a la relación que se produjo en Europa Occidental y los EE.UU. entre la expansión del Estado del Bienestar y las políticas keynesianas.

34 En la región, la hegemonía de este paradigma fue acompañada con altos niveles de desigualdad, así como por una tendencia a la reducción del peso relativo de la pobreza, pero no de su peso absoluto. Sin embargo, los indicadores de calidad de vida muestran que en la etapa expansiva del modelo ISI mejoraron consistentemente los principales indicadores sociales, como las tasas de mortalidad infantil, la esperanza de vida y la cobertura de los sistemas de educación y salud (Barba, 2003).

hablar de un solo tipo de régimen de bienestar en la región, sino de tres tipos desarrollados bajo el paraguas del paradigma del seguro social: los *universalistas*, los *duales* y los *excluyentes*.

Los regímenes universalistas, que incluían a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica³⁵, fueron los que más se asemejaron a los regímenes conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y universalizante³⁶ como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera. Sin embargo, no hubo uniformidad en los tipos de regímenes políticos con los que se vincularon, ya que estos se dividieron en democráticos y autoritarios³⁷.

Los datos indican que a inicios de la década del setenta, cuando aún parecía viable el modelo ISI a escala latinoamericana, en estos países se observaban los mayores niveles de gasto social; la menor heterogeneidad etnocultural; la mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos y de salud; los menores niveles de pobreza rural, urbana y total; los menores índices de concentración del ingreso; los indicadores más bajos en materia de precariedad laboral y subempleo; los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida (Barba, 2003: 444-464).

Por su parte, los regímenes duales incluían a Brasil, México, Colombia y Venezuela, y los excluyentes comprendían a la mayoría de los países de América Central, con la excepción de Costa Rica y Panamá, así como a países de América del Sur como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

Estos dos tipos de regímenes se distinguían por:

- Un descenso de uno y dos escalones, respectivamente, en todos los indicadores ya mencionados, así como en los niveles de gasto social, de cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de salud preventiva, y del grado de desmercantilización del bienestar social.
- Un aumento gradual de la heterogeneidad etnocultural, del carácter regresivo de los sistemas de protección social y del grado de informalidad de los mercados laborales³⁸.

Estas características, en estricta consonancia con el paradigma regional, tendían a manifestarse de manera dual en los regímenes interme-

35 Los tres primeros desarrollaron sus sistemas de bienestar desde principios del siglo XX, mientras Costa Rica lo hizo a mediados del siglo pasado.

36 La excepción fue Costa Rica, donde la cobertura se asemejó más al modelo *beveridgeano* de cobertura universal en un solo momento.

37 Sólo el caso costarricense se ha mantenido bajo un sistema político democrático sin interrupciones autoritarias.

38 Para un recuento pormenorizado de esos indicadores, ver Barba (2003).

dios, privilegiando a la población urbana, organizada y relevante para el modelo ISI y excluyendo al resto de la población, mientras se agudizaban en el caso de los regímenes excluyentes, dejando por fuera de su cobertura a la mayoría de la población (Barba, 2003: 444-464).

REGÍMENES EN TRANSICIÓN

Tras más de una década de reformas, los regímenes de bienestar latinoamericanos han sufrido transformaciones muy significativas. Los efectos de los procesos de ajuste económico y de reforma social, así como las dinámicas de los mercados laborales, se han distribuido de manera desigual entre los tres tipos de regímenes mencionados.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PROCESOS DE AJUSTE

Las reformas no se iniciaron al mismo tiempo en toda la región. En los regímenes universalistas del Cono Sur, comenzaron en la década del setenta; mientras que en el resto de los países de América Latina, la década del noventa fue la más activa en esta materia, particularmente en su primera mitad (Barba, 2003: 546-550).

Por otra parte, los ritmos de las reformas no han sido similares. En regímenes universalistas como Chile, Uruguay y Costa Rica, al igual que en regímenes duales como Brasil y Colombia, las reformas han tendido a ser graduales (lentos y crecientes), mientras que en Argentina (régimen universalista), México, Venezuela (regímenes duales) y Perú, junto con la mayor parte de Centro América (regímenes excluyentes), han abundado los tratamientos de shock (amplios y rápidos) (Barba, 2003: 484-489).

Los alcances de los procesos de reforma tampoco son equivalentes, ya que han abarcado numerosos campos, entre ellos, la apertura comercial, la reforma tributaria, la reforma financiera, las privatizaciones de activos públicos, la reforma laboral y la reforma del sistema de pensiones. Sin embargo, puede documentarse una gran variabilidad en este terreno, pues mientras algunos países como Argentina, Chile (regímenes universalistas) o Perú (régimen excluyente) han realizado cinco o seis de estas grandes reformas, otros como Colombia, México, Venezuela (regímenes duales) y Bolivia, Guatemala o Nicaragua (regímenes excluyentes) han realizado cuatro, y otros más como Costa Rica, Uruguay (regímenes universalistas) o Brasil (régimen dual) han realizado dos o tres (Barba, 2003: 484-489).

Tampoco se puede hablar de homogeneidad en otros terrenos, ni en los años en que las reformas han entrado en crisis, ni en los momentos en que han sido corregidas o cuando se han estancado, ni en el estado que actualmente guardan. Las reformas tempranas en el Cono Sur entraron en crisis a principios de la década del ochenta; las tardías entraron en crisis en los años noventa, como ocurrió en Brasil, México o Venezuela.

La continuidad de las mismas ha sido igualmente variable; las reformas se han consolidado en Chile, y han sido frenadas pero son estables en países como México, Brasil, Colombia; se encuentran en crisis en Argentina y han sido revertidas en Venezuela (Barba, 2003: 484-489).

LOS ESTILOS DE CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

También en el caso de los estilos de crecimiento o las estrategias de empleo asumidas podemos hablar de trayectorias diferentes.

Durante los años noventa, en los regímenes universalistas del Cono Sur, el crecimiento del empleo se concentró en sectores y subsectores que emplean trabajo calificado y asalariado (servicios básicos, servicios financieros y servicios sociales). Esos países tuvieron un crecimiento económico muy elevado (alrededor del 5,3% anual), pero se distinguieron por una baja elasticidad empleo-producto (ya que por cada punto porcentual de incremento del PIB, el empleo creció apenas 0,33 puntos porcentuales) y por muy altos niveles de desempleo urbano (tasas medias que fluctuaron entre el 7,4 y el 10,4% entre 1991 y 1999). Estas tendencias generaron una polarización salarial moderada y no permitieron la reducción de la concentración del ingreso (Barba, 2003: Cuadros 72 a 75; Anexo I).

Por su parte, en los regímenes duales también crecieron los servicios básicos, financieros y sociales, pero fueron acompañados por un crecimiento significativo del empleo en sectores y subsectores que emplean trabajo descalificado (particularmente, en la industria manufacturera en el caso de México, en la industria de la construcción en el caso venezolano, y el comercio en todos los casos). Estos países tuvieron un crecimiento económico medio (una tasa promedio del 2,9% anual), pero se distinguieron por una elasticidad empleo-producto mayor a la media regional (por cada punto porcentual de incremento del PIB, el empleo creció un 0,70%), altos niveles de desempleo urbano (las tasas medias anuales fluctuaron entre el 6,8 y el 11,1% entre 1991 y 1999), la baja calidad del empleo generado (gran peso del empleo por cuenta propia) y una alta polarización salarial, que evitó la reducción de la concentración del ingreso (Barba, 2003: Cuadros 72 a 75; Anexo I).

Finalmente, regímenes excluyentes como Bolivia, El Salvador, Honduras o Perú se caracterizaron a escala regional por contar con el mayor crecimiento del empleo en sectores y subsectores que emplean trabajo descalificado (el crecimiento del empleo en la industria manufacturera, la construcción y el comercio fue muy alto), tuvieron altas tasas de crecimiento del PIB (alrededor del 4,3% anual), se distinguieron por la mayor elasticidad empleo-producto de América Latina (por cada punto porcentual de incremento del PIB, el empleo creció un 1,3%), niveles de desempleo urbano relativamente bajos (las tasas medias anuales fluctuaron entre el 6,8 y el 7,7% entre 1991 y 1999), una baja calidad

del empleo (empleo por cuenta propia) y una muy alta polarización salarial, atribuible al hecho de que también creció el empleo en los sectores que demandan trabajo calificado, lo que tendió a incrementar la concentración del ingreso (Barba, 2003: Cuadros 72 a 75; Anexo I).

De esta manera, en resumen, el nuevo modelo económico exportador latinoamericano se ha traducido en dos distintas modalidades de exclusión laboral. La primera corresponde a los regímenes universalistas, que se caracterizan por una calidad del empleo relativamente alta, altos niveles de desempleo y una alta concentración del ingreso. La segunda, que concierne tanto a los regímenes duales como a los regímenes excluyentes, se caracteriza por niveles de desempleo intermedios, pero se destaca por la baja calidad de los nuevos empleos que genera, así como por la alta polarización salarial y la concentración del ingreso que produce.

LA REFORMA SOCIAL

La heterogeneidad reinante continúa en el caso de los procesos de reforma social. En este caso, como lo afirma Filgueira (1998), la focalización y la descentralización no pueden significar lo mismo en los regímenes universalistas, donde se ha dado un desarrollo notablemente mayor de derechos universales en materia de educación y salud, que en el caso de los regímenes duales y excluyentes, que representan dos escalones inferiores en este terreno.

FOCALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Si los procesos de focalización se enmarcan en derechos universales, pueden emplearse para garantizar un acceso mínimo a quienes no han sido incluidos y pueden contribuir a fortalecer a la ciudadanía social. Sin embargo, existe el riesgo de usar esta estrategia para dejar en un segundo plano la ampliación de esta clase de ciudadanía, sobre todo en países donde los derechos universales no se han desarrollado significativamente, concentrándose retóricamente en la superación de la pobreza. Este riesgo crece en las zonas excluidas de los regímenes duales y en el conjunto de los regímenes excluyentes. En esos mismos casos, son mayores los riesgos de estigmatización social, exclusión asistencial y neoclientelismo.

Por lo que toca a la descentralización, más allá del carácter sumamente heterogéneo que ha adquirido este proceso en la región (Cominetti y Di Gropello, 1998), la clientelización de los servicios sociales y el neopatrimonialismo, al igual que la agudización de las inequidades distributivas y la indisciplina fiscal, constituyen riesgos mayores en los regímenes duales y excluyentes, donde existen amplios sectores no incorporados a la protección social moderna (Barba, 2003: 554-556, 560-563).

LAS REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL

En ese mismo tenor, aunque en toda la región se ha reconocido que la creación de redes de seguridad³⁹ es indispensable para enfrentar la vulnerabilidad social a los ciclos económicos y las catástrofes naturales y personales, así como para evitar estrategias familiares que impliquen costos a largo plazo en términos de desarrollo humano⁴⁰, estas se han difundido a lo largo de América Latina de manera muy desigual:

- En los regímenes universalistas, donde el problema del desempleo es mayor, han predominado las políticas de *workfare* encaminadas a la reinserción laboral y a una cierta desfamiliarización del bienestar⁴¹.
- En los regímenes duales, donde el problema de la pobreza es considerablemente mayor, se destacan las transferencias de efectivo y la aparición de programas de desarrollo humano que tienen como eje el rol reproductivo de las mujeres⁴².
- En los regímenes excluyentes, donde la pobreza es muy severa, la característica distintiva son los fondos de inversión social (Barba, 2003: 563-577).

LA REFORMA DE LOS SISTEMAS PENSIONARIOS

En el caso de la reforma de los sistemas de pensiones, nuevamente encontramos que, aunque el modelo de reforma difundido en toda la región es el sistema de capitalización individual desarrollado en Chile desde 1981, las reformas han tenido características dispares, debido sobre todo a la oposición política y social interna que han enfrentado las iniciativas de reforma. Se puede hablar de dos tipos de reforma:

39 De acuerdo con Hicks y Wodon, las características de una red de seguridad ideal serían las siguientes: estar basada en un análisis acabado de quiénes tienden a verse más afectados por la crisis y qué clase de mecanismos utilizan normalmente para enfrentarlas; ofrecer una cobertura suficiente a la población a la que se desea llegar, especialmente a los grupos más vulnerables y excluidos; estar bien focalizada en los pobres; hallarse bajo la supervisión de instituciones bien constituidas; ser anticíclicas; ser sustentables desde el punto de vista fiscal; poder entregar beneficios con rapidez y lograr que la mayor parte posible de los costos se dirija a incrementos netos del ingreso de los beneficiarios; complementar los programas sociales privados; reducirse proporcionalmente una vez que pasa la crisis (Hicks y Wodon, 2001: 99-100).

40 Particularmente, el trabajo infantil y juvenil que sustituye la escolaridad y se traduce en pérdidas salariales de largo plazo, debido a menores dotaciones de capital humano (Hicks y Wodon, 2001: 96).

41 El apoyo de jóvenes y mujeres, la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas y los programas de capacitación para el empleo.

42 Tal es el caso de Progres-Oportunidades en México.

las autoritarias ejemplificadas por los casos de Chile, México y Perú, y las democráticas ilustradas por los casos de Argentina, Costa Rica, Uruguay y Colombia, que han generado cuatro tipos de sistemas y un nuevo tipo de programas emergente:

- El *sustitutivo* en el que un sistema de capitalización individual reemplaza a un sistema de reparto o de capitalización colectiva. Este modelo sigue la experiencia chilena y sólo ha podido implantarse bajo fuertes controles autoritarios, como ocurrió en regímenes duales y excluyentes como el mexicano, el boliviano, el salvadoreño y el ecuatoriano.
- El *sistema mixto* no cierra el sistema público, pero sí lo reforma y lo convierte en uno de sus dos componentes: el sistema público paga una pensión básica, mientras el privado paga una pensión complementaria. Este tipo de modelo fue implantado en regímenes universalistas democratizados como Argentina y Uruguay, donde la oposición política desempeñó un papel muy significativo.
- El *paralelo*, que tampoco cierra el sistema público, el cual se mantiene como una alternativa al nuevo sistema privado, como ocurrió en regímenes duales y excluyentes como Colombia y Perú, que enfrentaron grandes resistencias a sus tentativas de implantación de sistemas sustitutivos.
- Los *sistemas públicos de reparto y capitalización colectiva reformados* para hacerlos más viables en términos financieros, como ocurrió en los casos de Costa Rica y Brasil (Barba, 2003: 578-596; Mesa-Lago, 2001).
- Los programas de pensiones no contributivas, como los existentes en Brasil⁴³.

LOS RENDIMIENTOS DE LAS REFORMAS

De acuerdo con datos aportados por diversas fuentes, como el PNUD (1999), la CEPAL (1999; 2001a; 2001b; 2002; 2004), Astorga y FitzGerald (1998) y Cominetti y Ruiz (1998), es posible establecer algunos patrones sobre los efectos que las reformas estructurales y sociales han tenido sobre las capacidades de los regímenes de bienestar latinoamericanos para producir y distribuir bienestar.

En el caso de los regímenes universalistas, los claroscuros de la década del noventa son muy evidentes. Se dio una evidente mejora en

43 En Brasil, en 1991, se estableció un programa de pensiones rurales para adultos mayores conocido como *Prêvidencia Rural* (PR) y, en 1993, un programa de pensiones urbanas para adultos mayores, denominado *Benefício de Prestação Continuada*, que en conjunto protegen a 5,3 millones de personas (Barrientos et al., 2003).

términos de crecimiento económico y un comportamiento polarizado en términos de estabilidad macroeconómica⁴⁴. En los casos de Chile y Costa Rica, no se registran modificaciones significativas en las tendencias históricas en materia de bienestar social: la precariedad laboral continúa aumentando⁴⁵, al igual que el desempleo; la concentración del ingreso ha crecido o es alta; la pobreza ha disminuido en términos relativos, pero ha aumentado en términos absolutos. En los casos de Argentina y Uruguay, como resultado de la reciente crisis económica, se han experimentado notables caídas del PIB per cápita y un repunte extraordinario de la pobreza, que exhibe graves fenómenos de vulnerabilidad social (ver Anexo).

Sin embargo, en este *cluster*, a pesar de las tendencias del empleo y de las reformas de los sistemas de pensiones, estos mantienen altos niveles de cobertura⁴⁶; y pese a las tendencias en materia de pobreza y distribución del ingreso (ver Anexo), los índices relativos de vida⁴⁷, al igual que los niveles de desarrollo humano, se mantienen como los mejores de toda la región⁴⁸. Asimismo, los indicadores de exclusión social se sostienen como los menores de América Latina⁴⁹ (Barba, 2003: Cuadros 86, 89 y 90).

No obstante, como hemos visto, la situación de algunos de estos regímenes empezó a deteriorarse en la parte final del siglo XX, y la crisis Argentina hace albergar serias dudas sobre la sustentabilidad de las reformas estructurales realizadas y sobre la conveniencia de continuar acríticamente por la senda seguida hasta ahora (ver Anexo).

En el caso de los regímenes de bienestar duales, la precariedad laboral es mucho mayor que en el caso anterior; los niveles de desempleo son en general más altos⁵⁰; la cobertura de la seguridad social, ahora reformada, sigue siendo también mucho más baja, lo que se traduce

44 Mientras Chile y Costa Rica lograron una gran estabilidad, no fue así en los casos de Argentina y Uruguay después de la crisis reciente.

45 De acuerdo con Stallings y Weller (2001: Cuadro 9), durante los años noventa en Chile, el 21% del empleo era por cuenta propia, mientras en Costa Rica lo era el 18,7%.

46 Entre 1997 y 1998, en este *cluster*, en promedio, el 81% de la fuerza laboral estaba asegurada (Mesa-Lago, 2001: Cuadro 3).

47 Si comparamos el nivel de bienestar de los países de este *cluster* con el de los EE.UU. (tomado como 100), encontraremos que hacia 1970 el índice relativo de vida era de 76, y para 1995 era de 78, lo que habla de una ligera reducción de la brecha (Astorga y FitzGerald, 1998: Cuadro IX.5)

48 En 1997, los países que integran este *cluster* se encontraban ubicados entre las posiciones 34-45 del Índice de Desarrollo Humano-1 (IDH-1) del PNUD, con valores promedio de ese índice de 0,825 (PNUD, 1999).

49 En 1997, el IPH-1 que refleja la proporción de la población afectada por una serie de privaciones clave en materia de longevidad, conocimientos, salud, desnutrición, e ingresos, para este *cluster*, era en promedio de sólo el 4,3% (Barba, 2003: Cuadro 90).

50 La excepción es México, pero eso también se relaciona con una forma distinta de medir el desempleo.

en que amplios sectores de la población laboran sin ningún tipo de protección social⁵¹. Por otra parte, aunque el gasto social como porcentaje del PIB se ha recuperado, la brecha frente a los niveles de gasto social de los regímenes universalistas es semejante a la de los años setenta⁵². En este *cluster* intermedio han progresado los niveles de cobertura de los programas sectoriales de nivel primario en materia de educación y salud, hasta alcanzar casi la universalidad, empero la capacidad disminuye a medida que se avanza a otros niveles de servicio, donde la brecha respecto a los regímenes universalistas no se ha reducido significativamente (CEPAL, 2002; Barba, 2003: Cuadro 86).

En este caso, el PIB per cápita prácticamente no ha crecido⁵³, lo que sin duda ha afectado negativamente la capacidad para reducir la pobreza y la pobreza extrema. A pesar de que ha aumentado la concentración del ingreso a grados extremos⁵⁴ y de que los niveles de pobreza siguen siendo muy altos, los índices relativos de vida han mejorado y la brecha con los regímenes universalistas se ha reducido⁵⁵. Sin embargo, los índices de pobreza humana (IPH-1) son tres veces mayores que en el caso de dichos regímenes⁵⁶, lo que indica una proporción mucho mayor de población excluida de los servicios de salud, educación, nutrición y oportunidades de ingreso (ver Anexo).

Finalmente, en el caso de los regímenes excluyentes, los datos indican una situación social aún más difícil, esto a pesar de que los niveles de crecimiento del PIB per cápita fueron superiores a los alcanzados por los regímenes duales (ver Anexo). En este caso, aunque el desempleo es comparativamente bajo⁵⁷, la precariedad laboral es muy alta⁵⁸ y la cobertura de la seguridad social es muy inferior a la de los

51 Entre 1997 y 1998, en este *cluster*, en promedio, el 36,0% de la fuerza laboral estaba asegurada, porcentaje muy inferior al de los regímenes universalistas (Mesa-Lago, 2001: Cuadro 3).

52 En 1980-1981, los regímenes universalistas destinaban en promedio el 16,4% del PIB al gasto social, para 1998-1999 destinaban el 19%. En contraste, los regímenes duales destinaban respectivamente el 10,8% y el 13,4% del PIB (Cominetti y Ruiz, 1998: Cuadro 2; Barba, 2003: Cuadro 86).

53 En el caso de Venezuela, el PIB per cápita cayó de manera abrupta (ver Anexo).

54 La excepción es Colombia.

55 De acuerdo con Astorga y FitzGerald (1998: Cuadro IX.3), el índice relativo de vida de los regímenes duales era 10 puntos menor que el de los universalistas en 1970, mientras en 1995 era sólo 5 puntos menor (Barba, 2003: Cuadro 89).

56 El valor promedio del IPH-1 para estos regímenes es del 12,3%, frente al 4,3% de los regímenes universalistas (PNUD, 1999).

57 En 1999, en Bolivia, El Salvador, Honduras y Perú, usados como ejemplo, en promedio la tasa media anual del desempleo urbano fue del 7,4% (CEPAL, 2001b: Cuadro III.7; Barba, 2003: Cuadro 75).

58 En este *cluster*, durante los años noventa, el promedio del 44% de los empleos fue por cuenta propia (Stallings y Weller, 2001: Cuadro 9).

casos previos⁵⁹. En ese contexto, al igual que en un sector muy amplio de los regímenes duales, tener un empleo no garantiza salir de la pobreza, como lo demuestran los índices de pobreza prevalecientes en este *cluster*, que continúan siendo los más elevados de América Latina. Esa situación se ve agravada por bajos niveles de gasto social y niveles muy altos de concentración del ingreso (ver Anexo).

Los niveles de vida también continúan siendo los más reducidos de la región, a pesar de que en las últimas décadas ha crecido la cobertura en materia de salud y educación y se ha incrementado la esperanza de vida. Esto es corroborado por los niveles de desarrollo humano que, si bien no pueden catalogarse como bajos, sí se ubican entre los más bajos de los niveles medios⁶⁰. En perfecta armonía con este bajo perfil social, los indicadores de pobreza humana señalan que en este *cluster* los niveles de exclusión social son considerablemente altos⁶¹.

CONCLUSIONES: LOS RETOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA SOCIAL

La imagen general mostrada indica que, a inicios del siglo XXI en América Latina, el desarrollo social y el crecimiento económico no están articulados de una manera satisfactoria, y que queda pendiente en la agenda social de la región la construcción de ciudadanía social para alcanzar sociedades más igualitarias e inclusivas, necesidad que implica retos diferenciales dependiendo del tipo de régimen de bienestar desde donde se afronten.

Los regímenes universalistas, durante los años noventa, se caracterizaron por estrategias de crecimiento económico⁶² desvinculadas de la generación de empleo. Esto implica que, de continuar esta tendencia, cada vez más personas en edad laboral no tendrán garantizado un derecho civil fundamental: el derecho a un trabajo digno, remunerador y portador de derechos sociales⁶³. A esta trayectoria se suman evidencias muy claras de que el subempleo crece y la calidad del empleo se deteriora; ello indica que estos regímenes, tradicionalmente vistos como los baluartes de los procesos de salarización a escala regional, están adqui-

59 En 1997-1998, sólo el 12% de la fuerza laboral estaba asegurada en Bolivia, sólo el 32% en Perú, y en muchos casos no hay ni siquiera datos confiables (Mesa-Lago, 2001: Cuadro 3).

60 Por ejemplo, Bolivia ocupa el lugar 112; El Salvador, el lugar 107; Nicaragua, el 121; y Perú, el 80 (PNUD, 1999).

61 En promedio, en Bolivia, El Salvador, Nicaragua y Perú el valor del IPH-1 es del 21,5% de la población (PNUD, 1999).

62 O estilos de crecimiento económico.

63 Sólo Costa Rica logró una elasticidad empleo-producto razonable, pero al mismo tiempo se trata de un caso *sui generis*, ya que se distingue por una liberalización económica muy limitada y por adoptar un estilo de crecimiento que privilegia la creación de empleos no calificados.

riendo gradualmente las características de los regímenes duales, donde los derechos sociales tienden a desvincularse de los nuevos empleos.

Nuestra región puede caracterizarse por una situación paradójica: o logra crecimiento económico sin empleos, como ocurre en los regímenes universalistas, o vincula el crecimiento a la generación de empleos de baja calidad y alta informalidad, como ocurre en los regímenes duales y excluyentes. Por ello, en ambos casos, es indispensable incorporar en la agenda pública, como algo estratégico en términos sociales, el tema de la generación de empleos formales acompañados de derechos sociales mínimos. En ese escenario, son imprescindibles tanto un rol activo del Estado para favorecer inversiones productivas que generen empleos de calidad, como un cambio de óptica pública sobre el mercado laboral, el cual debe dejar de concebirse como un terreno sagrado donde sólo las leyes del mercado deben imperar, y en cambio recuperarse como un espacio medular para la inclusión social. En ese sentido, tanto la formulación de políticas de activación laboral como de capacitación para el trabajo son cruciales, ya que desde el punto de vista social lo fundamental no puede ser la flexibilización laboral para reducir costos, sino evitar la formación de estamentos de baja calidad laboral que impiden el ascenso social para amplios sectores.

Por otra parte, los efectos dramáticos sobre los niveles de pobreza de las crisis económicas durante los años noventa, emblemáticos por las crisis mexicana y argentina, dos de los países más representativos en materia de liberalización económica, indican que a escala regional los procesos de ajuste son acompañados por una alta vulnerabilidad social, que puede llevar no sólo a perder lo ganado en el terreno de la reducción de la pobreza, como ocurrió con la crisis mexicana de mediados de la década del noventa, sino a que, en ese ámbito, regímenes universalistas alcancen perfiles sociales que se asemejan a los de los regímenes duales, como ocurrió con Argentina, o a que regímenes duales se acerquen a los perfiles de los regímenes excluyentes, como ocurrió con Venezuela.

Las crisis económicas y sus devastadores efectos sociales no sólo ponen de manifiesto las limitaciones de las redes mínimas de seguridad social, que no demuestran las capacidades contracíclicas que se les atribuyen, sino que evidencian que la decisión de cada gobierno de privilegiar un tipo de redes sobre otras es con frecuencia inadecuada frente a la diversidad de riesgos y retos sociales afrontados. Esto significa, por ejemplo, que los regímenes universalistas no sólo enfrentan problemas de desempleo, sino de empobrecimiento masivo, y que los regímenes duales y excluyentes no confrontan exclusivamente problemas de pobreza masiva, sino de falta de capacidades de la población para ascender socialmente o de desempleo o subempleo.

Asimismo, si bien los alcances de estrategias de focalización y des-centralización pueden variar positiva y negativamente entre los distintos tipos de regímenes de bienestar regionales en la tarea de complementar u obstaculizar la universalización de los servicios sociales, un tema central y pendiente para la agenda de construcción de ciudadanía es el de los mecanismos de selectividad y la permanencia de los programas sociales.

Durante los últimos veinte años, en América Latina ha habido una proliferación de programas sociales, con distintos objetivos⁶⁴, con diferentes tipos de beneficiarios atendidos, empleando distintos tipos de estrategias de focalización⁶⁵. Sin embargo, prácticamente en ningún caso se ha considerado a los pobres como ciudadanos que cuentan con derecho a un mínimo de bienestar, ni se han establecido derechos particulares, ni titularidades para exigirlos. Esto ha derivado en una gran inestabilidad social, porque los programas, al no ser instituciones que materializan derechos sociales, han permitido la manipulación de los pobres con fines electorales o políticos, o han sido recortados en momentos críticos o eliminados por cuestiones políticas, prácticamente sin ninguna explicación, o siguen funcionando en un contexto donde los niveles mínimos de bienestar es un asunto dictaminado tecnocráticamente y no algo exigible al Estado, etcétera.

En ese escenario, algo esencial es determinar social y políticamente cuáles deberían ser los parámetros mínimos de bienestar a los que todos deberían tener derecho, cuáles son los mecanismos, normas, procedimientos y recursos disponibles y exigibles por cada ciudadano para alcanzar las metas establecidas y cuáles son los compromisos que cada uno debería asumir en este esfuerzo, tanto en términos presupuestales por parte de los no pobres, como en términos de obligaciones por parte de los pobres para hacer uso de sus derechos.

Resulta claro que este proceso sería necesariamente desigual, dado que las brechas en términos de pobreza, exclusión, índices relativos de vida y de desarrollo humano entre los distintos tipos de regímenes de bienestar son muy marcadas, y los plazos para cumplir los compromisos dependerían de la voluntad pública para resolver democráticamente los problemas fiscales que el esfuerzo demandaría. Pero, en todo caso, este cambio de óptica daría una mayor certidumbre a los pobres y les garantizaría efectivamente un punto de partida común o recursos de emergencia exigibles, una ciudadanía y dignidad social para desarrollar

64 Que han fluctuado entre apagar estallidos sociales, incrementar la gobernabilidad de los procesos de ajuste, desarrollar fondos de inversión social o invertir en capital humano para enfrentar la reproducción intergeneracional de la pobreza, crear redes mínimas de seguridad para enfrentar la vulnerabilidad social, realizar transferencias monetarias condicionadas o incondicionadas, y ofrecer directa o indirectamente servicios públicos, etcétera.

65 Directa, indirecta y autofocalización.

sus propias expectativas, al margen de la manipulación y los vaivenes de la vida política y del comportamiento cíclico de la economía.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Oscar 1995 “Crecimiento, ajuste, distribución del ingreso y pobreza en América Latina” en Núñez, José (ed.) *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas* (Washington DC: BID).
- Annesley, Claire 2001 “UK social policy: between europeanization and americanization” (Manchester: University of Manchester).
- Astorga, Pablo y FitzGerald, Valpy 1998 “Apéndice estadístico” en Thorp, Rosemary *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX* (Washington DC: BID).
- Barba, Carlos 2003 “El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México”, Tesis doctoral en Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Barba, Carlos 2004a “Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington” en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara) Vol. XI, N° 31.
- Barba, Carlos 2004b *Régimen de bienestar y reforma social en México* (Santiago: ONU/CEPAL) N° 90.
- Barba, Carlos; Ivo, Anete; Valencia, Enrique y Ziccardi, Alicia 2005 “Research horizons: poverty in Latin America” en Oyen, Else et al. *The polycopic landscape of poverty research: “state of the art” in international poverty research. An overview and 6 in-depth studies* (Bergen: International Social Sciences Council/Comparative Research Programme on Poverty).
- Barrientos, Armando et al. 2003 *Non-contributory pensions and poverty prevention. A comparative study of Brazil and South Africa* (Londres: Institute of Development and Policy Management y HelpAge International).
- Beveridge, William Henry 1987 *Las bases de la seguridad social* (México DF: Instituto Nacional de Salud Pública/Fondo de Cultura Económica).
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 1997 *Estrategia para reducir la pobreza* (Washington DC). En <www.iadb.org/sds/doc/904spa.pdf>.

- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 1998 *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza* (Washington DC).
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 2000 *Protección social para la equidad y el crecimiento* (Washington DC).
- BM-Banco Mundial 1990 *World development report 1990* (Washington DC).
- BM-Banco Mundial 1994 *Informe sobre el desarrollo mundial 1994* (Washington DC).
- BM-Banco Mundial 1995 *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada* (Washington DC).
- BM-Banco Mundial 1997 *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* (Washington DC).
- BM-Banco Mundial 2001 *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza* (Washington DC).
- Bonoli, George y Taylor-Gooby, Peter 2000 *European welfare futures: towards a theory of retrenchment* (Cambridge: Polity Press).
- Bottomore, Tom 1992 "Citizenship and social class, forty years on" en Marshall, Thomas Humphrey y Bottomore, Tom *Citizenship and Social class* (Londres: Pluto Press).
- Bramley, Glen y Hill, Michael 1986 *Analysing social policy* (Oxford: Blackwell Publishers).
- Burki, Shahid Javed y Edwards, Sebastian 1995 *Latin America after Mexico: quickening the pace* (Washington DC: Banco Mundial).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1990 *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1992 "Gasto social y equidad en América Latina" (LC/R. 1235), Santiago.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1997a *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1997b *Panorama social de América Latina 1996* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1999 *Panorama social de América Latina 1998* (Santiago: Naciones Unidas).

- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2000 *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Resumen ejecutivo* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2001a *Panorama social de América Latina 2000-2001* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2001b *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2002 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2004 *Panorama social de América Latina 2002-2003* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL/UNICEF 2001 *Building equity from the beginning: the children and adolescents of Ibero-America* (Santiago: Naciones Unidas).
- Cominetti, Rossella y Di Gropello, Emanuela 1998 *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana* (Santiago: CEPAL).
- Cominetti, Rossella y Ruiz, Gonzalo 1998 *Evaluación del gasto público social en América Latina: 1980-1995* (Santiago: CEPAL).
- Corpi, Walter y Esping-Andersen, Gosta 1993 "El modelo escandinavo: del alivio a la pobreza a los sistemas avanzados de protección" en Klinsberg, Bernardo *Pobreza, un tema impostergable* (México DF: Fondo de Cultura Económica/PNUD/CLAD).
- Cortés, Fernando; Hernández, Daniel; Hernández Laos, Enrique; Vera, Hadid y Székely, Miguel 2002 *Evaluación y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX* (México DF: Sedesol) Serie Documentos de Investigación.
- Dahrendorf, Ralf 1994 "The changing quality of citizenship" en Van Steenbergen, Bart 1994 *The condition of citizenship* (Londres: SAGE).
- Deacon, Bob 1999 "Socially responsible globalization: a challenge for the European Union", Ministerio Finlandés de Asuntos Sociales y Salud. En <www.vn.fi/stm/english/tao/publicat/deacon/contents.htm>.
- Edwards, Sebastian 1995 *Crisis and reform in Latin America. From despair to hope* (Nueva York: Oxford University Press).
- Esping-Andersen, Gosta 1987 "The comparison of policy regimes: an introduction" en Esping-Andersen, Gosta; Rein, Martin y

- Rainwater, Lee (eds.) *Stagnation and renewal in social policy. The rise and fall of policy regimes* (Nueva York: M.E. Sharpe).
- Esping-Andersen, Gosta 1990 *The three worlds of welfare capitalism* (Cambridge: Polity Press).
- Esping-Andersen, Gosta 1996 "After the golden age. Welfare State dilemmas in global economy" en Esping-Andersen, Gosta (ed.) *Welfare States in transition. National adaptations in global economy* (Londres: SAGE).
- Esping-Andersen, Gosta 1999 *Social foundations of postindustrial economies* (Londres: Oxford University Press).
- Esping-Andersen, Gosta 2001 "Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados" en Franco, Rolando (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia* (México DF: Siglo XXI/CEPAL).
- Falk, Richard 1994 "The making of global citizenship" en Van Steenberg, Bart *The condition of citizenship* (Londres: SAGE).
- Filgueira, Fernando 1997 "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina" en Pérez Baltodano, Andrés *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Filgueira, Fernando 1998 "Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", Ponencia presentada en el Seminario A Reforma da Administração Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos, Fundación Joaquim Nabuco, agosto. En <www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi8.rtf>.
- Franco, Rolando 2002 "Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe" en Sojo, Carlos (ed.) *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas* (San José: Banco Mundial/FLACSO).
- García Canclini, Néstor 1995 *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización* (México DF: Grijalbo).
- Goodin, Robert; Headey, Bruce; Muffels, Ruud y Dirven, Henk-Jan 1999 *The real worlds of welfare capitalism* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Gordon, Sara 2002 "Desarrollo social y derechos de ciudadanía" en Sojo, Carlos (ed.) *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas* (San José: Banco Mundial/FLACSO).

- Habermas, Jürgen 1994 "Citizenship and nacional identity" en Van Steenbergen, Bart *The condition of citizenship* (Londres: SAGE).
- Hicks, Norman y Wodon, Quentin 1999 *Are governments pro poor? A test based on targeted and social spending under booms busts* (Washington DC: Banco Mundial).
- Hicks, Norman y Wodon, Quentin 2001 "Protección social para los pobres en América Latina" en *Revista de la CEPAL* (Santiago) N° 73, abril.
- Hill, Michael 1997 *Understanding social policy* (Oxford: Blackwell Publishers).
- Hillmert, Steffen 2001 "Welfare State regimes and life-course patterns: an introduction". En www.mpib-berlin.mpg.de/dok/full/e2001.0232/frames/paper.htm.
- Huber, Evelyne y Stephens, John 2000 "The political economy of pension reform: Latin America in comparative perspective", Ponencia presentada en LASA 2000, Miami, 16-18 de marzo.
- Lautier, Bruno 2001 "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo" en *Espiral: Estudios de Estado y Sociedad* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara) Vol. VIII, N° 22.
- Malloy, James 1986 "Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos" en Mesa-Lago, Carmelo *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Marshall, Thomas Humphrey 1992 (1950) "Citizenship and social class" en Marshall, Thomas Humphrey y Bottomore, Tom *Citizenship and social class* (Londres: Pluto Press).
- Mesa-Lago, Carmelo 1994 *Changing social security in Latin America: towards alleviating the costs of economic reform* (Londres: Lyenne Rienner Publisher).
- Mesa-Lago, Carmelo 2001 "'Privatización' del sistema de pensiones en América Latina" en Franco, Rolando (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia* (México: Siglo XXI/CEPAL).
- Pérez, Juan Pablo y Sojo, Carlos 2002 "Reinventar lo social en América Latina" en Sojo, Carlos (ed.) *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas* (San José: Banco Mundial/FLACSO).

- Pierson, Paul 1994 *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment* (Cambridge: Cambridge University Press).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1999 *Human development report 1999* (Nueva York: PNUD/Oxford University Press).
- Raczynski, Dagmar 1995 "Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena" en Pizarro, Crisóstomo; Raczynski, Dagmar y Vidal, Joaquín (eds.) *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático* (Santiago: CIEPLAN/UNICEF).
- Raczynski, Dagmar 1999 "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza" en Tokman, Víctor y O'Donnell, Guillermo (comps.) *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos* (Buenos Aires: Paidós).
- Román, Luis Ignacio 1999 *¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado* (Guadalajara: ITESO/SIMorelos).
- Scharpf, Fritz y Schmidt, Vivien 2000 *Welfare and work in the open economy. From vulnerability to competitiveness* (Oxford: Oxford University Press).
- Schierup, Carl-Ulrik 2001 "Whither the social dimension? Citizenship, racialized exclusion and changing EU social policy agendas", Ponencia presentada en la Conferencia Entre Estados y Mercados, Lieja. En www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/Schierup_Carl.html.
- Skocpol, Theda 1987 "Americas incomplete Welfare State: the limits of new deal reforms and the origins of the present crisis" en Esping-Andersen, Gosta; Rein, Martin y Rainwater, Lee (eds.) *Stagnation and renewal in social policy. The rise and fall of policy regimes* (Nueva York: ME Sharpe).
- Skocpol, Theda 1995 *Social policy in the United States. Future possibilities in historical perspective* (Princeton: Princeton University Press).
- Sojo, Carlos 2000 "Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social" en Sojo, Carlos; Gacitúa, Estanislao y Davis, Shelton *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe* (San José: Banco Mundial/FLACSO).
- Stallings, Barbara y Weller, Jürgen 2001 "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social" en *Revista de la CEPAL*, N° 75, diciembre.
- Torfig, Jacobo 1998 *Politics, regulation and the modern Welfare State* (Londres: MacMillan Press).

- Turner, Bryan 1994 "Postmodern culture/modern citizens" en Van Steenbergen, Bart *The condition of citizenship* (Londres: SAGE).
- Turner, Bryan e Isin, Engin 2002 *Handbook of citizenship studies* (Londres: SAGE).
- Van Gunsteren, Herman 1994 "Four conceptions of citizenship" en Van Steenbergen, Bart *The condition of citizenship* (Londres: SAGE).
- Van Steenbergen, Bart 1994 *The condition of citizenship* (Londres: SAGE).
- Williamson, John (ed.) 1990 *Latin American adjustment. How much has happened?* (Washington DC: IIE).

ANEXO

Cuadro 1

Crecimiento, pobreza y concentración del ingreso en los regímenes de bienestar latinoamericanos

	PIB per cápita (Tasa promedio anual de variación)		Pobreza ⁱ (en %)						Concentración del ingreso ⁱⁱ (Coeficiente de Gini para los hogares a escala nacional)	
			Hogares			Población				
	1990 1999	2000 2002	1990	1997	2002	1990	1997	2002	1990	1999
Regímenes universalistas	2,95	-2,8	21,2	14,7	19,0	26,0	18,3	24,5	0,403	0,406
Argentina	2,6	-6,6	16,2	13,1	31,6	21,2	17,8	41,5	0,423	0,438
Chile	4,2	1,9	33,3	19,7 ⁱⁱⁱ	16,6 ^{iv}	38,6	23,2 ⁱⁱⁱ	20,6 ^{iv}	0,480	0,472
Costa Rica	2,6	-0,3	23,6	20,2	18,6	26,3	22,5	20,3	0,364	0,402
Uruguay	2,4	-6,2	11,8	5,7	9,3	17,9	9,5	15,4	0,345 ^{viii}	0,312 ^{viii}
Regímenes duales	0,65	-0,18	40,5	39,8	37,4	47,0	46,9	47,3	0,470	0,473
Brasil	0,2	1,0	41,4	28,6 ⁱⁱⁱ	29,9 ^v	48,0	35,8 ⁱⁱⁱ	37,5 ^v	0,546	0,552
Colombia	0,6	0,1	47,3 ^{vi}	44,9	44,6 ^{vii}	52,5 ^{vi}	50,9	50,6 ^{vii}	0,524	0,487
México	1,5	0,8	39,0 ^{viii}	43,4 ⁱⁱⁱ	31,8	47,7 ^{viii}	52,9 ⁱⁱⁱ	39,4	0,427 ^{viii}	0,435 ^{xi}
Venezuela	0,3	-2,6	34,2	42,3	43,3	39,8	48,0	48,6	0,381	0,419
Regímenes excluyentes	0,95	-0,5	50,7	52,4	53,3	55,9	58,5	60,4	0,447	0,477
Bolivia	1,6	-0,1	48,9 ^{viii}	56,7	55,5	52,6 ^{viii}	62,1	62,4	0,484	0,508
El Salvador	2,6	0,1	47,6 ^{ix}	48,0	42,9	54,2 ^{ix}	55,5	48,9	Nd.	0,431
Nicaragua	0,2	0,7	68,1 ^x	65,1 ^{xi}	62,9 ^v	73,6 ^x	69,9 ⁱⁱ	69,4 ^v	0,499 ^v	0,511 ^{xi}
Paraguay	-0,6	-2,7	38,1	39,6	52,0	43,2	46,3 ⁱⁱⁱ	61,0 ^v	0,357 ^{vii}	0,457 ^{xii}

Fuentes: PIB per cápita: CEPAL (2004: Cuadro I.1). Pobreza: CEPAL (2004: Cuadro I.4). Coeficiente de Gini: CEPAL (2001b: Cuadro II.2).
i Todas las limitaciones de las estimaciones de pobreza utilizando las líneas de pobreza propuestas por CEPAL han sido discutidas en secciones previas.

ii Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de los hogares del conjunto del país.

iii Dato de 1996.

iv Dato de 2000.

v Dato de 2001.

vi Dato de 1994.

vii Área Urbana.

viii Dato de 1989.

ix Dato de 1995.

x Dato de 1993.

xi Dato de 1998.

xii Área Metropolitana de Asunción.

xiii Coeficiente de Gini urbano.