
Interrogantes sobre el Estado de Bienestar en América Latina. Reflexiones sobre su posibilidad histórica.

MESA 1. Políticas Públicas y Políticas Sociales en Argentina reciente (2000-2020).
Continuidades y rupturas

Mesa Alternativa: MESA 2. Políticas sociales y sociedad: lecturas sociológicas

Autora: Laura Neri. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCuyo.
lauritaneri42@gmail.com

Introducción

En esta ponencia propongo una discusión sobre la posibilidad concreta de la consolidación de un posible Bienestar en América Latina. En una región extremadamente desigual y con altos índices de pobreza histórica, sumado a las intervenciones socioeconómicas de los últimos años sugieren la casi emergencia de una reflexión profunda sobre el Estado de Bienestar en su conjunto. Acudiendo a la teoría de la política social y a los conceptos tanto clásicos como contemporáneos referidos al bienestar nos proponemos discutir sobre las posibilidades de la región en la constitución de estructuras económicas, políticas y sociales que se orienten hacia la inclusión ciudadana de las mayorías. Se problematiza, en este sentido, la extrema dificultad tanto socioeconómica como político-cultural en la construcción de arreglos institucionales que posibiliten la configuración del Bienestar en nuestros países caracterizados por economías dependientes y sistemas políticos endebles.

Para estas aproximaciones se acude, también, a estudios realizados por autores latinoamericanos, quienes han analizado el bienestar en América Latina desde perspectivas teórico-analíticas y empíricas de gran riqueza para comprender la especificidad de las políticas sociales aplicadas en nuestra región. Estos elementos permiten interrogarnos y problematizar sobre las posibilidades del bienestar en Latinoamérica tanto en su perspectiva histórica como en sus proyecciones futuras.

Palabras claves: Bienestar, América Latina, Política Social.

1- El Bienestar. Estado, política y economía política.

El concepto socio económico del bienestar y su concreción histórica nacieron como respuesta a las necesidades de intervención estatal para corregir los trastornos sociales que había traído consigo las transformaciones económicas, sociales y técnicas del nascente capitalismo industrial del siglo XVIII. Luego de que las elites políticas entendieran que el capitalismo necesitaba “equilibrar” la cuestión social surgida del conflicto entre el capital y el trabajo, a fines del siglo XIX se materializaba la experiencia pionera alemana de Bismarck con la creación de los primeros sistemas de seguros que protegerían a la población activa formal contra los riesgos de la vida laboral. Este proceso se consolidaba política e ideológicamente en la mitad del siglo XX, cuando en Inglaterra el Informe Beveridge imponía un sistema universal de políticas sociales basadas en la condición de ciudadanía independientemente de la condición laboral. Nacían así los grandes sistemas de políticas sociales basados en la expansión de los derechos sociales y en las regulaciones laborales que protegieran a la clase laboral de los abusos de la clase económica dominante.

Las coaliciones políticas que posibilitaron acuerdos que sostuvieran el bienestar en Europa fueron la piedra fundamental para sostener un sistema de redistribución de la riqueza, vía transferencias fiscales, que produjera sociedades con mayor igualdad de oportunidades de vida y limitara los excesos y desequilibrios producidos por el mercado. Tanto conservadores, liberales y socialdemócratas participaron del debate de la cuestión social y pudieron consensuar la posibilidad de un Estado de Bienestar desde distintas corrientes ideológicas.

Con estas formas político institucionales se concretaron históricamente un conjunto de políticas públicas orientadas a la distribución relativamente igualitaria del ingreso, al aumento del gasto público en políticas de salud, educación y vivienda, y al desarrollo y consolidación de un sistema de seguridad social que protegía a la población ante los riesgos de la vida activa tales como vejez, enfermedad y accidentes de trabajo, entre otros. Estas políticas implicaban la activa participación del Estado en su rol de mediador social haciendo referencia al compromiso y responsabilidad estatal para dotar a la población de adecuados niveles de ingresos, educación, salud y nutrición garantizados ideológica e institucionalmente como derechos y no como caridad. El sistema económico que posibilitaba estas intervenciones provenía de esquemas proteccionistas con fuertes regulaciones estatales en las principales variables económicas. Así, el término *Welfare State* designa un conjunto de intervenciones

políticas del Estado en el funcionamiento económico y en la creación de una estructura de oportunidades sociales que garanticen el acceso a bienes, servicios y a la seguridad social en el sentido de posibilitar la integración y la igualdad social de las nacientes sociedades industriales.

En el siglo XX, el sociólogo danés Gosta Esping Andersen (1990) teorizaba sobre el Estado de Bienestar europeo sosteniendo que la combinación entre estado, mercado y familia darían diversos formatos posibles de política social y de bienestar. Su obra ha tenido mayor divulgación en su análisis comparativo de los tres regímenes del Estado de Bienestar. No obstante esto último, es válido recordar su análisis sobre las coaliciones políticas y su perspectiva amplia de economía política como factores determinantes de las variaciones del bienestar. En este sentido, los países más cercanos a un sistema político conservador con influencia del reformismo católico desarrollaron una política social cercana a la desmercantilización pero atada al vínculo laboral formal. Por otra parte, los países en los cuales las corrientes políticas socialdemócratas eran predominantes con fuerte presencia de movimientos obreros posibilitados para la negociación con el Estado y las empresas, lograron políticas sociales universales expansivas. La máxima expresión de estas corrientes y los mayores logros en la desmercantilización y la universalización de las políticas sociales se encuentran en Noruega, Dinamarca y Suecia. Por su parte, Gran Bretaña y el Partido Laborista británico, con el ya citado Informe Beveridge, a mediados del siglo XX logra la consolidación de un modelo de ciudadanía social universal que sin igualar a los logros escandinavos creó una sociedad cercana a la universalización.

En esta mínima y sucinta referencia histórica podemos afirmar que los logros del bienestar europeo y su consolidación en la mitad del siglo XX mostraron resultados socio económicos que referencian posibles sociedades cercanas a sociedad integradas. El factor central de integración social pasaba por la inclusión en el empleo formal y en el acceso masivo a bienes y servicios sociales en algunos casos y en la universalización de las políticas sociales en sociedades con fuerte presencia estatal bajo el valor central de la igualdad social como condición de ciudadanía en otros.

El neoliberalismo de los años setenta produjo una ruptura relativa con estos mecanismos de integración social, bajo gobiernos con profunda impronta mercantilizadora que la literatura

sistematizó bajo el nombre de “nueva cuestión social”¹. Aún con estos retrocesos en el bienestar, Europa continuaba mostrando, en comparación a los países de América Latina, indicadores sociales y económicos muy superiores en calidad de vida pese a los avatares neoliberales.

2- El intrincado camino hacia el Bienestar en América Latina.

La historia sociopolítica y económica de América Latina ha sido ampliamente abordada en una extensa tradición de su teoría política, filosófica y económica que mostró los factores que colocaban a la región en una posición económica y políticamente subordinada y dependiente del contexto capitalista mundial². Además, la problematización sobre la configuración de sus Estados y de sus aparatos administrativos fue motivo de una amplia literatura que mostraba sus debilidades estructurales en cuanto a su sistema político y administrativo en relación a la gestión del Estado y a la sostenibilidad de políticas públicas³.

Con más de 600 millones de habitantes, América Latina, además de ser una de las regiones más desiguales del mundo y con altísimos porcentajes de población bajo situaciones pobreza, ha poseído, históricamente, mercados de trabajo profundamente fragmentados con altos grados de desempleo e informalidad laboral. El sector informal de la economía es el más numeroso en la región. Se sobrevive con trabajos no reglamentados, no protegidos y con actividades de subsistencia. El mercado de trabajo y la economía no ha logrado una sociedad

¹ Un profundo análisis sobre este punto en Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Argentina, Paidós y Rosanvallon, P. (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado* Providencia. Manantial.

² Para una sistematización sobre la Teoría de la Dependencia ver Beigel, F. (2006) *Vida, muerte y resurrección de las “teorías de la dependencia”*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140227054137/C05FBeigel.pdf>.

³ Para estos puntos ver O’Donnell, G. *Acerca del Estado en América Latina contemporánea*. Diez tesis para la discusión. Texto preparado para el proyecto “La Democracia en América Latina,” propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC - PNUD) y Oszlack, O. *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*. En Acuña, Carlos, H. (comp.) (2007) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual Proyecto de Modernización del Estado*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Vol. 1, Nº 3, 1978: Buenos Aires, Argentina. Estudios CEDES. Además, para una reflexión sobre la gestión en el Estado latinoamericano contemporáneo ver, Thwaites Rey, M. y Ouviaña, H. (2012) *La estatalidad latinoamericana revisitada. Reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las transiciones*. En *El estado en América Latina: continuidades y rupturas*. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20121127121700/EIEstadoenAmericaLatina.pdf>

medianamente integrada y protegida socialmente dada la escasa capacidad de su sistema productivo para proveer trabajo de calidad. Las condiciones de acceso al mercado de trabajo han sido mayormente precarias, por lo cual se vio reducida tanto la capacidad tanto de compra de bienes y servicios como la posibilidad de acceder a esquemas de seguridad social y garantías laborales. A esto se suma, un Estado débil (en el sentido de escasa autonomía y soberanía económica) con escasa capacidad para sostener y dar continuidad a políticas públicas abarcativas que compensaran o bien, garantizaran el acceso público y desmercantilizado a bienes y servicios de calidad. En este sentido, el Estado ha sido generalmente ineficiente en la creación de una estructura de oportunidades socioeconómicas que posibilite condiciones de vida igualitarias para la mayoría de la población.

Por su parte, el sistema político latinoamericano se ha caracterizado por continuas y constantes dictaduras que imposibilitaron el logro y el fortalecimiento de los derechos humanos y deterioraron profundamente las estructuras socioeconómicas. La combinación entre democracias y dictaduras no permitieron consolidar esquemas sostenidos de protección social y sostenibilidad social. Tampoco fue posible la consolidación de un proyecto político con claro consenso social e ideológico que sostenga una visión clara de producción del bienestar. Los contextos políticos profundamente inestables y la cooptación del estado por elites conservadoras que concentraron la riqueza en manos de reducidos grupos económicos en permanente defensa de sus privilegios se alejaron indefectiblemente de un proyecto de bienestar social.

Otros factores como la numerosa población campesina⁴ dedicada a actividades agrarias tradicionales, las migraciones, el alto porcentaje de población indígena⁵ con correlatos de racismo y exclusión y la desigualdad de género, entre otras dimensiones, son datos determinantes para pensar el bienestar en América Latina. Si bien en las últimas décadas ha habido avances en estos puntos, la situación sigue siendo desfavorable si se piensan los retrocesos y la alta volatilidad económica que produce contramarchas notables en estas dimensiones de la desigualdad. La configuración social de la región continúa siendo de inclusión limitada y restringida a grupos poblaciones posicionados en fragmentados mercados

⁴ Cercana a un promedio del 42% de la población en la región.

⁵ Por ejemplo, en países como Bolivia y Guatemala la población indígena supera la mitad de la población y casi un 40% en países como Perú y Ecuador. La mitad de la población es afrodescendiente en Brasil, Nicaragua y Panamá. Los indicadores sociales son aún peores en estas franjas poblaciones. Además de la discriminación a la que se ven sometidas poseen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias decisorias.

laborales formales que de por sí son reducidos. Una gran mayoría de la población continúa estando fuera de los mecanismos centrales de inclusión social ciudadana.

Según Martínez Franzoni, en América Latina la arquitectura del bienestar adquiere una especificidad: dado que el mercado y el Estado “fallan” en asignar recursos, la familia debe asumir la protección ante los riesgos, consolidando un sistema fuertemente familiarista en la región (Martínez Franzoni, 2008, 28).

Por su parte Filgueira (2014) ha caracterizado el sistema de políticas sociales en América Latina apuntando a su segmentación manifestada en un sistema de aseguramiento contributivo maduro en su elegibilidad con funcionamientos mixtos y sostenibilidad compleja, sistemas contributivos de base individual y de mercado que separan a los sectores medios y altos del funcionamiento solidario de la protección social y la inversión social, sistemas universales fuertemente fragmentados en calidad y acceso, carencia de un paquete universal para la infancia y la familia (como licencias, transferencias monetarias y cuidados) y políticas de focalización orientadas a sectores vulnerables no pobres, especialmente a adultos mayores. En este sentido la alta fragmentación del sistema e impide la construcción de proyectos de bienestar integrales.

Hablar de bienestar en América Latina es altamente complejo dada la diversidad de realidades entre países. En líneas generales, la región produjo una expansión de los sistemas de protección social bajo los modelos de sustitución de importaciones en las décadas del 40 hasta los años 70. El peronismo clásico en Argentina, Allende en Chile, Alvarado en Perú, Getulio Vargas en Brasil, Lázaro Cárdenas en México son ejemplos de gobiernos populares que impulsaron legislaciones protectoras del trabajo, nacionalización de bienes y servicios, industrialización nacional, sistemas redistribuidos de la riqueza y esquemas de seguridad social para la población trabajadora junto a la expansión en el acceso, calidad e infraestructura de servicios sociales de educación, salud y vivienda.

La concreción, a mediados del siglo XX, de un sistema de seguro social financiado por aportes y contribuciones de empleados y empleadores respectivamente, se concretó gracias a una coalición política y distributiva integrada por sectores de las clases medias, organizaciones obreras, empleados públicos, empresarios industriales nacionales y funcionarios públicos. Como se viene mencionando, la característica general de este sistema fue su alta

fragmentación, pues la expansión de derechos sociales y la ciudadanía social estaba atada a la categoría de trabajador formal dejando fuera poblaciones del sector informal que, no obstante, para esa época era mínimo cuantitativamente puesto que el mercado de trabajo lograba incluir a la mayoría de la población económicamente activa, especialmente en países como Argentina, Costa Rica, Uruguay. Por otra parte, esas instituciones y estas alianzas expresaban también una concepción familiarista del bienestar social ya que preservaban una división familiar del trabajo que confería a los hombres adultos el papel de proveedor y portador de derechos para sus dependientes a través del empleo formal y a la mujer la responsabilidad del cuidado y del bienestar para los demás miembros del hogar.

Actualmente, aquellas alianzas no solo se han visto desmembradas por el embate neoliberal de las dictaduras de los años 70 y los gobiernos democráticos de los años 90 sino que también hubo cambios en la configuración social tanto en sus aspectos demográficos como en sus transformaciones en los modelos de familia y en los mercados de trabajos. Además, la privatización de activos del Estado, la mercantilización de las relaciones sociales, la privatización de grandes campos de la política social como la seguridad social y bienes y servicios clave para el desarrollo social, el desmantelamiento de la función social del Estado y las desregulaciones laborales implicaron un marcado retroceso social con el consiguiente aumento del desempleo, la pobreza y la precarización laboral. Por último, el proceso de concentración del ingreso de aquellos años y la extrema diferencia entre ricos y pobres ha fortalecido una cultura de privilegios y de marcadas asimetrías sociales que impiden la solidaridad y la construcción de lazos comunes profundizando la extrema desigualdad social en la región.

Estas características estructurales que definen el mapa social y político en la región actúan como fuertes condicionamientos al bienestar.

3- La difícil construcción de las coaliciones políticas que den base a un bienestar.

A principios de siglo la CEPAL advertía que el mercado de trabajo en la región no demostraba capacidad incluyente en términos de generación de trabajo decente. Así mismo reconocía la importancia de promover políticas que generaran empleo de calidad pero no esperaba que a largo y mediano plazo fuera suficiente como mecanismo de protección social de la mayoría de la población frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, salud y envejecimiento

(CEPAL 2006). En este sentido, el organismo insistía en que replantear el bienestar en este contexto y plasmar políticas sociales basadas en la universalidad y en la solidaridad integral requería de un nuevo pacto social que tenga como horizonte los derechos sociales. En estos últimos tiempos los avances en este sentido han sido relativos. Hay experiencias exitosas que podemos mencionar pero como estructura institucional general aún falta mucho por hacer.

América Latina aún no se libra de la herencia colonial y de la perspectiva eurocéntrica adoptada por los grupos dominantes en la formación de los estados latinoamericanos. No solo es el imperialismo, las multinacionales, la gran banca, los poderes judiciales y los medios masivos de comunicación hegemónicos sino que, desde distintas formas culturales y políticas, la misma población sigue estando colonizada. La misma clase media, la mayoría de las veces beneficiada por políticas progresistas, asume una mirada y una actitud colonial que se concreta en la mirada inferiorizante hacia las clases populares, hacia el indígena o hacia las poblaciones vulnerables. Es mucho el trabajo que debe hacerse desde las políticas públicas orientadas hacia la expansión de derechos sociales y a la universalización de beneficios para que la población pueda apropiarse culturalmente de una mirada común de defensa de esos derechos sociales. Pareciera que los privilegios obtenidos por una clase social que se hace discursiva y culturalmente dominante son obtenidos, o por “naturaleza” o por “propio mérito y esfuerzo” y dependiendo de la pertenencia a un status familiar o de herencia y no por políticas estatales que mejoran la calidad de vida.

La mentalidad oligárquica de la formación original del estado latinoamericano continúa en el imaginario cultural y en las prácticas políticas de las clases dominantes y aún en los estratos medios. Cualquiera que obtiene un posible ascenso social, asume engañosamente los discursos y las prácticas de una supuesta clase social superior y se convence de que es distinta al resto. El resultado es la deshumanización del otro y la absoluta insensibilidad social⁶.

En las sociedades europeas el bienestar, no obstante, siendo atacado por políticas neoliberales con fuerte orientación pro mercado aún es defendido por una amplia mayoría de la población. A modo de ejemplo, en España los datos de la Encuesta sobre Tendencias Sociales los españoles, mayoritariamente, declaran "que debiera darse más importancia a

⁶ Un análisis más abarcativo de estas cuestiones en Neri, L. (2010). El impacto de las representaciones de la pobreza de los ejecutantes y receptores de políticas asistenciales en las prácticas cotidianas de la intervención social. Mendoza: 2004-2008. Tesis doctoral.

favorecer la igualdad y la solidaridad entre las personas" y consecuentemente estiman, en su mayor parte, que el Estado intervenga en la vida económica. En el mismo sentido, la Encuesta Social Europea del año 2008, cuando a los ciudadanos se les preguntó sobre si "el gobierno debería reducir las diferencias de ingresos", fueron precisamente los países del sur, con Portugal (89,76%) y España (79,96%) a la cabeza los que en mayor medida se mostraron "de acuerdo" o "muy de acuerdo" con tal afirmación. Les siguió Francia (78,05%), Finlandia (74,54%), Bélgica (69,80%), Suiza (66,97%), Alemania (64,52%) y, en los últimos puestos, países nórdicos y centroeuropeos como Suecia (64,02%), Noruega (59,84%), Reino Unido (58,33%), Holanda (54,79%) y Dinamarca (41,65%) (Sánchez Morales, M.R, Díaz Moreno, 2017).

En América Latina se percibe que la democracia no garantiza acceso a empleo, a ingresos suficientes ni disminuye la desigualdad social y la pobreza. Un informe realizado en el año 2004 evidenciaba algunas tendencias en este sentido: en el año 2002, casi la mitad (48,1 por ciento) de los encuestados que decían que preferían la democracia a cualquier otro régimen, prefería igualmente el desarrollo económico a la democracia, y un porcentaje semejante (44,9 por ciento) que decía preferir la democracia estaba dispuesto a apoyar a un gobierno autoritario si éste resolvía los problemas económicos de su país. (PNUD, 2004, 32).

En América Latina la escasa conciencia de un proyecto común ha consolidado una clase media portadora de discursos fuertemente estigmatizantes, inferiorizantes e individualizantes sobre las clases populares, sobre las intervenciones estatales y sobre los sistemas distributivos y solidarios del bienestar. Este fenómeno social, construido desde grupos hegemónicos, han consolidado los intereses de grupos sociales con privilegios en las esferas más altas y con acceso a derechos sociales y protección social en las capas media que se oponen, mayoritariamente, a que grupos sociales bajo situaciones de vulnerabilidad social obtengan derechos asociados a trabajos informales que califican como "no trabajo" o como falta de disciplina laboral, mérito o sacrificio personal. Es decir, ya no se trata de grupos económicos fuertemente poderosos opuestos a políticas inclusivas y distributivas, sino que se trata de las mismas clases trabajadoras que obteniendo protección social combate la idea de que esas misma protección alcance a los sectores más pobres.

En Argentina, específicamente, la coexistencia de dos proyectos irreconciliables en permanente pugna ha hecho inviable un proyecto común y sostenible. Por un lado los gobiernos populares han sido extremadamente vulnerables a las reacciones antipopulares de un pronunciado anti-peronismo de las clases medias urbanas y a los boicots económicos de los sectores empresarios y financieros. Al mismo tiempo las elites económicas conservadoras tampoco han sido capaces de construir un proyecto económico incluyente que lograra el respaldo social y posibilitara la consolidación de un Estado con capacidad estatal para sostener políticas públicas con orientación distributiva. No ha estado presente en la orientación ideológica de sus políticas públicas ni tampoco han podido plasmar un sistema socioeconómico que no colapsara en crisis social.

Las experiencias de los llamados gobiernos “neo-desarrollistas” o de “izquierda” poseen una relación conflictiva con las clases medias, aun produciendo políticas sociales y económicas que implicaran mejoramiento de estos estratos socio-económicos. Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, la experiencia chavista en Venezuela, y aún, anteriormente la experiencia alfonsinista en Argentina no pudiendo ganarse el apoyo cultural y político de las clases medias aun contando con el respaldo del sector obrero y algunos movimientos sociales. Los movimientos políticos populares, que intentaron un cambio en las relaciones sociales y políticas desiguales han sido fuertemente atacados por los poderes establecidos materializados en el sector financiero, los medios masivos de comunicación hegemónicos y los poderes judiciales.

Construir una visión general y compartida culturalmente de valores centrales del bienestar que consoliden y concreten políticas públicas distributivas y basadas en la concepción de igualdad social es una tarea todavía compleja en las sociedades latinoamericanas. Además de la discriminación presente en discursos y prácticas de agentes sociales claves, la sociedad latinoamericana porta una fuerte desconfianza en la democracia como forma de gobierno y en los partidos políticos. Además, como se viene señalando, la fuerte fragmentación del sistema político y la falta de acuerdos y consensos sobre políticas que tengan como eje estratégico los derechos sociales universales, la integración social y la igualdad social hacen extremadamente dificultoso la consolidación de un proyecto político y económico basado en el bienestar.

El neoliberalismo y la aplicación de las políticas del Consenso de Washington en la región profundizó dramáticamente estas tendencias estructurales de América Latina; los resultados sociales y económicos de la aplicación de casi treinta años de políticas mercantilizadas en lo social y privatistas en lo económico muestran el extremo retroceso socioeconómico de la región. El ataque ideológico a las políticas del bienestar tuvieron una efectividad asombrosa tanto en los discursos sociales y en su apropiación social como en la concreción de políticas públicas que orientadas a la privatización, la mercantilización de bienes y servicios y a la expansión de un campo asistencial que desdibujaba y eliminaba derechos sociales, no tuvieron mayores resistencias políticas ni sociales⁷ durante los períodos de su implementación hasta que la crisis social de los años 2000-2001 pusieron en evidencia estos procesos largamente concretados y que culminaron en explosiones sociales y en los peores indicadores sociales para la región.

4- Gobiernos progresistas y bienestar.

Con la instalación de gobiernos progresistas, desde el año 2003 más de 72 millones de latinoamericanos salieron de la pobreza. En 2005, un 40,6 % de los latinoamericanos (213 millones de personas) vivía en la pobreza y sin protección social básica; 88 millones de los cuales vivía en la miseria. En el año 2015, la tasa regional de **pobreza** era del 29,2% de los habitantes de la región (175 millones de personas) y la tasa de indigencia a 12,4% (75 millones de personas). (CEPAL 2005; CEPAL 2019). En el año 2005 el coeficiente de Gini en la región era del 57,12 en comparación al 32,27 de Europa. En el año 2019 la desigualdad había manifestado una relativa reducción llegando el coeficiente de Gini regional al 46,2 (CEPAL 2019).

Algunos de estos avances en el bienestar se concretaron con políticas de gasto público en políticas sociales, aumento del salario mínimo, inversión social básica, políticas de transferencias de ingresos y activación económica con creación relativa de empleo. A esto se suman avances legislativos en las políticas de género y contra la discriminación de poblaciones indígenas.

⁷ Para complejizar este punto sobre los movimientos sociales y las luchas sociales de resistencia al neoliberalismo en Argentina ver Svampa, M. (2005). La sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. 1°ed. Aguilar. Taurus. Buenos Aires. (páginas 199 a 377).

Una de las políticas que más sistemáticamente se concretaron en estos años (con sus antecedentes en la década del 90) fueron los programas de transferencias condicionada de ingresos destinados a la población que había quedado fuera del mercado de trabajo formal. A más de veinte años de aplicación de este tipo de iniciativas podemos concluir que las mismas han mostrado impacto y eficacia en la reducción de la pobreza cuando se sostienen en contextos de crecimiento y de relativa estabilidad macroeconómica. Si bien dichas intervenciones han producido indicadores sociales positivos, persisten algunos desafíos. La literatura, en general, se orienta desde quienes lo observan como una nueva concepción de políticas sociales con posibilidades de ampliación y reconocimiento de derechos sociales independientemente de la condición laboral, hasta quienes problematizan a los mismos como la consolidación de un sistema fragmentado de políticas sociales de derechos para los trabajadores formales y programas de transferencias de ingresos a modo de beneficios asistenciales, mínimos y asociados a visiones paternalistas sobre las conductas personales (SERRANO 2012). Algunos estudios han destacado las posibilidades de ampliación de las elecciones económicas en el hogar, la ampliación de la autonomía femenina y la importancia de otorgarle un sentido de certeza y estabilidad al ingreso concedido. (AGUILO, J.; NERI, L.; LOBOS, N.; Rubio R. 2011).

En otros sentidos se afirma que dichas transferencias no expanden la conciencia de derechos sociales y no otorgan capacidad discursiva ni organizativa a los más débiles; por otra parte, teniendo en cuenta que más del noventa por ciento de los receptores de estas transferencias son mujeres, algunos estudios señalan que no se avizora una posibilidad de desligar a la mujer de su rol tradicional como cuidadora familiarizando, una vez más, la política social (PAUTASSI, L.; ARCIDIACONO, P.; STRASCHNOY, M. 2015, 61 a 75). Por último algunos estudios señalan que este tipo de programas generan una institucionalidad paralela a la seguridad social lo cual genera una segmentación del sistema de políticas sociales protegiendo mediante la seguridad social a trabajadores formales por un lado y por otro la asistencia social que cubre a sectores de bajos ingresos e informales por el otro (BARRIENTOS 2012). En este último sentido en trabajos anteriores sobre la Asignación Universal por hijo en Argentina hemos considerado que, como tal, esta política constituye, por su institucionalidad y por sus objetivos, una intervención que se ubica en el campo de la seguridad social y avanza en el acceso a la cobertura social de los trabajadores informales no reconocidos por el sistema clásico de protección social. De esta manera la medida ha producido un mejoramiento de los ingresos de sectores desprotegidos además de su

reconocimiento como trabajadores. Así la Asignación Universal por Hijo constituye una política que ha significado una equiparación entre trabajadores formales e informales haciendo que estos últimos cuenten con asignaciones familiares de la misma forma que un trabajador formal. No obstante el mismo estudio advierte sobre el significado que los receptores le asignan a estas políticas. Se concluye, en parte, que las subjetividades que crean las transferencias de ingreso no se asocia a un derecho social que le asignan los diseñadores de estas políticas, sino que los recetores reclaman y poseen todavía fuertemente una visión del trabajo formal como fuente de derechos sociales y como satisfacción personal asociando un futuro mejor al hecho de tener un trabajo estable, formal y asalariado (AGUILÓ, NERI, LOBOS, RUBIO, 2011).

Si bien entre 2005 y 2015 disminuyó la pobreza y la desigualdad y aumentó el empleo, aún persisten temas estructurales que no pudieron resolverse pese a estos avances y la pandemia los ha expuesto en su forma más brutal. Una alta proporción de la población salió de la pobreza gracias a las políticas públicas de protección social arriba mencionadas pero tales estratos no ingresaron a trabajos formales con coberturas sociales ni a mejores posiciones en la estructura social; tampoco poseen ahorros ni activos, por lo tanto permanecen en una franja de vulnerabilidad social que no le permite hacer frente a crisis económicas profundas.

En el plano de herramientas de gestión e institucionalidad de la política social ha habido avances considerables, pero aún persisten problemas de descoordinación y fragmentación. Respecto del sistema político hasta los años 2000 se había creído consolidado el proceso de fortalecimiento democrático en la región pero los sucesos de Paraguay, Honduras, Bolivia y Brasil, entre otros, pusieron en duda con extrema preocupación estas afirmaciones poniendo en evidencia el poder que aún poseen los grupos de poder antidemocráticos que ahora utilizan otras estrategias refinadas de ataques a la democracia tales como el *lawfare* y el poder sobre los medios masivos de comunicación.

5- Consideraciones propositivas.

¿Qué balance puede hacerse teniendo en cuenta estas trayectorias socioeconómicas en la región? y ¿cuáles experiencias podrían tomarse como posibles caminos sostenibles hacia el bienestar?

Una de las principales consecuencias en la estructura social del cataclismo neoliberal y que, dada su magnitud, el esquema neo-desarrollista no logró revertir totalmente, fue, por una parte, la profunda desvalorización del trabajo no solo como vínculo central de integración social y de acceso a ciudadanía, sino también, como sostenimiento de seguridades sociales y subjetividades colectivas; por otra parte la consolidación de un sistema de ideas hegemónicas que imponen una visión individualista de la sociedad y, por ende, una rechazo y discriminación hacia los sectores populares y hacia todas formas de solidaridad social.

La población latinoamericana continúa reproduciendo sus vidas en contextos de fuerte incertidumbre respecto de su situación laboral, de su atención a la salud, de su cobertura en seguridad social y en disponibilidad de ingresos familiares.

Las estructuras impositivas continúan siendo regresivas y la estructura distributiva no logra índices aceptables para lograr sociedades más igualitarias y con niveles considerables de acceso a políticas sociales universales que tengan como pilar el reconocimiento de derechos sociales y la solidaridad.

América Latina ya no posee las configuraciones sobre las cuales construyó su rudimentario estado de bienestar a mitad del siglo XX. El empleo formal masculino, la familia nuclear con hombre proveedor - mujer cuidadora y miembros dependientes, ha dado paso a una sociedad de mayor complejidad que implica el surgimiento de nuevas vulnerabilidades sociales. Las desigualdades de género, étnicas, tecnológicas y la profundización de la estratificación social se suman y entrelazan a las ya existentes en un mercado de trabajo que aumenta cada vez más las condiciones de informalidad y desprotección social. El paradigma del pleno empleo ha sido inevitablemente desintegrado y los cambios sociodemográficos y en las estructuras familiares incorporan nuevos desafíos al bienestar.

Los esfuerzos sostenidos en programas e institucionales estatales consolidados demuestran que la universalización en atención primaria a la salud, al acceso a servicios básicos y a la educación formal, mejora socialmente la situación de poblaciones en situación de pobreza. Además el sostenimiento de políticas de ingreso permite avizorar la posibilidad de pensar esquemas de protección social no atados a la formalidad laboral. Estas tendencias mejoran, por supuesto, en contextos de crecimiento económico⁸.

⁸ Para el año 2020 el crecimiento del PBI regional había sido del 3,7% (CEPAL 2020).

Avanzar en un sistema integral y coordinado de protección social es imperante para producir una sociedad homogénea que efectivice la universalización de la política social y la conciba como un derecho, entendiendo la universalización como igualación de beneficios y la protección de derechos como acciones reclamables judicialmente y no como mera declaración. En este aspecto es esencial que tanto los receptores de las políticas de protección social como la sociedad en general procese cultural y políticamente que a las personas en situación de pobreza no se les está “haciendo un favor”, sino que se les reconoce un derecho con base social en la igualdad social y en el acceso a bienes y servicios públicos de calidad.

Como se ha dicho en esta ponencia, el trabajo formal clásico sigue estando en el centro de la percepción popular como estructurador de la vida, como generador de certezas y como visión de futuro y pertenencia social. Las políticas de ingresos en el esquema post neoliberalismo no sería apropiada como un derecho social ni como reivindicación de los sectores populares. El problema sigue siendo la estructura económica y la manera en que las personas se vinculan con el empleo y como éste marca su trayectoria de vida.

Además de la necesidad de avanzar en estos esquemas de protección social, es imperioso discutir la desigualdad social en la región, lo cual implica observar las dinámicas económicas y visualizar el poder de unos pocos que imponen relaciones sociales asimétricas. Pensar las estructuras distributivas que originan la desigualdad necesita de un empoderamiento político y colectivo de la sociedad latinoamericana y de consensos básicos y acuerdos sostenibles sobre una visión estratégica sobre el bienestar social de distintos actores sociales.

La política social, entendida como mecanismo de distribución secundaria del ingreso en los campos de seguridad social, empleo, bienes y servicios públicos y asistencia no está destinada a administrar ni a gestionar pobreza sino a redefinir y procurar mecanismos de redistribución del ingreso por lo cual debe estar en permanente diálogo con el sistema económico. Los sistemas de protección social orientados a garantizar niveles básicos de vida constituyen sólo un eslabón en una visión de conjunto que implica la concreción de la justicia social en un círculo virtuoso de combinación de esquemas de protección social, políticas sociales y generación de empleo protegido. La necesidad de un debate social sobre la riqueza y sobre la desigualdad social como centro del problema generará un procesamiento social necesario que deleve socialmente la concentración de grandes riquezas en pocos grupos

económicos que, además, poseen gran fuerza mediática y cultural. Esto implica, por una parte, una reforma de sistemas tributarios y fiscales y por otra, la necesidad de democratizar los medios masivos de comunicación para generar una politización virtuosa de la sociedad latinoamericana. Develar las estructuras profundamente desiguales y desarmar una sociedad endurecida por la mega información tendenciosa y negativa hacia los sectores populares y hacia las políticas inclusivas es tarea imperiosa para pensar sociedades igualitarias con estados que gestionen y metas claras de desarrollo social.

En esto es crucial la construcción de coaliciones políticas distributivas que construya un pacto social y político en el cual participen sectores de clase media, organizaciones obreras, sector empresarial, funcionarios públicos, medios de comunicación y organizaciones sociales que dispute el poder de las grandes corporaciones y el poder cultural que los medios hegemónicos imponen. Pero para que un proyecto igualitario sea sostenible y viable políticamente no hay otro camino que el diseño compartido, consensuado y acordado políticamente de una economía política que tenga de base al bienestar y refunde estructuras económicas, políticas y culturales que se han consolidado negativamente en nuestras instituciones.

Es tiempo de preguntarnos por las grandes fortunas, la mega evasión de impuestos de sectores ricos, sus paraísos fiscales y el origen de sus grandes fortunas. Estudiar a los ricos también es una tarea social que debe darse la academia para disputar un sentido común que satura de desinformación, manipulación e imposición de ideologías dominantes. El desafío es económico y, también, profundamente cultural y político.

6- Bibliografía.

AGUILÓ, J., LOBOS, N., NERI, L., RUBIO R. (2017) *Asignación Universal Por Hijo, Impacto en la Trayectoria de Vida y Lucha Ideológica*". Ed. CCC.

ARCIDIACONO, P. (2017) La masividad de las transferencias de ingresos y los márgenes de la burocracia para recrear la política pública. Una mirada sobre la Asignación universal por Hijo en Argentina. *Política / Revista de Ciencia Política* Vol. 55, Nº 1, 2017 / pp. 135-154.

BARRIENTOS, A. (2012). Dilemas de la política social latinoamericana. ¿Hacia una protección social fragmentada? En *Revista Nueva Sociedad* No 239.

BEIGEL, F. (2006) Vida, muerte y resurrección de las “teorías de la dependencia”.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140227054137/C05FBeigel.pdf>

CECCHINI S. y otros (eds.), (2015). *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL, N136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile. (CEPAL).

CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina*. Santiago 2019. (LC/PUB.2019/22-P/Re2019).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2019) “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral”, Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 20 (LC/TS.2019/31), Santiago.

CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020 (diciembre 2020).

ESPING ANDERSEN, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

FILGUEIRA, F. (1997) *Tipos de Welfare y seguridad Social en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. En “Social Policy and Social Citizenship in Central America”. Guadalajara.

MARTINEZ FRANZONI, J. (2005) *Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones regionales e itinerarios regionales*. En Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO, Vol. 4 N° 2.

CASTEL, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Argentina, Paidós.

CASTEL, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Argentina, Manantial.

CASTEL, R. (2010) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

CEPAL (2020). El desafío social en tiempos de COVID-19. Santiago de Chile.

ESPING ANDERSEN, Gosta. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
Estado de la Nación. 2007.

FILGUEIRA, F. (1997) *Tipos de Welfare y seguridad Social en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. En "Social Policy and Social Citizenship in Central America". Guadalajara.

FILGUEIRA, F. (2014) Hacia un modelo de Protección Social Universal en América Latina. En CEPAL Serie Políticas Sociales. Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

MARTINEZ FRANZONI, Juliana y VOOREND Cohen, *Sistemas de Patriarcado y Regímenes de Bienestar en América Latina. ¿una cosa lleva a la otra?* Documento de Trabajo N°37. Fundación Carolina CeALCI. 2009.

MARTINEZ FRANZONI, J. *Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones regionales e itinerarios regionales*. En Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO, 2005. Vol. 4 N° 2.

MARTINEZ FRANZONI, J. *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. Editorial Universidad de Costa Rica. Instituto de Investigaciones Sociales. 2008.

O'DONNELL, G. Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para la discusión. Texto preparado para el proyecto "La Democracia en América Latina," propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC - PNUD)

OSZLACK, O. Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. En Acuña, Carlos, H. (comp.)(2007) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual Proyecto de Modernización del Estado*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Vol. 1, Nº 3, 1978: Buenos Aires, Argentina. Estudios CEDES.

PAUTASSI, L.; ARCIDIACONO, P.; STRASCHNOY, M.; (2014) "Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina". En *Revista ÍCONO de Ciencias Sociales*. Vol. 18, Issue 3, Quito – Ecuador (Págs. 61-75).

PICÓ J. (1996) "Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la Ideología a la práctica". En Béjar, R.C. y Tortosa J.M. (editores) *Pros y contras del Estado del Bienestar*. Tecnos.

MESA LAGO, C. (1985) *Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*. CEPAL

MESA LAGO, C. (1985) *Models of development, social policy and reform in Latin America*.

PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. 2º ed. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires.

ROSANVALLON, P. (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado* Providencia. Manantial.

SÁNCHEZ MORALES, M.R, DÍAZ MORENO, V. (2017) *El futuro del Bienestar en Europa*. UNED-GETS, vol.26 no.3 Granada jul./sep. 2017. Madrid, España

SERRANO, C. (2012) *Los bonos en la mira. Aportes y carga para las mujeres*. Informe Anual 2012. Observatorio de desigualdad de género.

SVAMPA, M. (2005) *La sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. 1ºed. Aguilar. Taurus. Buenos Aires. (Págs. 199 a 377).

THWAITES REY, M. Y OUVIÑA, H. (2012) *La estatalidad latinoamericana revisitada. Reflexiones e hipótesis alrededor del problema del poder político y las transiciones*. En *El estado en América Latina: continuidades y rupturas*. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20121127121700/EIEstadoenAmericaLatina>.

AGRIETAR EL NEOLIBERALISMO EN NUESTRA AMÉRICA



Del 31 de mayo al 4 de junio de 2021



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FCPys
FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

Dirección de Carrera
de Sociología