



Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura
ISSN: 1315-3617
coyuntura@cantv.net
Universidad Central de Venezuela
Venezuela

Aponte Blank, Carlos

¿Estado social o estado de bienestar en América Latina?

Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, vol. XVIII, núm. 1, enero-julio, 2012, pp. 11-40

Universidad Central de Venezuela

Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36424414002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, 2012, Vol. XVIII, No. 1 (ene-jun), pp. 11-40
recibido: 22-06-2012 / arbitrado: 04-07-2012

¿ESTADO SOCIAL O ESTADO DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA?*

Carlos Aponte Blank¹
CENDES, UCV

Resumen:

Las representaciones del Estado social en América Latina son frecuentemente inexactas. En ocasiones se apela a conceptos –como el de Estado de bienestar– pensados expresamente para otros contextos históricos, lo que genera el riesgo de producir confusiones interpretativas. En este artículo se revisan varias alternativas conceptuales acerca del Estado social y del Estado de bienestar, marco en el que se argumentan las razones que validan el uso de una idea de Estado social en sentido estricto, pensando en especial en su utilidad para el análisis de la política social; también, se destacan algunos aportes tipológicos sobre el Estado social latinoamericano (en particular el de Filgueira) que contribuyen a fundamentar esa alternativa de definición frente a la discutible noción de Estado de bienestar latinoamericano.

Palabras claves: Política social; Estado social; Estado de bienestar; régimen de bienestar; América Latina.

Durante varias décadas se ha debatido sobre la pertinencia de usar la idea de Estado de bienestar (también llamado Estado benefactor, Welfare state o Estado-providencia y que, muchas veces, se ha definido como sinónimo de Estado social) para analizar la realidad latinoamericana y, más genéricamente, la de los países periféricos del sistema mundial. Paradójicamente, esa reflexión cobró importancia desde mediados de los años setenta, cuando se iniciaron las principales crisis atribuidas a ese tipo de Estado en los países desarrollados.

Hay distintos ángulos desde los que puede pensarse sobre ese asunto. En nuestro caso, nos interesa especialmente orientarnos por el papel conceptual que se le pueda atribuir a la idea de Estado de bienestar para el análisis de las políticas y programas sociales; partiendo de ese enfoque también adquiere una particular significación la relación y el uso diferenciado que se le pueda brindar a las ideas de Estado social y de Estado de bienestar.

La reactivada crisis del Estado de bienestar europeo –desde el 2008/2009– y la generación de recientes contribuciones intelectuales han avivado la revisión

* Este trabajo forma parte de los desarrollos conceptuales del proyecto del Observatorio Venezolano de la Salud, que cuenta con el apoyo financiero del CDCH-UCV (PSU-26-7829-2009/2).

¹ carlosaponte1@gmail.com

conceptual sobre este tipo de Estado. Debemos subrayar que realizaremos aquí un repaso selectivo acerca de esta problemática, puesto que el limitado espacio de este artículo no es propio para revisiones exhaustivas, y enfatizaremos en lo que implican las alternativas conceptuales del Estado social y del Estado de bienestar para ser asociadas –de manera más o menos adecuada– con países como los latinoamericanos.

Se afirma con creciente frecuencia que el estudio sobre los Estados de bienestar debe integrarse en un marco reflexivo mayor, como el de los diferentes tipos de regímenes de bienestar, entendidos como los regímenes de prevención de riesgos de los países desarrollados, de acuerdo con los aportes de Esping-Andersen (1993, en especial). Pero esa es solamente una alternativa analítica que no niega la pertinencia de explorar autónomamente los distintos componentes (mercado, familia, Estado y –añaden muchos– comunidad o “tercer sector”) que se articulan en esos regímenes, como parte del proceso conceptual que puede contribuir a mejorar ese tipo de conjunto interpretativo.

Por su lado, se estima que la idea de Estado social puede ser muy útil para el análisis de realidades como la latinoamericana y también para el estudio de los países desarrollados en las etapas históricas en las que no han alcanzado o en las que han dejado de tener –según algunos– un Estado de bienestar. Pero, sobre todo, el concepto de Estado social nos parece muy valioso para identificar las situaciones y etapas en las que la política social cobra una presencia destacada en la gestión del Estado sin que, por ello, pueda o tenga que decirse que se está ante un Estado de bienestar.

Tenemos la impresión de que la idea de Estado social ha sido –hasta ahora– objeto de una exploración mucho menor y menos sistemática que la de Estado de bienestar, especialmente si se la distingue de la idea de Estado social *de derecho*, por razones que ampliaremos luego. Sin embargo es conveniente que insistamos desde ahora en que, dentro de los límites de este texto, sólo podremos asomar los aportes básicos que le atribuimos al Estado social para algunos propósitos analíticos, puesto que una explicación más profunda rebasaría los alcances de este trabajo.

En la relación y comparación entre Estado social y Estado de bienestar, la extensión o delimitación que se le brinde a cada uno de esos conceptos cumple un papel fundamental. Al mencionar esos vínculos y contrastes es conveniente recordar que la extensión de un concepto no tiene virtudes intrínsecas sino que depende de lo que logremos representar fructíferamente así como de lo que dejemos de poder entender a partir de la misma, requiriendo –acaso– de otras nociones complementarias para captar la complejidad e integralidad de la realidad que pretendamos abordar en determinado caso. Ante este tipo de asuntos,

Mills (1981: 52) recomendaba que se evitara –en lo posible– que las diferencias sobre las alternativas de definición se consumieran en una esfera puramente terminológica:

“(...) cuando definimos una palabra no hacemos sino invitar a los demás a usarla como queríamos que se la usase; (...) la finalidad de la definición es enfocar la argumentación sobre el hecho; y (...) el resultado propio de la buena definición es transformar la argumentación sobre palabras en desacuerdos sobre el hecho, dejando así abierta la argumentación para investigaciones posteriores”.

En la elaboración conceptual se trata de combinar la pertinencia etimológica y la trayectoria del uso –no siempre afortunada– que ha tenido una palabra en su aplicación a un objeto más o menos delimitado, revisando la correspondencia que existe entre ese término y el referente empírico (histórico) que pretende interpretar y representar satisfactoriamente (véase al respecto el siempre inspirador abordaje de Sartori, 2006: 65 y ss). Ahora, lo que esbozaremos en este escrito es un tipo de uso que nos resulta útil acerca de los conceptos involucrados, sin aspirar a que sea la mejor utilización posible, en una vana pretensión de validez universal. A lo sumo esperamos que este tipo de uso despierte algún interés en otros, aunque sea para que se sostenga una perspectiva contraria a la nuestra.

En el marco antes abierto, este artículo se propone –centralmente– hacer una exploración comparativa sobre la fecundidad de los conceptos de Estado de bienestar y de Estado social para el análisis de la realidad latinoamericana y, en especial, de la política social de esta región. Esta reflexión se ha estructurado del siguiente modo:

- Se comienza con una primera aproximación al vínculo entre la política social y la idea de Estado social así como con un acercamiento inicial acerca de la potencialidad interpretativa de una definición extensa de Estado de bienestar.
- En un segundo punto se exploran las definiciones restringida e intermedia del Estado de bienestar y se destaca su asociación con las sociedades desarrolladas, lo que –de asumirse como una relación pertinente– supeditaría la vinculación de América Latina con ese concepto al logro del desarrollo como una precondición.
- En tercer lugar se abre una suerte de paréntesis para fundamentar la idea del Estado *social* de bienestar como un tipo de Estado social, lo que abre la posibilidad de concebir una continuidad de esa esfera social del Estado de bienestar a pesar de que su dimensión económica y laboral sufra cambios destacados.
- En cuarto lugar se aborda directamente la pregunta con la que titulamos este trabajo (¿Estado social o Estado de bienestar en América Latina?) recapitu-

lando sobre algunas implicaciones de las definiciones antes abordadas, en especial se intentan explicitar los argumentos que favorecen una asociación de la idea de Estado social con lo que hasta ahora ha sido la experiencia latinoamericana y se plantean algunas de las razones básicas que permiten cuestionar la vinculación entre las definiciones de Estado de bienestar y esa región.

- Antes de cerrar con las consideraciones finales, se abordan esquemáticamente los aportes de algunas tipologías de Estado social latinoamericano (en especial la de Filgueira: 2007) que pueden ser muy provechosamente integradas –en perspectiva– en el marco de una reflexión más general sobre los regímenes de prevención de riesgos y sobre los tipos de Estado “integral” en América Latina.

1.- LA POLÍTICA SOCIAL LATINOAMERICANA, EL ESTADO SOCIAL Y LA DEFINICIÓN EXTENSA DE ESTADO DE BIENESTAR

El estudio de las políticas públicas está íntimamente asociado con la reflexión sobre el Estado, puesto que el mismo tiende a cumplir un papel fundamental en la realización de dichas políticas. La política social es uno de los tipos de política pública más relevantes, especialmente desde el siglo XX, y *la idea de Estado social puede ser muy útil para caracterizar las etapas en las que la política social del Estado moderno ha adquirido significación.*

Cuando hablamos de intervención social o de *política social* hacemos referencia a las acciones públicas (y en el marco de este artículo sobre todo a las acciones estatales) *directamente* destinadas a la mejora de las condiciones de vida de la población o de grupos importantes de la misma en los variados campos delimitados como “sociales” y entre los que podemos destacar, atendiendo con alguna flexibilidad a Andrenacci y Repetto (2006: 84-88) los asociados con:

- las políticas del trabajo o “socioeconómicas” (relativas a materias como empleo, ingreso y seguridad social laboral);
- las políticas de servicios sociales (especialmente en educación, salud, vivienda y desarrollo urbano);
- y las políticas de protección hacia grupos en pobreza y vulnerables (por razones económicas, bio-éticas, culturales y/o de género, entre otras).

La política social es un tipo de política pública que se diferencia de: las políticas tradicionales del Estado (en materia de orden, defensa y administración general); la política económica; y, la política de infraestructura general (para transporte de bienes y desarrollo de las comunicaciones, de utilidad tanto eco-

nómica como social). Aunque específica, la política social se interrelaciona con esas otras políticas públicas.

Cuando se dice que la *intervención o la política social del Estado adquiere significación* se está pensando en la relevancia política, institucional y/o presupuestaria que ella alcanza. Después de un umbral aproximado que se defina, podría decirse que el *Estado pasa de desarrollar acciones sociales*, que pueden considerarse accesorias en el conjunto de sus gestiones, a convertirse en un *Estado social* entendiendo como tal a un Estado que desarrolla una política social significativa.

Esa definición nos permite asociar la idea de Estado social con una gran diversidad de casos y de épocas (desde fines del siglo XIX en lo básico) en diversas regiones del mundo entre las que nos interesa destacar como referente, para fines de este texto, a América Latina.

Esta forma de usar la idea de *Estado social en un sentido estricto*, que podemos considerar como de bajo nivel de abstracción y de poca complejidad conceptual, frecuentemente no es explicitada en su significado, posiblemente porque la sencillez de esta connotación puede generar la errada suposición de que no se provocarán equívocos interpretativos.

Sin embargo, y por el contrario, el uso del término de Estado social se ha prestado –muy a menudo– a distintas imprecisiones y confusiones. Una de esas confusiones es la que produce su asociación con una idea “integral” de Estado social; otra, se debe a la identificación del Estado social con el Estado social de derecho y, la tercera, se debe al desdibujamiento de la idea de Estado social en el marco de una definición extensa del Estado de bienestar.

En el primero de esos casos, un *uso extenso de la idea de Estado social*, como el que propone Sotelo (2010), intenta contraponerla a la idea de Estado de bienestar. A pesar del interés de esa reflexión nos parece que falla en su intento de definir provechosamente al Estado social como un tipo de Estado “integral”. Cuando hablamos de una *idea “integral” de Estado* nos estamos refiriendo fundamentalmente, para los fines de este escrito, a un concepto que combina lo económico y lo social, como tiende a ocurrir por ejemplo con las definiciones de Estado interventor o de Estado liberal y, generalmente también, con la de Estado de bienestar.

Bajo esa definición extensa del Estado social, Sotelo busca articular una gran variedad de políticas sociales (sean ellas residuales, laboralistas o universalistas e incluyendo las que se estructuran en la dimensión social de los Esta-

dos de bienestar –véase el punto 3) con una gran diversidad de políticas económicas (variados liberalismos y proteccionismos) y laborales, siempre y cuando ellas no coincidan con el keynesianismo clásico y el pleno empleo, que para este autor serían los atributos fundamentales del Estado de bienestar, que es con el que pretende diferenciar –principalmente– al Estado social.

Hay varios problemas en esa definición² pero el más relevante es, como puede inferirse de lo antes expuesto, que se le brinda una misma adjetivación, la de social, a esa multiplicidad de combinaciones entre la intervención económica y social del Estado, siempre y cuando esta intervención social sea significativa y se diferencie del Estado de bienestar.

Ahora, no se entiende por qué se adjetiva simplemente como social a tal diversidad de experiencias históricas, que incluyen a los variados pre-keynesianismos y post-keynesianismos; por ello, tal designación resulta sumamente imprecisa. Esto parece evidenciar la inconveniencia de convertir la idea de Estado social en un concepto “integral” de Estado, que involucre a la vez lo económico y lo social, puesto que agrupa bajo un mismo concepto a orientaciones de política demasiado distintas. Sin embargo esta conceptualización no parece resultar muy útil ni para pensar en los países latinoamericanos ni para pensar en los países europeos, con los que principalmente se vincula la reflexión de Sotelo.

En cambio la idea de Estado social en sentido estricto, que es –insistimos en ello– la que nos parece más útil al analizar los Estados de hecho, es una que la asocia con la política social entendida como uno de los tipos fundamentales de política pública, pero relativa a una esfera o sector particular, tratándose por ello de una definición de alcance “sectorial” y no “integral”³.

² Sotelo (2010) presenta unas reflexiones filosófico-ideológicas e ideológico-políticas con las que intenta apoyar la diferenciación entre Estado social y Estado de bienestar y sobre las que no podemos abundar. Pero es conveniente puntualizar que las referencias filosófico-ideológicas son sobre todo pertinentes en asociación con los orígenes conservadores y bismarckianos del Estado social alemán. Por su lado, varias de las incursiones ideológico-políticas de Sotelo tienden a producir una confusión complementaria sobre los significados de aquellos conceptos: el Estado de Bienestar se pretende enlazar –con parpadeos, al recordar su vínculo con Keynes y Beveridge– con un proyecto anti-capitalista (y ni siquiera neo-capitalista, como sugería García-Pelayo, 1994); en contraste el Estado social buscaría la integración (“conservadora” sugiere a veces Sotelo) de los sectores populares y obreros a un “inequívoco” marco capitalista, marco que el autor no define claramente pero que pareciera ser un tipo de capitalismo “puro” distinto a muchos de los realmente existentes.

³ A los Estados sociales de derecho se les tiende a atribuir una presencia histórica menos prolongada que la que se asigna a la idea extensa e “integral” de Estado social de hecho de Sotelo. Esta última tiene en las políticas de seguridad social de Bismarck, hacia fines

En segundo lugar, el *Estado social de derecho* puede concebirse como el modelo jurídico, y más propiamente como el modelo constitucional, que legitima y avala la intervención del Estado en la sociedad en distintas esferas (véanse para más detalles Rey, 2009; García-Pelayo, 1994), entre las que destacan tanto la económica como la social, entendida esta última en el sentido estricto que antes sugerimos al definir los asuntos propios de la política social.

Las dos razones básicas por las que el Estado social de derecho se puede diferenciar del Estado social en sentido estricto son: 1) que el primero es un Estado de Derecho y el segundo un Estado de hecho; y 2) que el primero tiene un carácter “integral” y el segundo uno “sectorial”. Las carencias de una definición “integral” sobre el Estado social ya fueron destacadas al tratar sobre la visión extensa del Estado social de Sotelo. Pero además el estudio de los Estados sociales de hecho no puede confundirse con el de los de derecho: Estados sociales empíricamente muy distintos pueden tener Estados sociales de derecho muy parecidos. Hay que distinguir entonces entre esos distintos planos de análisis.

En tercer lugar, hay un *uso extenso de la idea de Estado de bienestar* que es el que ha tendido a favorecer su aplicación para el análisis de realidades como las latinoamericanas. El uso bastante frecuente⁴ del término de Estado de bienestar o de Estado benefactor no se caracteriza –por lo general– por una definición conceptual precisa ni explícita. Pero hay sin embargo, contribuciones sistemáticas e interesantes como la que han desarrollado Draibe y Riesco (2006a y 2006b) al caracterizar a una parte de los Estados de América Latina como *Estados desarrollistas de bienestar social latinoamericano*.

Más allá del valor de esas reflexiones estimamos que terminológica y conceptualmente, la adjetivación de “bienestar social” podría estar de más en ese caso, ya que ella genera confusiones con los tipos de Estado de bienestar que –tradicionalmente– se han identificado con otros contextos históricos más acotados, básicamente los de una parte de los países desarrollados, asunto que abordaremos después con mayor detenimiento. Ahora, el desacuerdo con ese uso extenso, que amplía sustancialmente tanto el espacio como la época a la que tiende a aludir la idea de Estado de bienestar, no es una desavenencia que responda a un simple reflejo tradicionalista o a un apego afectivo a las costum-

del siglo XIX, su referencia inicial más relevante; en contraste el Estado social de derecho se vincula –sobre todo, en sus orígenes– con la explicitación de los derechos sociales en la Constitución alemana (de Weimar) de 1919 y en la Constitución mexicana (de Querétaro) de 1917.

⁴ Una expresión de esta frecuencia de uso es la referencia a los Estados de bienestar emergentes en la designación de uno de los paneles del mismo Congreso de IPSA en el que se presentó una versión inicial de este artículo.

bres terminológicas. Se trata de un desacuerdo que se genera por la probable falta de pertinencia de una sobre-extensión de la idea de Estado de bienestar que puede ocasionar confusiones interpretativas al ampliarla innecesariamente, cuando hay conceptos alternos que pueden brindar definiciones satisfactorias⁵.

Como explicaremos en el punto 4, en el caso de Draibe y Riesco esa sobre-extensión del concepto de Estado de bienestar ocasiona una ambigüedad conceptual que se expresa en la tendencia a fusionar y confundir la idea de *régimen* de bienestar y la de *Estado* de bienestar, cuando el Estado es solamente uno de los componentes que se articulan bajo el concepto de régimen.

A partir de estas primeras referencias es necesario que recorramos con cierto detenimiento algunas de las reflexiones recientes que se han hecho sobre el Estado de bienestar, desde definiciones menos amplias que la aquí aludida, para que volvamos luego sobre la concepción extensa de esa idea a fin de replantearnos la reflexión sobre el grado de provecho que ella pueda tener para el análisis de los países y políticas sociales en América Latina.

2. EL VÍNCULO CON LAS SOCIEDADES DESARROLLADAS: UNA ASOCIACIÓN BÁSICA PARA UN CONCEPTO DE ESTADO DE BIENESTAR DE ALCANCE RESTRINGIDO O INTERMEDIO

Como se dijo antes, no pretendemos realizar aquí una revisión exhaustiva de la amplísima literatura sobre el Estado de bienestar. Nos restringiremos a una revisión selectiva, con especial énfasis en algunos aportes recientes, para identificar las principales características que tienden a vincularse hoy en día con ese concepto.

Una definición restringida de Estado de bienestar

En “El Estado social” Sotelo (2010) le atribuye al Estado de bienestar las siguientes características básicas:

1. Es un tipo de Estado de los países desarrollados, principalmente de una parte de los países europeos que gozan de un “nivel de vida” más alto.

⁵ Draibe y Riesco no extienden solamente la idea de Estado de bienestar a los países latinoamericanos que viven proceso de intervención estatal económica y social significativa a partir de los años 30, sino que también la aplican a países asiáticos “emergentes” (como Corea del Sur) a pesar de que en ellos la intervención social del Estado, en particular, ha sido reducida. Ampliaremos esto en el punto 4.

2. Es un Estado keynesiano y/o de pleno empleo, tratándose así de un Estado "económico".
3. Es un Estado que cuenta con una frondosa institucionalidad social destinada a: la seguridad social (en la que destacan las previsiones ante la vejez y el desempleo), la educación, la salud y, en general, la promoción de los derechos sociales sectoriales y los de los grupos vulnerables o "excluidos". Se trata entonces de un Estado "social" que, por lo dicho en 2), se combina con uno económico para generar una definición "integral" de Estado (según lo expuesto en la primera sección de este artículo).
4. Pero, por lo planteado en 2) la vigencia de este Estado corresponde a una fase histórica específica, básicamente desde la 2da. postguerra mundial hasta los años setenta, década en la que culmina su auge, con la crisis del keynesianismo clásico y del pleno empleo.
5. El Estado de bienestar entra entonces, desde los años setenta, en una crisis y en un proceso de estancamiento y declive y para inicios del siglo XXI apenas puede decirse –con alguna dificultad– que persiste en unas pocas naciones.

Partiendo de lo anterior, Sotelo destaca que el Estado de bienestar fue precedido por un Estado social que inició un proceso de intervención pública destinado a corregir parte de las injusticias de las sociedades capitalistas. Y también sostiene que la crisis y el "inexorable" declive del Estado de bienestar que, en el mejor de los casos subsistiría hoy en parte de los países nórdicos, ha reactivado al Estado social como una alternativa que, sin keynesianismo clásico ni creación estatista "masiva" de empleos, es la que prosigue principalmente en la actualidad el esfuerzo de dotar al capitalismo con un cierto grado de solidaridad y equidad.

Aunque ya explicamos los motivos de nuestro desacuerdo con la idea de Estado social de Sotelo, se considera que es muy valioso el énfasis que establece este autor acerca de la necesidad de fijar con alguna precisión el límite histórico, en tiempo y localización, del Estado de bienestar.

Una visión de extensión "intermedia" sobre el Estado de bienestar

Algunas otras contribuciones bastante recientes (como Esping-Andersen y Palier, 2010; Lindert, 2011) junto con una diversidad de aportes previos (Giddens, 2001; Esping-Andersen, 1993; Picó, 1987, entre otros) tienden a coincidir con las siguientes características básicas del Estado de bienestar que plantea Sotelo: 1) ese Estado se sitúa en los países desarrollados; 2) tiene una extensa

institucionalidad social; y, 3) se conforma fundamentalmente durante el período iniciado después de la 2da postguerra mundial⁶.

También concuerdan en que el Estado de bienestar implica una definición “integral” y en que debe contribuir *activamente* a que se produzca bienestar en lo económico y en lo social. Sin embargo, a diferencia de Sotelo, los otros autores mencionados no asocian necesariamente el Estado de bienestar con el keynesianismo ni con el pleno empleo. La definición de estos últimos parece estar más apegada al hecho de que el Estado cuente con (y mantenga) una variada institucionalidad pública de prevención de riesgos sociales, que se expresa en una importante inversión pública y en instituciones entre las que despunta el seguro de desempleo, rasgos a los que parece atribuirse un papel importante como sustitutos del keynesianismo clásico o de un pleno empleo difícil de alcanzar en muchos países desarrollados, dado el ahorro de mano de obra que ha supuesto en muchos de ellos la combinación entre globalización y nuevas tecnologías⁷.

En estas definiciones del Estado de bienestar, menos restringidas que la de Sotelo, se maneja siempre –como un supuesto “normativo”– que *debe* existir un tipo de “resultados” y de “indicadores” contextuales para hablar de la existencia de este tipo de Estado. Tales indicadores-resultados son logros socioeconómicos expresados en una prosperidad persistente y tendencial, aunque pueda ser fluctuante, que se traducen en unos bajos niveles de pobreza “absoluta”. Más específicamente dichos logros implican que:

- Se registran unos *índices sociales* comparativamente elevados, en materias como salud, educación, seguridad social, vivienda y desarrollo urbano e ingresos socioeconómicos de la gran mayoría de la población,

⁶ Existe un amplio debate acerca de la delimitación de los comienzos del Estado de Bienestar y acerca de si el New Deal de Franklin Roosevelt y, sobre todo, la experiencia socialdemócrata sueca –iniciada en 1932– pueden considerarse como modelos de ese tipo de Estado o, más bien, como antecedentes relevantes. Hay también quienes incluyen a los intervencionismos estatales del fascismo en Italia y del nazismo en Alemania como posibles ejemplos de un Estado de Bienestar “autoritario”. Otros (como Therborn: 1989) tienden a excluir casos como los mencionados porque consideran que el Estado de Bienestar (que a veces adjetivan como *moderno*) maduró principalmente en los años sesenta en algunos países europeos, por lo que los procesos previos son de gradual avance hacia la plena conformación de estos Estados, procesos que –en todo caso– se habrían cumplido básicamente durante la llamada “edad de oro” del capitalismo, como designaba Hobsbawm al período 1945-1973. A los fines de este trabajo la definición genérica de la periodización del Estado de bienestar planteada en la característica 3 resulta suficiente.

⁷ Al respecto dicen Esping-Andersen y Palier (2010: 9) que: “[...] todos los Estados de bienestar desarrollados comparten las funciones de apoyo a la demanda y de indemnización de los riesgos sociales [...] aunque [...] no todos los países occidentales han puesto en marcha los mismos dispositivos de protección social”.

- Dichos índices están asociados con una *extensa institucionalidad social pública* (educación y salud de muy amplia cobertura; seguridad social extendida en materias básicas como desempleo y vejez; mecanismos intensivos de atención a grupos vulnerables) que tiende a financiarse, en buena medida, con base en el predominio de un *mercado de trabajo formal*.
- El funcionamiento de esa institucionalidad tiende a suponer también un *alto gasto público social*.

Considerando algunos de los criterios precedentes es frecuente que se presenten diferencias sobre la inclusión o exclusión de determinados países bajo la categoría de Estados de bienestar. Uno de los problemas básicos a ese respecto reside en que algunas naciones desarrolladas parecen tener altos logros socioeconómicos, muy vinculados con la idea de bienestar “material”, aunque esos resultados podrían tener que ver con la existencia de un *régimen* de bienestar sin que ello implique necesariamente –al menos en ciertas fases o coyunturas– la presencia de un *Estado* de bienestar, en sentido estricto. Pero, tendremos que esquivar los muy interesantes problemas que se asoman en esta referencia para centrarnos en la reflexión sobre el Estado de bienestar desde una perspectiva global en la que no tenemos oportunidad de detenernos en comparaciones sobre casos específicos, lo que nos distraería del propósito central que nos trazamos en este escrito⁸.

Ahora, es importante resaltar que las *principales diferencias entre las definiciones “restringida” e “intermedia”* –que hemos expuesto– se centran en el tratamiento y en el peso que se le brinda a la dimensión económica y al cambio de

⁸ En muchas reflexiones sobre los regímenes de bienestar (incluyendo a Esping-Andersen, 1993 especialmente) parece tender a suponerse que en todos ellos *tiene* que haber un Estado de bienestar. Pero hay buenas razones para preguntarse si un Estado social efectivamente residual (aunque algunos de los así clasificados han cambiado con los años) puede identificarse propiamente como un sub-tipo de Estado de bienestar. Al plantear esto no hay que olvidar –sin embargo– que aquel Estado residual podría combinar con una intervención económica activa (sea o no keynesiana) del Estado, que podría asociarse con la dimensión económica del Estado de bienestar. Hay en cualquier caso que advertir sobre los debates que produce la inclusión de países como Estados Unidos, Australia y Japón como Estados de bienestar plenos (sobre todo hace unas décadas cuando la intervención social de esos Estados era mucho más reducida que la de años recientes) así como las discusiones que produce la inclusión de los Estados de bienestar “mediterráneos” y/o de formación tardía (como España, Portugal y Grecia, en especial) sobre todo en razón de la extensión que en estos alcanza el empleo informal. Apenas podremos hacer algunos pocos señalamientos más sobre estos asuntos en lo adelante, pero no podíamos dejar de mencionar esta importante problematización sobre los alcances del concepto de Estado de bienestar.

las políticas “laborales” o de empleo (o para ser más exacto al keynesianismo clásico y al pleno empleo) en la definición del Estado de bienestar.

Ambas visiones parecen concebirse que sea en la esfera económica en la que, a partir de los años setenta, la crisis ha sido mayor y las redefiniciones del Estado de bienestar han sido más sustanciales. Pero mientras que para la visión “restringida” (Sotelo) el abandono del keynesianismo y del pleno empleo implica el abandono y gradual desmantelamiento del Estado de bienestar, para quienes plantean una visión “intermedia” los diversos cambios y redefiniciones no afectan el propósito central del Estado de bienestar: lograr un elevado bienestar para la población a partir de una variada intervención pública (y estatal) que contribuya con esos logros socioeconómicos.

No hay mayor duda en cuanto a que el keynesianismo clásico y las políticas “estatistas” de pleno empleo entraron en crisis y han tendido a descontinuarse en sus versiones tradicionales. Sin embargo, es mucho más debatible si por ello se puede afirmar que el Estado de bienestar está en un inexorable declive y en un proceso de desmantelamiento. En este sentido reflexionar sobre la crisis y sus alcances es fundamental puesto que contribuye a caracterizar los atributos centrales que se le pueden asignar al Estado de bienestar⁹.

A ese respecto, Esping-Andersen y Palier (2010: 99) plantean que “(...) En el transcurso de los últimos cincuenta años se ha dicho y repetido con una regularidad sorprendente, que el Estado del bienestar estaba en crisis y que el mal no tenía remedio (...)”, y añaden el siguiente balance histórico:

- En los años 50, muchos economistas advertían sobre el inminente perjuicio económico del Estado de bienestar a pesar de lo cual hasta los 70 los países con Estado de bienestar vivieron un auge sin precedentes.
- Luego, en los 60, se advertía sobre la insuficiencia del Estado de bienestar para afrontar la pobreza y, sin embargo, la pobreza siguió disminuyendo marcadamente, en especial hasta los años setenta.
- Posteriormente, a fines de los 70 y en los 80 se responsabilizó al Estado de bienestar por la extanflación y se anunció que su crisis implicaría su necesario desmantelamiento; pero, en los siguientes años, las economías volvieron a crecer y la inflación fue controlada.

⁹ Además, desde el punto de vista “normativo” es importante revisar lo relativo a esta crisis porque podría ocurrir que países como los latinoamericanos aspiren conformar un tipo de Estado –como el de bienestar– que podría estar en trance de desaparecer y al que, más allá de eso, podría no valer la pena que pretendiesen llegar.

- Finalmente, ante la más reciente crisis (iniciada en el 2008) se reactiva el anuncio de la inminente desaparición del Estado de bienestar. Pero, vista la trayectoria precedente, estos autores concluyen en que el escenario del desmantelamiento del Estado de bienestar es muy improbable (véase Esping-Andersen y Palier, 2010: 99-100).

El Estado de bienestar experimenta y debe vivir cambios ya que ese tipo de Estado no puede ser igual en la sociedad industrial y en la sociedad postindustrial (véase Esping-Andersen y Palier, 2010: 8-9). Ese Estado tiene que responder a nuevos modelos de familia, al nuevo protagonismo social de la mujer, a una estructura demográfica y etaria redefinida, a un tipo de mercado laboral distinto y, en general, a una composición diferente de los problemas y riesgos sociales (véase Esping-Andersen y Palier, 2010: sobre todo 7-18). Pero, eso demanda una actualización del Estado de bienestar, relativamente diversa según los países, pero no tendría que suponer la desaparición de este modelo de Estado.

El “aggiornamento” del Estado de bienestar es concebido en esta visión “intermedia” como algo muy distinto a su desmantelamiento y la evolución del Gasto Público Social –que exploraremos en la próxima sección– es una muy importante e interesante referencia que tiende a contraponerse a la idea de la crisis “terminal” de ese tipo de Estado, que tan frecuentemente ha sido anunciada desde los años setenta y cuya divulgación se ha vuelto a intensificar en años recientes.

3. EL ESTADO SOCIAL DE BIENESTAR COMO UN TIPO DE ESTADO SOCIAL

El Gasto Público Social puede considerarse como un punto de referencia “sintético”, aunque necesariamente genérico y aproximativo o preliminar, acerca del nivel de gravedad de la crisis del Estado de bienestar. Esa variable tiene en todo caso mucho interés porque:

- Por un lado, puede dar evidencias relativamente claras sobre la reducción que pueda haber sufrido el Estado de bienestar, básicamente en la esfera social, esfera que es muy relevante debido a la asociación que –antes mencionamos– entre este tipo de Estado con los altos logros socioeconómicos para la población.
- Por el otro, justamente como este tipo de gasto apunta a la dimensión específicamente social del Estado, su revisión contribuye a abrir una veta conceptual que consideramos muy valiosa –aunque no sea la única– para reforzar una idea de Estado social distinta (aunque ocasionalmente asociable) a la de Estado de bienestar.

Pero, vayamos por pasos, en el cuadro 1 se presenta la información de transferencias sociales (sin contar educación) sobre los 21 países de la OCDE acerca de los que Lindert (2011: 28) intenta reunir registros desde 1880 hasta 1995. Para el período 1980-2007 se incluyen registros recientes de la OCDE: 2012 sobre las transferencias sociales públicas.

Cuadro 1. Países de la OCDE: Transferencias sociales como % del PIB
1880-2007

| | 1880 | 1930 | 1960 | 1980 | 1995 | 2007 |
|---------------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Alemania | 0,5 | 4,8 | 18,1 | 22,1 | 26,8 | 25,2 |
| Australia | 0,0 | 2,1 | 7,4 | 10,3 | 16,2 | 16,0 |
| Austria | 0,0 | 1,2 | 15,9 | 22,4 | 26,6 | 26,4 |
| Bélgica | 0,2 | 0,6 | 13,1 | 23,5 | 26,3 | 26,3 |
| Canadá | 0,0 | 0,3 | 9,1 | 13,7 | 18,9 | 16,9 |
| Dinamarca | 1,0 | 3,1 | 12,3 | 24,8 | 26,9 | 26,1 |
| España | 0,0 | 0,1 | s.i. | 15,5 | 21,4 | 21,6 |
| EEUU | 0,3 | 0,6 | 7,3 | 13,2 | 15,4 | 16,2 |
| Finlandia | 0,7 | 3,0 | 8,8 | 18,1 | 30,7 | 24,9 |
| Francia | 0,5 | 1,1 | 13,4 | 20,8 | 26,5 | 28,4 |
| Grecia | 0,0 | 0,1 | 10,4 | 10,2 | 17,3 | 21,3 |
| Holanda | 0,3 | 1,0 | 11,7 | 24,8 | 23,6 | 20,1 |
| Irlanda | s.i. | 3,7 | 8,7 | 16,7 | 15,7 | 16,3 |
| Italia | 0,0 | 0,1 | 13,1 | 18,0 | 19,9 | 24,9 |
| Japón | 0,1 | 0,2 | 4,1 | 10,4 | 14,3 | 18,7 |
| New Zeland | 0,2 | 2,4 | 10,4 | 17,0 | 18,7 | 18,4 |
| Noruega | 1,1 | 2,4 | 7,9 | 16,9 | 23,3 | 20,8 |
| Portugal | 0,0 | 0,0 | s.i. | 9,9 | 16,5 | 22,5 |
| Reino Unido | 0,9 | 2,2 | 10,2 | 16,5 | 19,9 | 20,5 |
| Suecia | 0,7 | 2,6 | 10,8 | 27,2 | 32,0 | 27,3 |
| Suiza | s.i. | 1,2 | 4,9 | 13,8 | 17,5 | 18,5 |
| Promedio (1) | 0,3 | 1,6 | 10,4 | 17,4 | 21,6 | 21,8 |

Fuente: Para 1880-1960, OCDE (1985 y 1996) y Lindert (1994) tomados de Lindert, 2011: 28. Para 1980-2007, OCDE: 2012.

Notas: Promedio simple de 21 países de la OCDE. Para 1880 y 1960 hay 2 países sin información (s.i.) y por ello en estos años se promedia entre 19 países. La información de la OCDE:2012 tiene diferencias, relativamente menores, para 1980-1995 con la de Lindert:2011. Optamos por exponer la conseguida en la fuente más reciente aunque debe advertirse sobre esos contrastes. El registro de la OCDE: 2012 corresponde solamente a transferencias sociales públicas y no queda claro si el expuesto por Lindert incluye también las transferencias sociales privadas, aunque no parece. Se seleccionó el 2007 por ser el último año disponible en OCDE: 2012.

Hay dos consideraciones generales que podemos destacar a partir de este cuadro:

- Las transferencias sociales¹⁰ como % del PIB crecen ininterrumpidamente entre los distintos años registrados para la casi totalidad de los 21 países de la OCDE considerados, desde 1880 hasta 1995¹¹.
- Luego, entre 1995 y 2007 tiende a producirse una estabilización de las transferencias sociales como % del PIB lo que se evidencia en el promedio simple de esos 21 países: el 21,6% de esas transferencias de 1995 se mantiene casi inalterado para 2007, cuando registra 21,8%.
- Vale la pena hacer unas breves consideraciones adicionales sobre algunos lapsos más particulares.
- Puede verse claramente en el cuadro 1 que *hasta 1930* las transferencias sociales son bastante limitadas, promediando 1,6% del PIB en los países considerados y llegando a representar –a lo sumo– un 5% del PIB en Alemania. Ese registro es una útil referencia acerca de que difícilmente pueda calificarse al Estado alemán y a los otros Estados considerados para 1930 como Estados de bienestar, ni en razón del nivel de las transferencias sociales ni por el tipo de gestión económica (aún pre-keynesiana) ni por los resultados socioeconómicos que obtenían. La diferencia entre estos Estados de 1930 y los que se han fortalecido (para 1960) y expandido (para 1980-1995) es una diferencia notable en esos distintos planos; por esto es que podría sostenerse, retomando nuestra definición estricta de Estado social, que en varios casos *para 1930 es bastante claro que ya se habían formado unos Estados sociales, pero no unos Estados de bienestar*.
- En contraste con lo anterior, *para 1960* se han ido consolidando varios Estados de bienestar (en especial desde la 2da postguerra mundial) y una buena evidencia de esto es que el promedio de las transferencias sociales de esos países alcanza 10,4% del PIB, en comparación con el 1,6% de 1930. *Para 1980* ese porcentaje del PIB destinado a las transferencias so-

¹⁰ Las *transferencias sociales*, según señala Lindert (2011: 28) incluyen hasta 1930, en la medida en que se van creando en los países: pensiones, seguro de desempleo, salud, subsidios para vivienda y “bienestar social”. Por lo menos desde 1980, además de los anteriores, se registran unos rubros identificados como políticas activas de trabajo y apoyo a la familia y ya no se habla de bienestar social sino de “otras transferencias” (véase OCDE: 2012). Para fines prácticos estas diferencias no son muy relevantes puesto que las principales erogaciones están destinadas a las transferencias “tradicionales”.

¹¹ Ello ocurre con 18 de los 21 países y solamente se registra la parcial excepción de Grecia que tendría un % del PIB muy levemente mayor en 1960 que en 1980 (aunque esto puede deberse a un cambio de series estadísticas de la OCDE que registra Lindert); pero, en ese mismo país, el porcentaje del 2007 es más del doble que el de 1960. Los otros dos casos son Irlanda y Holanda que bajan muy levemente (en 1%) sus transferencias sociales, como porcentaje del PIB, entre 1980 y 1995.

ciales ya casi se ha duplicado y promedia 17,4% y sigue luego con su ampliación hasta alcanzar 21,4% para 1995.

- Es muy revelador destacar –sobre lo precedente– que aunque *entre 1980 y 1995* se está en medio de la época de mayor influencia del discurso conservador y neoliberal¹² y de sus anuncios de desmantelamiento del Estado de bienestar, en todos los países de la OCDE considerados se produce un crecimiento importante de las transferencias, si bien este no alcanza la intensidad de los períodos previos (1930-60 y 1960-80).

Retomando una de nuestras dos primeras consideraciones generales, podría suponerse que la estabilización que registran las transferencias sociales como % del PIB entre 1995 y 2007 constituye la evidencia –en materia de gasto– de la preparación del declive y del probable desmantelamiento del Estado de bienestar. Aunque esta idea pueda intentar respaldarse –con fragilidad– en los datos precedentes, ello no ocurre cuando consideramos los registros de esas transferencias en términos reales por habitante, como se hace en el cuadro 2.

Merece destacarse que las transferencias sociales *reales por habitante* pueden considerarse como un tipo de indicador más relevante y concluyente que el cálculo *como % del PIB*: aquel compara la evolución y cambio en el tiempo de los aportes reales en determinada materia por persona, en tanto que el segundo establece una relación con la evolución macroeconómica (el PIB) que, aunque importante, resulta en una referencia indirecta, dependiente del comportamiento de esa otra variable. Las transferencias sociales reales por habitante en los países de la OCDE muestran, en todo caso, un notable aumento desde 1980 hasta el 2007.

Todos los países del cuadro 2 sin excepción tienen transferencias mayores en 1995 que en 1980 y en 2007 que en 1995. Aunque el incremento es variable, según los casos, puede resaltarse que el promedio simple de las transferencias sociales reales por habitante en los países de la OCDE sobre los que se obtuvo información fue de 3114\$ (de 2000) en 1980 y alcanzó a 4368\$ en 1995, siendo este un monto 40,3% mayor que el primero; y, en 2007 ese promedio fue de 5763\$ que es un 31,9% más que el de 1995 y, globalmente, un 85% más que el de 1980. Esto es aún más claro si consideramos solamente los 21 países de la OCDE que revisamos en el cuadro 1 ya que en este caso las transferencias reales por habitante para el 2007 son 99% mayores que las de 1980. Es decir

¹² Giddens (2001: 435-36) destaca esto y, aludiendo en especial a las investigaciones de Pierson, resalta que los Estados de bienestar salieron de la era conservadora relativamente intactos, aludiendo en especial a las gestiones de Thatcher y Major en Inglaterra (1980-1997) y de Reagan y George Bush –padre– en USA (1981-1993), durante las cuales se produjo la más insistente promoción de las ideas neoliberales “extremas”.

que en las tres décadas del supuesto declive del Estado de bienestar las transferencias sociales reales por habitante se duplican.

Las transferencias sociales de países como Estados Unidos, Canadá y Japón que eran clasificables para 1980 (especialmente como % del PIB) en un rango comparativamente bajo, alcanzan para el 2007 (en términos reales por habitante) una posición intermedia entre el conjunto de los países de la OCDE considerados. Esto parece apuntar a cierto desdibujamiento del carácter residual que se ha atribuido a la política social de estos países, en los que se ha ido produciendo una importante aunque variada expansión de la institucionalidad pública social en las últimas décadas. Sin embargo, como no podemos detenernos en casos particulares nos limitaremos a resaltar que en varios de los países en los que las transferencias sociales eran comparativamente débiles para 1960 estas se han fortalecido significativamente en años posteriores, lo que apunta hacia una asociación más intensa de estos casos con el Estado de bienestar y no a una reducción de ese vínculo.

Cuadro 2. Países de la OCDE: Transferencias sociales públicas reales por habitante a precios y PPA constantes en dólares del 2000 (1980-2007)

| | 2007 | 1995 | 1980 |
|----------------|-------|------|-----------------|
| Luxemburgo | 13447 | 8827 | 5001 |
| Suecia | 9108 | 7571 | 5295 |
| Austria | 8532 | 6648 | 4301Muy altas |
| Noruega | 8408 | 7235 | 3628 |
| Dinamarca | 8232 | 7390 | 4686 |
| Bélgica | 8021 | 6371 | 4442 |
| Finlandia | 7806 | 6318 | 3030Altas |
| Francia | 7768 | 6410 | 3749 |
| Alemania | 7131 | 6329 | 4560 |
| Italia | 6603 | 4644 | 3128 |
| Holanda | 6586 | 5914 | 4819Medio-altas |
| Suiza | 6352 | 5081 | 3557 |
| Estados Unidos | 6245 | 4602 | 2981 |
| Reino Unido | 6186 | 4496 | 2676 |
| Irlanda | 5918 | 2990 | 1878Medias |
| Canadá | 5337 | 4622 | 2792 |
| Japón | 5335 | 3575 | 1661 |
| España | 5223 | 3816 | 2014 |
| Islandia | 5195 | 3634 | s.i.Medio-bajas |
| Australia | 5187 | 3975 | 1980 |
| Grecia | 5086 | 2767 | 1555 |

Cont.

| | 2007 | 1995 | 1980 |
|----------------------------|--------|--------|----------------|
| Nueva Zelanda | 4469 | 3659 | 2718 |
| Portugal | 4167 | 2425 | 991Bajas |
| Rep. Checa | 3819 | 2517 | s.i. |
| Hungría | 3576 | s.i. | s.i. |
| Polonia | 2771 | 1835 | s.i. |
| Rep. eslovaca | 2626 | 1755 | s.i. |
| Corea del Sur | 1741 | 452 | s.i.Muy bajas |
| Turquía | 1228 | 451 | 179 |
| México | 801 | 360 | s.i. |
| Total (21 países) | 132032 | 106838 | 66441 |
| Promedio (21 países) (2) | 6287 | 5088 | 3164Totales y |
| OECD (30 países) | 172904 | 126669 | 71621Promedios |
| Prom. (30 países con inf.) | 5763 | 4368 | 3114 |

Fuente: OCDE, 2012.

Notas: No había datos en términos reales por habitante para 3 de los países integrados en años recientes en la OCDE (Chile, Israel y Eslovenia) al momento de la consulta en línea por lo que no pudieron incluirse. El promedio de 21 países corresponde al de las naciones registradas en el cuadro 1. Los otros 9 países incluidos en el cuadro 2 no pertenecían a la OCDE para una parte importante de los años considerados en el cuadro 1. La clasificación como transferencias altas, medias o bajas se hace en función de los registros de 2007.

Finalmente, hay algunas implicaciones conceptuales básicas de la exploración que hemos hecho antes sobre las transferencias sociales:

- Puede existir una crisis del Estado de bienestar en términos de su eficiencia o de su efectividad; pero no hay evidencias claras ni de su reducción ni de su desmantelamiento en los datos de gasto social público que hemos revisado previamente. Es muy probable que un crecimiento tan importante como el evidenciado en las transferencias reales por habitante sea expresión de la preservación, entre 1980 y 2007, de buena parte de la institucionalidad pública social así como de la ampliación de esa institucionalidad en materias tradicionales o nuevas.
- Con lo anterior no pretendo negarse la magnitud de la crisis que sufren desde 2008 varios Estados de bienestar, como en particular los que se han asociado con su “modelo mediterráneo” (como Grecia, Portugal, España e Italia); tampoco se descarta la posibilidad de que algunos de esos casos dejen de pertenecer –durante un plazo más o menos prolongado– al Estado de bienestar (problemática que no es totalmente nueva; véase la nota 8). Pero lo que sí se niega es la idea de una crisis generalizada y de una muerte inminente del Estado de bienestar y sobre todo, para ser más precisos, del Estado *social* de bienestar.
- Se debe reiterar que lo que se está manifestando principalmente –en este punto 3– claros indicios de que la dimensión social del bienestar, lo que po-

demos llamar el Estado *social* de bienestar, no está en un claro proceso de declive en la mayoría de las naciones en las que se ha institucionalizado; pero, esto no significa que no lo estén las dimensiones económica y laboral tradicionales de ese Estado.

Ernesto Isuani (2002), muy a tono con las visiones intermedias que hemos revisado, señaló que era necesario concebir y caracterizar al nuevo Estado de bienestar postkeynesiano. Pero eso respondía a que ya en 1991 este autor había planteado que, aunque era evidente que el *Estado keynesiano* estaba en una crisis abierta, esto no ocurría con el *Estado de bienestar* (Isuani: 1991), aludiendo con esto último a lo que hemos designado –esperamos que con más precisión– como Estado social de bienestar. El mismo prefiguraba así, en otros términos, algunas de las definiciones que hemos expuesto.

Insistiremos sobre este tipo de idea en la próxima sección. Pero subrayemos, entre tanto, que lo planteado en este punto 3 contribuye a fundamentar algunas de las ideas que adelantamos en el punto 1 de este artículo: *puede haber un Estado social de bienestar y también puede haber un Estado social sin Estado de bienestar*. Es decir, que puede haber una intervención social significativa del Estado, con o sin Estado de bienestar, a la que puede designarse con el término de Estado social, en sentido estricto.

Recordemos nuevamente que cuando hablamos de Estado de bienestar nos estamos refiriendo a un Estado “integral” (entendiendo por tal –para fines prácticos– un Estado económico y social) en tanto que el Estado social corresponde a una de las esferas del Estado cuando su acción social adquiere significación. Una de las formas que puede adoptar ese Estado social es la de Estado social de bienestar que puede combinarse con modalidades de gestión económica estatal de distinto tipo; el grado de incidencia económica así como los resultados de aquella combinación (en términos de logros socioeconómicos) serán los que permitan decir si se está ante un Estado de bienestar o si se está ante otro tipo de Estado, desde un punto de vista “integral”.

Hay que ratificar, al concluir esta sección, que es bastante evidente que el Estado social de bienestar goza de una muy alta valoración por parte de la población de los países en los que se ha implantado y que ese aprecio se erige –en el futuro próximo– como un importante obstáculo sociopolítico ante los pronósticos o ante las amenazas de desmantelamiento de esa dimensión del Estado de bienestar.

4. ¿ESTADO SOCIAL O ESTADO DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA?

Al inicio de este texto, presentamos una *definición estricta de Estado social*, que valida su uso en todos aquellos casos en los que pueda decirse o acordarse de que hay una intervención social *significativa* por parte del Estado. Recorremos que esta significación se establecería a partir de determinados umbrales que se fijen para identificar la relevancia política, presupuestaria o institucional de esa intervención. Esta visión del Estado social es la que –a nuestro juicio– da lugar a algunas de las más provechosas exploraciones tipológicas sobre los Estados sociales latinoamericanos, que referiremos brevemente en el próximo punto, y que son una buena evidencia sobre la utilidad que le atribuimos a esa definición para el análisis general y de la política social en América Latina.

Se aborda también una *idea extensa e “integral” de Estado social* como la de Sotelo y cuestionamos la pertinencia de su uso por la gran variedad de situaciones de distinto tipo que este autor intenta agrupar bajo esa misma designación, lo que ocasiona mucha confusión ante la heterogeneidad de los casos que se pretenden calificar con el mismo término de “social”. Si ese uso resulta confuso a pesar de que Sotelo lo asocia solamente con algunos de los países desarrollados, una ampliación aún mayor de esa ya sobre-extendida definición, para incluir otros contextos históricos como el latinoamericano, podría incrementar su imprecisión y falta de pertinencia analítica.

En cuanto al *Estado social de derecho* se trata de una idea importante especialmente para todos los casos en los que existe un cuadro constitucional que avala la posibilidad de una intervención “integral”, económica y social, del Estado. Pero, se trata de un marco jurídico que establece potencialidades de acción que –en definitiva– pueden ser traducidas muy diversamente en los distintos Estados de hecho; y son los Estados de hecho, y no los de derecho, los objetos directos de nuestra reflexión en este trabajo.

Al revisar la *definición particularmente restringida de Estado de bienestar* de Sotelo vemos que ella sólo se adecuaría a situaciones de pleno empleo, difícilmente relacionables con el peso que tiene y ha tenido tradicionalmente el mercado de trabajo informal en América Latina. Esa definición al vincular a este tipo de Estado con el keynesianismo clásico, le niega posibilidades de sobrevivir o existir en el futuro, ni en Latinoamérica ni en ningún otro lado.

Por otra parte, la posibilidad de vincular una *definición intermedia de Estado de bienestar* con la región latinoamericana depende, en primer lugar, de la posibilidad de que esta región o algunos de sus países avancen más en sus procesos de desarrollo y que, luego, adquieran algunas de las características básicas que se le pueden atribuir al Estado de bienestar y sobre las que hemos abunda-

do anteriormente. Aunque entendamos al Estado *social* de bienestar como uno de esos rasgos básicos y que puede ser analizado con autonomía con respecto a la dimensión económica de ese Estado, parece improbable que este tipo de Estado social se forme sin contar con un contexto de desarrollo global de la sociedad, que es todavía una aspiración –más o menos distante– para las diferenciadas sociedades latinoamericanas.

Esta reflexión viene a corroborar las críticas que –desde hace muchos años– han planteado numerosos investigadores latinoamericanos (desde Cardoso, 1980, pasando por Isuani, 2002; Barba, 2004 y 2005, hasta Filgueira, 2007) al uso de la idea de Estado de bienestar para el análisis de la América Latina que hasta ahora ha existido. Ellos han señalado, con variada insistencia, que es inconveniente trasladar a esta región la conceptualización del Estado de bienestar que se ha asociado –por muy válidas razones– con la historia de una parte de los países desarrollados después de la 2da postguerra mundial. Esa asociación, como hemos visto en los puntos 2 y 3, se basa en una connotación totalmente pertinente que enlaza el término de bienestar (socioeconómico y material, es bueno puntualizarlo) con unos muy altos niveles de desarrollo y que vincula al Estado de bienestar –más particularmente– con los casos (social-keynesianos, social-postkeynesianos y, hasta social-neo/liberales “moderados”) en los que el Estado tiene una contribución activa en la constitución de esa realidad de bienestar “económico y “social”.

A pesar de las prevenciones de investigadores como los antes citados, hemos visto que no sólo se ha dado un manejo frecuente –aunque sin mayor elaboración conceptual– de la idea de Estado de bienestar o de Estado benefactor en los países latinoamericanos sino que se han desarrollado algunos esfuerzos –entre los que destacamos el de Draibe y Riesco– para validar conceptualmente la aplicación de esa idea en América Latina, postulando para ello una *idea extensa de Estado de bienestar*.

Planteamos en el punto 1, algunas de las limitaciones que puede tener ese intento. Cuando Draibe y Riesco manejan la idea de un Estado desarrollista latinoamericano que ha impulsado una intervención estatal significativa en lo económico y lo social, percibimos que ese proceso podría ser satisfactoriamente representado por ese mismo término de Estado desarrollista o por el de Estado interventor, definiciones “integrales” del Estado en las que tiende a estar presente la asociación con una intervención social significativa. Pero parece inconveniente incluir la idea de bienestar en la designación de ese tipo de Estado, como lo hacen esos autores al hablar de *Estado desarrollista de bienestar social latinoamericano* relacionándole con sociedades con logros socioeconómicos *limita-*

dos como los de América Latina¹³. La tensión conceptual que crea esa extensión se hace más grave cuando y si se pretende relacionar la idea de Estado de bienestar con países latinoamericanos de desarrollo más precario, como por ejemplo, Bolivia, Nicaragua o Haití, casos en los que hablar de Estado de bienestar o de Estado benefactor puede resultar particularmente disonante.

Apuntábamos también que ese concepto extenso se volvía más difuso porque, en algunos de sus giros, tendía a solaparse y a confundirse con la idea de régimen de bienestar de la que es solamente un componente¹⁴. La absorción conceptual del régimen de prevención de riesgos por parte del tipo de Estado no es explicada satisfactoriamente por Draibe y Riesco (2006; 2006b) y una de las más acentuadas muestras de la confusión que parece presentar esta definición extensa de Estado de bienestar se produce cuando intentan relacionarla también con algunas experiencias asiáticas.

Por una parte, Draibe y Riesco destacan que el desarrollo significativo de la política social estatal es una de las principales características del Estado de bienestar latinoamericano (véase 2006b; en especial 66 y ss). En contraste, cuando exploran la pertinencia de usar ese concepto para el Asia oriental abren la posibilidad de caracterizar como Estado de bienestar a uno en el que hay un limitado rol del Estado en la producción de bienestar, hay reducidos derechos sociales universales y hay niveles bajos de gasto social (véase Draibe y Riesco: 2006b; 24 y ss; y al respecto hay un desarrollo aún mayor en su texto 2006a).

¹³ Las sociedades latinoamericanas distan aún bastante de alcanzar la prosperidad y el nivel socioeconómico de vida que se ha relacionado con el bienestar material en gran parte de la reflexión científico social de los últimos setenta años.

¹⁴ Recordemos nuevamente aquí que la idea de régimen de bienestar fue propuesta por Esping-Andersen (1993, en especial) para caracterizar al régimen de prevención de riesgos en países desarrollados. Ahora, por razones similares a las que hemos establecido antes para que se relacione al Estado de bienestar con los países desarrollados y con los logros socioeconómicos que se les atribuyen, consideramos que no es pertinente hablar de régimen de bienestar para todos los modelos de prevención de riesgos, sino solamente para aquellos que produzcan lo que tiende a entenderse por bienestar. Sin embargo, pareciera que todavía en el caso de la idea de régimen de bienestar se hace un uso generalizado de ese término, a diferencia de lo que ocurre con el Estado de bienestar. En ese sentido, Barba (2004: 14 y ss, especialmente) presenta unas fundamentadas críticas al uso indiscriminado de la idea de regímenes de bienestar lo que –sin embargo– no lo lleva a abandonar definitivamente la utilización de ese término en sus análisis sobre América Latina. Algo parecido pasa también con Filgueira (2007: 14-15) quien expresa su renuencia a la asociación de la idea de régimen de bienestar –entendido estrictamente– con las realidades latinoamericanas; pero, a pesar de eso, sigue utilizando ese término –se entiende que de manera laxa– en sus análisis, por razones que probablemente se relacionen con la tradición que ha privado en ese uso hasta ahora.

Pero, ¿por qué aceptan hablar en este segundo caso de Estado de bienestar? Pareciera que un argumento básico reside en que en los países asiáticos orientales hay un papel muy activo de la familia, las empresas y las organizaciones filantrópicas en la generación de previsión social (véase Draibe y Riesco: 2006b, 25). Sin embargo hay que insistir en que –en el concepto de Esping-Andersen que es el que refieren estos autores– familia, mercado y tercer sector no son componentes del Estado, sino que son componentes del régimen de prevención de riesgos que, en algunos casos, se puede calificar plenamente como régimen de bienestar. Se completa entonces una cadena de posibles equívocos: el Estado de bienestar se confunde con el régimen de bienestar y este pareciera poder no producir bienestar para la población; pero, además, en el Estado de bienestar –así tratado– el papel social del Estado puede ser muy activo o, por el contrario, puede ser relativamente accesorio.

En definitiva, aún si se omiten las más extremas complicaciones, no encontramos una validación conceptual satisfactoria de esta definición extensa de la idea de Estado de bienestar o de Estado benefactor, por lo que no parece resultar particularmente provechosa para analizar la realidad latinoamericana.

En ocasiones se habla de Estado de bienestar inmaduro o incompleto para referirse a países como los latinoamericanos pero esto parece muy impreciso, inconveniente e innecesario puesto que hay alternativas conceptuales mucho más satisfactorias, como las que revisaremos en el siguiente punto.

5. EL APORTE DE ALGUNAS TIPOLOGÍAS PARA EL ANÁLISIS DEL ESTADO SOCIAL LATINOAMERICANO

Probablemente el más importante aporte tipológico sobre los actuales Estados sociales latinoamericanos es el producido por Fernando Filgueira (2007 y, también, 1998). Aunque este autor no ha desarrollado, hasta donde sepamos, una conceptualización sistemática sobre lo que concibe como Estado social¹⁵, estimamos que su visión es totalmente compatible con la visión de Estado social en sentido estricto, que hemos considerado en este trabajo como la definición más útil de esa idea.

¹⁵ A pesar de esa falta de sistematización, Filgueira presenta varias puntualizaciones interesantes –aunque dispersas– sobre su visión del Estado social en distintos escritos, especialmente, en el de 2006.

A su vez, como se esboza en el cuadro 3, esa propuesta de Filgueira puede ser relacionada provechosamente¹⁶ con la “clásica” periodización de Mesa-Lago acerca de las distintas etapas (temprana, intermedia y tardía) de iniciación de unos sistemas de seguridad social básicos en los diferentes países latinoamericanos. Este es uno de los puntos de referencia más importantes para identificar los posibles momentos de surgimiento de los Estados sociales en estos países¹⁷.

Debe destacarse la muy rica exploración asociativa que realiza Filgueira (2007) entre los niveles de desarrollo humano (de acuerdo al IDH-PNUD) y distintas variables vinculadas con los diferentes componentes de los régimenes de prevención de riesgos, entre los que se cuenta a los Estados sociales¹⁸. Esta es probablemente una de las bases más prometedoras para los futuros avances en el diálogo entre la investigación empírica y los procesos de reflexión conceptual en materias como las abordadas en este artículo.

Cuadro 3. América Latina: Tipologías de Estado social según etapas de formación de los sistemas de seguridad social

| <i>Tipos de Estado social (Filgueira)</i> | <i>Países según etapas de formación de los Sistemas de Seguridad Social (Mesa–Lago)</i> |
|---|---|
| ESTADOS SOCIALES UNIVERSAL-ESTRATIFICADOS | PIONEROS (AÑOS 20s-30s) |
| Chile | Chile |
| Argentina | Argentina |
| Uruguay | Uruguay |
| Costa Rica | Costa Rica |
| | Brasil |
| | Cuba |
| ESTADOS SOCIALES DUALES | INTERMEDIOS (AÑOS 40s-50s) |
| Panamá | Panamá |

Cont.

¹⁶ Las asociaciones entre estas tipologías han sido exploradas con más detenimiento del que podremos brindarle aquí en Valencia (2010) y en Uribe (2011).

¹⁷ Una de las complementaciones que requeriría esta periodización de los Estados sociales es la revisión del proceso de expansión de la educación pública que tuvo un inicio temprano en países como Argentina, Chile y Cuba, como se registra en el caso de la cobertura de la educación primaria para 1930, en Lindert (2011). Pero, en el marco de este trabajo no podemos abundar a ese respecto.

¹⁸ La clasificación de Estados sociales propuesta por Filgueira (2007) admite reagrupamientos y subdivisiones que permitirían probablemente diferenciar el subgrupo de Estados sociales excluyentes en dos categorías: una de ellas tal vez podría calificarse como la de Estados sociales precarios y la otra –propiamente– como la de Estados sociales excluyentes; posiblemente en el caso de los precarios pudiera incluirse al Perú, aunque es un Estado Social que viene avanzando en los últimos años hacia el grupo de los Estados sociales duales.

| <i>Tipos de Estado social (Filgueira)</i> | <i>Países según etapas de formación de los Sistemas de Seguridad Social (Mesa-Lago)</i> |
|---|---|
| México | México |
| Venezuela | Venezuela |
| Colombia | Colombia |
| Perú | Perú |
| Brasil | Ecuador Bolivia |
| ESTADOS SOCIALES EXCLUYENTES | |
| TARDÍOS (AÑOS 60s-70s) | |
| Ecuador | |
| República Dominicana | República Dominicana |
| El Salvador | El Salvador |
| Paraguay | Paraguay |
| Honduras | Honduras |
| Bolivia | |
| Guatemala | Guatemala |
| Nicaragua | Nicaragua |
| Haití | Haití |

Fuentes: Filgueira, 2007; Mesa-Lago, 2005 en Valencia, 2010¹⁹.

Como puede verse en el cuadro 3, la mayoría de los países que entran en la categoría de Estados sociales universal-estratificados son los clasificados como pioneros por Mesa-Lago. Hay excepciones como: Cuba, por el derrotero comunista que adoptó hace medio siglo, lo que identifica a esta nación como un caso especial; y Brasil, que siendo pionero se encuentra en el tipo de los Estados sociales duales, lo que no puede dejar de asociarse con la especial heterogeneidad que le brinda su muy gran dimensión territorial y poblacional, rasgo en el que guarda cierto parecido con México. Luego, también se identifican dos casos de países intermedios (Ecuador y Bolivia) que pertenecen a la categoría de Estados sociales excluyentes; también, es interesante que no se registre ningún caso de país “tardío” que haya alcanzado la categoría de Estado social dual ni mucho menos de Estado social universal-estratificado, lo que es una muestra de los obstáculos estructurales para el cambio en nuestras sociedades, a pesar de los avances que muchas de ellas han logrado.

Las asociaciones anteriores expresan otras vinculaciones complementarias “integrales” entre algunos países: los países en los que existen Estados sociales universal-estratificados (Chile, Uruguay, Argentina y Costa Rica) son la mayoría de los países pioneros en materia de seguridad social que, a su vez, son la ma-

¹⁹ En sus esfuerzos clasificatorios iniciales Mesa-Lago situaba a Costa Rica y a Paraguay entre los países intermedios (véase Mesa-Lago en Fleury, 1997: 213-215); es posible que su reclasificación como pionero y como tardío, respectivamente, se deba a los avances investigativos del autor sobre esa periodización.

yoría de los países de industrialización temprana en América Latina (con excepción de Costa Rica) y son también (a excepción de Argentina) los países latinoamericanos con una mejor valoración en distintos índices internacionales de calidad institucional.

Son estos los países en los también que se detecta una mayor posibilidad de encaminarse en un futuro próximo hacia un tipo de Estado de bienestar o, al menos, hacia un Estado social de bienestar. Pero ya explicamos, en todo caso, que no tendría sentido referirse a ellos como Estados de bienestar “inmaduros” o “incompletos” puesto que hay alternativas conceptuales más precisas, como las que ofrece Filgueira para caracterizar a los Estados sociales de estos países; tampoco tendría mucho sentido hablar de Estados de bienestar “emergentes” cuando su conformación como tales es un asunto de probabilidades y no de tendencias inexorables.

Frente a cierto optimismo analítico, que pareciera percibir el inminente arribo a la plena condición del desarrollo por parte de algunos países latinoamericanos, es conveniente recordar que un país como Argentina se encontraba en una crisis económico-social extremadamente severa hace menos de una década, lo que ilustra bastante bien la gran vulnerabilidad que ha tendido a caracterizar tradicionalmente a las economías latinoamericanas, con su repercusión en el conjunto de estas sociedades. Por su parte, Costa Rica y Uruguay han pasado a tener un crecimiento económico relativamente modesto en las últimas décadas, lo que ha reducido el ritmo de avance de sus logros socioeconómicos²⁰; y Chile, país al que mucho se ha asociado con la continuidad de un modelo neoliberal en materia económica, ha combinado esa característica con la formación de un Estado social vigoroso, especialmente en las dos últimas décadas, lo que no impide que tenga numerosos problemas para la gradual implantación de un nuevo universalismo social, que se ha vinculado recientemente en América Latina con la interesante propuesta del “universalismo básico” (Molina, 2006).

Varios países latinoamericanos muestran a inicios de este siglo (y, en algunos casos como el chileno desde hace ya un cuarto de siglo o en el de Brasil desde hace casi dos décadas) un rumbo prometedor que –sin embargo– está muy asociado con las oportunidades de exportación que está brindando la globalización en esta coyuntura de auge de algunas gigantescas economías emergentes (como China e India), lo que ocasiona niveles de vulnerabilidad diferenciados de acuerdo a la diversificación que han alcanzado esas exportaciones. Pero más

²⁰ Las modificaciones que parece haber tenido en años recientes el cálculo del IDH costarricense, podrían incidir en una reclasificación de este país en algunas de las tipologías en las que se le ha situado entre el grupo de países socialmente más avanzados de América Latina. El moderado desempeño económico y unos logros educativos limitados son factores que inciden en esa revisión.

allá del optimismo o del pesimismo, el asunto está en que no parece existir ningún motivo en la actualidad para hablar de Estados de bienestar o de Estados *sociales* de bienestar latinoamericanos, hasta que estos se concreten.

Por otro lado, es muy importante considerar que las trayectorias económicas de esos países es muy variada y esto apunta a un criterio relevante: un tipo de Estado social no está asociado necesariamente con un mismo modelo económico. Por eso la construcción de tipologías de Estado “integral” tiende a complejizarse.

Lo anterior puede ejemplificarse con las muy diferentes orientaciones que ha mostrado la gestión económica entre los países que pertenecen a la categoría de Estado social universal-estratificado; ello sirve para imaginar la variedad de tipos de Estado “integral” que podrían ser relacionados con cada uno de los distintos casos. Argentina ha tenido en las últimas décadas una fluctuación marcadís en sus políticas económicas, desde variantes neoliberales ortodoxas hasta modalidades de populismo económico bastante típico. Ello contrasta con Chile que ha mantenido la continuidad de una política económica asociada con el neoliberalismo. Y esto se diferencia (como muestra estupendamente Mesa-Lago, 2002) de la apertura más gradualista que instrumentó Costa Rica. Esas diferenciadas trayectorias y modelos económicos se combinan con un mismo tipo de Estado social (universal-estratificado).

No es fácil establecer tipologías en materia de Estados sociales y aún menos, en materia de Estados integrales, tratándose de un proceso de elaboración conceptual que debe vencer muchas simplificaciones como las que ha generado un sobredimensionamiento del neoliberalismo y sus supuestos efectos en los países latinoamericanos y en sus Estados sociales así como las que también puede producir la sobre-extensión de ideas como la del Estado de bienestar.

Sonia Fleury (1997: 133 y 177) sostenía –hace unos quince años– que la teoría del *Welfare* era aún incipiente y que no era posible hablar de una teoría sólida sobre el Estado en América Latina. Esa opinión parece conservar su vigencia, a pesar de las importantes propuestas conceptuales y tipológicas que se han avanzado desde entonces.

CONSIDERACIONES FINALES

En el punto 4 adelantamos varias de las ideas de síntesis sobre los asuntos conceptuales abordados en esta ponencia. Subrayemos entonces aquí algunos de los planteamientos más resaltantes.

Hay varios tipos de relaciones que pueden plantearse entre Estado de bienestar y Estado social. Algunos la conciben como una relación igualdad por lo que ambos términos tendrían el mismo significado. Otros los conciben como diferentes tipos de Estado “integral” y el Estado social habría precedido y podría ahora estar reemplazando al Estado de bienestar, en los países en los que ha estado o se encuentra actualmente en crisis. Por otro lado, hay una visión del Estado social como una dimensión parcial del Estado, lo que explica que pueda haber (y generalmente haya) un Estado social que precede al Estado de bienestar, pero también que haya un Estado social de bienestar que acompaña al Estado de bienestar “integral” y que puede sucederle, cuando su dimensión económica sufre cambios drásticos que impidan seguir concibiendo a determinado Estado como uno de bienestar desde una perspectiva “integral”.

Se hizo así un recorrido selectivo por distintos usos de las ideas de Estado social y de Estado de bienestar. Independientemente de si en este último caso se asume el concepto más restrictivo (de Sotelo) o el intermedio (que hemos vinculado con Esping-Andersen, Giddens, Lindert y Picó) ese concepto no aplicaría a los países latinoamericanos puesto que no son países desarrollados ni en los que se ha creado –aún– una base perdurable para un disfrute del bienestar socioeconómico por parte de la generalidad de su población. Los países actualmente más avanzados en materia social y socioeconómica como Chile, Uruguay y Argentina son –sin embargo– muy vulnerables frente a cambios en sus economías externas y en especial ante posibles fluctuaciones en el mercado de “commodities” (materias primas y productos semi-elaborados) que siguen siendo una parte significativa de sus exportaciones.

Pensando en especial en la investigación sobre la política social latinoamericana, hemos planteado las principales razones por las que optamos por un concepto estricto de Estado social vinculado con la dimensión social más que con una representación “integral” del Estado. Complementariamente, hemos sugerido que, en América Latina, en relación con esa representación “integral” en vez de hablar de Estado de bienestar se puede hablar mucho más adecuadamente –en algunas etapas históricas– de Estado intervencionista o desarrollista, entre otras alternativas.

Hemos vinculado también esa idea de Estado social en sentido estricto con algunas tipologías sobre la intervención social del Estado latinoamericano que son una fuente importante para construir una visión fructífera sobre la historia y perspectivas de la política social en América Latina.

Las ideas expuestas pueden enmarcarse en el proceso de reflexión conceptual sobre los regímenes de prevención de riesgos sociales y de elaboración de unas visiones “integrales” del Estado que sean más complejas que las que redu-

cen su clasificación a unos pocos rótulos como los de Estado liberal, Estado de bienestar y Estado neoliberal. El uso limitativo y mecánico de ese tipo de clasificaciones podría estar simplificando y deformando la interpretación de una realidad que es mucho más rica y variada que esos restrictivos conceptos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adrenacci, Luciano y Fabián Repetto (2006), "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía", Carlos Gerardo Molina (Editor), *Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina*, Planeta-BID, México.
- Barba, Carlos (2004), *Régimen de bienestar y reforma social en México*, CEPAL, Santiago.
- (2005), *Paradigmas y regímenes de bienestar*, FLACSO, Costa Rica.
- Cardoso, Fernando Henrique (1980), "Las políticas sociales en la década de los años ochenta: ¿nuevas opciones?", *El Trimestre Económico*, 197, enero-marzo 1983, México.
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco (2006a), *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*, CEPAL, México.
- (2006b), *América Latina: ¿Un nuevo estado de bienestar desarrollista en formación?*, Paper presentado en el 52 Congreso de Americanistas, Sevilla, 17-21 de julio.
- Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Edicions Al-fons El Magnánim, Valencia.
- Esping-Andersen, Gosta y Bruno Palier (2010), *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*, Ariel, Barcelona.
- Filgueira, Fernando (1998), "El nuevo modelo de políticas sociales en América latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", B. Roberts (Editor), *Ciudadanía y Políticas Sociales en América Central*, FLACSO.
- (2006), *La educación como política social: familia, mercado laboral y herencia social*, versión preliminar en digital, Montevideo.
- (2007), *Cohesión social, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*, CEPAL, Santiago.
- Fleury, Sonia (1997), *Estado sin ciudadanos*, Lugar, Buenos Aires.
- García-Pelayo, Manuel (1994), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid.

- Giddens, Anthony (2001), *Sociología*, Alianza, Madrid.
- Isuani, Ernesto (1991), “¿Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable?”, Ernesto Isuani y Otros, *El Estado benefactor: Crisis de un paradigma*, CIEPP/Miño Dávila, Buenos Aires.
- (2002), “La cuestión social y el Estado de bienestar en el mundo post-keynesiano”, *Reforma y Democracia*, 22, Febrero, Caracas.
- Lindert, Peter (2011), *El ascenso del sector público*, FCE, México.
- Mesa-Lago, Carmelo (2002), *Buscando un modelo en América Latina. ¿Mercado, socialista o mixto?: Chile, Cuba y Costa Rica*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Mills, C. Wright (1981), *La imaginación sociológica*, FCE, México.
- Molina, Carlos Gerardo –Editor– (2006), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Planeta-BID, México.
- OCDE (2012), “Información estadística”, www.OECD.statextracts, consulta: 25-05-2012.
- Picó, Josep (1987), *Teorías sobre el Estado de bienestar*, Siglo XXI Editores, Madrid.
- Rey, Juan Carlos (2009), “Sobre el Estado social de derecho”, *Revista SIC*, 716, Caracas.
- Sartori, Giovanni (2006), *La política*, FCE, México.
- Sotelo, Ignacio (2010), *El Estado social: Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Trottta, Madrid.
- Therborn, Göran (1989), *Las teorías contemporáneas del Estado*, Vadell-EdiLUZ, Maracaibo.
- Uribe, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, *Espiral*, 52, septiembre-diciembre, Guadalajara.
- Valencia, Enrique (2010), “Los debates sobre los regímenes de bienestar en América latina y en el este de Asia: Los casos de México y Corea del Sur”, *Espiral*, 47, enero-abril, Guadalajara.