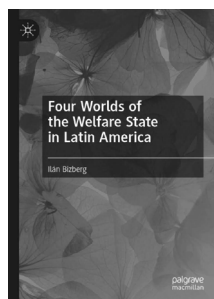


FOUR WORLDS OF THE WELFARE STATE IN LATIN AMERICA, ILÁN BIZBERG



Palgrave Macmillan
Cham, 2024, 283 pp.
DOI: 10.1007/978-3-
031-44420-3

por Carlos Barba Solano

Universidad de Guadalajara (México)

Correo electrónico: carlosbarba66@gmail.com

Recibido el 08 de diciembre de 2024; aceptado el 10 de junio de 2025.

Ilán Bizberg acaba de publicar, en 2024, *Four Worlds of the Welfare State in Latin America*, en la editorial Palgrave Macmillan, un aporte significativo al estudio sobre el bienestar social en esta región. El libro se divide en siete capítulos que exploran la relevancia del estado de bienestar y su relación con la economía capitalista, la familia y la sociedad civil. En el segundo capítulo, el autor revisa tipologías que, en su opinión, han hecho acopio de la teoría de los regímenes de estado de bienestar elaborada por Esping-Andersen (1990),¹ aunque omite otras relevantes como las de Barrientos (2009) y Gough y Wood (2006).

Bizberg critica que estas tipologías superpongan categorías y tengan un carácter normativo al fijar la universalización de los regímenes de bienestar como la meta hacia la que se debe avanzar en la región, lo que, a su

¹ En particular analiza las propuestas de Barba (2004; 2021), Filgueira (2005), Martínez Franzoni (2007; 2008), Cecchini y Martínez (2011), Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016) y Pribble (2013).

juicio, implica desatender el papel del mercado, la familia y la sociedad civil en la provisión del bienestar social. Propone una nueva tipología basada en tres “esferas sociales autónomas”, propuestas por Polanyi (1992): la corporación capitalista, la familia nuclear y la administración estatal,² agregando a la sociedad civil (Théret, 2011) como cuarto eje. A pesar de los hallazgos generados por su enfoque, no aclara la diferencia entre “estados de bienestar” y “régimenes de bienestar” en su clasificación de países.

Entre los “estados de bienestar”, Argentina, Uruguay y Chile, antes de las reformas de Pinochet, se clasifican como socio-corporativos, por la centralidad de actores sociales en su configuración.³ Brasil y Costa Rica se clasifican como estatistas, y tanto México como Colombia son clasificados como híbridos, con particularidades en su desarrollo debido a que no tienen una figura central dominante.

En el caso de los “régimenes de bienestar”, el autor sostiene que el régimen chileno es mercantil, aunque, en la etapa democrática que siguió al periodo autoritario militar, avanzó

en el desarrollo de derechos sociales en el ámbito de la salud.⁴ Por su parte, Bolivia, Ecuador y Perú fueron familiaristas en la etapa de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) porque sus “estado de bienestar” se caracterizaron por ser precarios, fragmentados y débiles, lo que cambió un poco durante el auge de las materias primas⁵ (2003-2013) y el ascenso de gobiernos de izquierda⁶ debido a la expansión de la cobertura de los sistemas de salud y de pensiones, aunque con un modelo minimalista y focalizado que mantuvo tanto la segmentación de la protección social como la exclusión social en zonas rurales.

En el capítulo quinto, Bizberg compara los sistemas de salud y de pensiones de siete países desde una perspectiva estructural y en el contexto de la crisis por la pandemia de COVID-19 (2020-2022). Encuentra que los sistemas de Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica son los más sólidos y universalistas, mientras que las reformas fallidas en Brasil y México y la debilidad de los sistemas del resto de los países resultaron en

² Vale la pena subrayar que este planteamiento se acerca mucho a los pilares del bienestar en el enfoque de Esping-Andersen (1990).

³ En los que el peso de las mutualistas y los sindicatos fue clave en la conformación de los sistemas de salud.

⁴ Esto mismo lo afirma Barba (2019).

⁵ Petróleo, gas natural, cobre, oro, plata, zinc, harina de pescado y maíz.

⁶ En Bolivia, el Movimiento al Socialismo, y en Ecuador, el Movimiento de la Revolución Ciudadana.

un desempeño muy deficiente frente a la pandemia.⁷

El capítulo 6 analiza al estado de bienestar desde una perspectiva de la economía política, introduce el concepto de “relación salarial” centrado en un pacto social para enfrentar conflictos distributivos. Bizberg identifica dos tipos de pactos: los salariales, que implican la participación de actores sociales poderosos aliados con el Estado, y aquéllos impulsados por las ganancias, donde el Estado se alía con el capital.

Bizberg propone un “índice de la relación salarial” para evaluar cuáles regímenes son más desarrollados, generosos, y cuáles han logrado mejores resultados. Según el autor, los regímenes socio-corporativos y los estadísticas muestran el mayor compromiso social, mientras que los regímenes familiaristas, como el mexicano, son los peor valorados. En un nivel intermedio se encuentran Chile, Costa Rica y Colombia.

En el capítulo 7 trata la situación de las mujeres en los países analizados, utilizando la tipología de Sainsbury (1999) y Fraser (2005) para evaluar en qué medida los países de la región implementan políticas sociales “favorables a las mujeres”. El autor

afirma que la tendencia predominante es asistencialista, aunque los mercados de trabajo y las políticas sociales en Uruguay, Brasil y Chile son más favorables, mientras que en México y Perú aún prevalece la figura del “hombre proveedor”.⁸

SUPERPOSICIÓN DE CATEGORÍAS CON OTRAS TIPOLOGÍAS

A lo largo de su análisis, las caracterizaciones de los regímenes propuestos por Bizberg muestran notables coincidencias con los estudios de otros autores y autoras, lo que es lógico y vale la pena resaltar. Por ejemplo, su descripción de los estados de bienestar sociocorporativos se asemeja a las de Barba (2003; 2004; 2006) y Filgueira (2005), quienes conside-

⁷ Con altas tasas de mortalidad y notables excesos de mortalidad.

⁸ Considero que la caracterización de México ignora cambios significativos hacia la creación de un sistema de cuidados. Entre los avances a considerar están: el Programa de Estancias Infantiles y el Programa de Escuelas de Tiempo Completo lanzados en 2007 durante la etapa neoliberal; la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores iniciada en 2019 con la “Cuarta Transformación”, y la propuesta de un Sistema Nacional de Cuidados que sólo fue aprobada en la Cámara de Diputados en 2020. Además, se levantaron varias encuestas como la *Encuesta Nacional para el Sistema de Ciudades (ENASIC) 2022*, la *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS)* levantada tres veces entre 2009 y 2017, y la *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2019*.

ran que Argentina, Uruguay y Chile (previo al golpe de estado contra Allende) desarrollaron esquemas conservadores de protección social con una fuerte presencia corporativa y lograron avances importantes en la universalización de la protección social durante la etapa ISI.

La caracterización de Costa Rica como un estado de bienestar estatista también coincide con la perspectiva de Barba (2003; 2006) y Filgueira (2005), quienes lo consideran el caso más temprano de un estado de bienestar universalista e igualitario en la región. Asimismo, Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016) utilizan el concepto de “universalista igualitario” para describir el carácter particular del régimen de bienestar de ese país.

En cuanto a México y Colombia, su definición como estados de bienestar híbridos se alinea con la clasificación de Barba (2003; 2006) y Barba y Valencia (2021), que los consideran regímenes “duales” por su naturaleza mixta, que combina prestaciones laborales, universales, programas focalizados y prácticas familiaristas. Sin embargo, considero que Bizberg no toma en cuenta la mercantilización del sistema de pensiones en México ni el impulso a las transferencias monetarias condicionadas que trasladan a los individuos más pobres la responsabilidad

de asumir sus riesgos. Esto sugiere que el régimen de bienestar mexicano no sólo es estatista y familiarista, sino que también incluye segmentos mercantilizados y focalizados (Barba, 2019 y 2021; Barba y Valencia, 2021).

Finalmente, la caracterización de los regímenes de bienestar en Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia (previo a 1991) como familiaristas coincide con los puntos de vista de Filgueira (2005) y Barba (2006), quienes consideran a los tres primeros países como regímenes excluyentes debido a la escasa intervención del Estado, y también coincide con Martínez Franzoni (2008), quien los describe como “regímenes informales familiaristas”.

PUNTOS DE VISTA CRÍTICOS DEL AUTOR SOBRE OTROS ESTUDIOS

Las críticas de Bizberg a los enfoques comparativos previos a su trabajo, considerándolos tanto estadocéntricos como formulados a partir de un modelo de bienestar universal, son infundadas, ya que acepta sin discusión que todos giran en torno a la categoría de “regímenes de estados de bienestar” desarrollada por Esping-Andersen (1990; 1999). Comete el error de no reconocer la diversidad de los enfoques teóricos y de los objetivos de las tipologías mencionadas, ya que ninguna sigue la perspectiva original del sociólogo danés.

Quienes no usan el concepto de régimen de bienestar

Filgueira (2005) clasifica tipos de “estados sociales”, Cecchini y Martínez (2011) analizan tipos de “sistemas de protección social”, mientras que Pribble (2011; 2013) compara tipos de “régimenes de política social”.

Filgueira (2005) aborda la construcción y expansión de distintos tipos de estados sociales en América Latina hasta la década de 1970, en el contexto de procesos endógenos de industrialización impulsados por élites políticas nacionales, que no culminaron en la creación de estados de bienestar debido a la inestabilidad democrática y a periodos prolongados de autoritarismo.

Cecchini y Martínez (2011) utilizan el concepto de “sistemas de protección social” con un enfoque normativo que aspira a construir sociedades más justas y garantizar los derechos económicos y sociales, sin aludir a pilares de bienestar, pero reconociendo la importancia de los actores sociales en el cambio.

El enfoque de Pribble (2011), basado en el concepto de “régimen de política social”, se refiere a paquetes de políticas estatales para proteger a los ciudadanos de riesgos sociales y redistribuir ingresos y oportunidades mediante medidas preventivas y de atención. Este enfoque es analítico y

se centra en políticas y actores, excluyendo a la familia y al mercado como proveedores de protección. Un aspecto central de su análisis es la inclusión de diversos grupos sociales en las instituciones políticas a través de la competencia electoral y los partidos políticos, considerando también la diversidad étnica y racial.

Quienes usan el concepto de régimen de bienestar

El concepto de “régimen de bienestar” adoptado por Barba (2004; 2006), Martínez Franzoni (2008), Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016) y por otros autores que estudian la región, tiene un carácter muy distinto al de su antecedente teórico⁹ y se fundamenta en una perspectiva crítica respecto al trabajo pionero de Esping-Andersen.

La tipología de Esping-Andersen (1990) no toma en consideración trayectorias de bienestar social fuera de Europa y algunos países anglosajones e, incluso, ignora a muchos países europeos.¹⁰ Varios autores critican

⁹ Aunque comparte con él un enfoque comparativo fundado en la construcción de tipologías heurísticas para realizar análisis históricos y empíricos.

¹⁰ Como ocurre, por ejemplo, en los casos de los regímenes mediterráneos o de los países que formaban parte del antiguo bloque comunista.

el uso del concepto de “regímenes de estados de bienestar” en contextos de inestabilidad democrática, donde los estados son débiles y permeables a la estructura de poder que los rodea y no siempre son los actores más importantes (Barba, 2003 y 2006; Gough, 1999 y 2006).

Gough (2006) argumenta que el “mix del bienestar” en Asia, África y América Latina es diferente al de las economías capitalistas mencionadas por Esping-Andersen, ya que incluyen instituciones de nivel supranacional o nacional¹¹ y mercados imperfectos, comunidades clientelistas, hogares patriarcales y estados mercantilizados o patrimoniales, por lo que propone un nuevo paradigma, organizado en torno a un nuevo concepto, “los regímenes de bienestar”, *sin una mención a priori de los estados de bienestar* (Gough, 2006, pp. 30-31).

En ese marco crítico, se han desarrollado diversas tipologías en América Latina que no privilegian al Estado ni, como sostiene Bizberg, consideran universalizables todos los regímenes de bienestar regionales.

El concepto de régimen de bienestar no es normativo, es comparativo y heurístico, basado en la economía

política contemporánea y reconoce la influencia de coaliciones sociopolíticas en diferentes contextos. Este enfoque no sólo procura identificar al “actor dominante” en un sistema de bienestar, sino analizar las relaciones entre los diferentes pilares de un régimen de bienestar, influenciado por factores políticos e históricos, y por la acción de coaliciones sociopolíticas (Barba, 2006; 2019; 2021).

Los tipos ideales sirven como herramientas heurísticas que permiten allegar información crucial para realizar comparaciones entre distintos países y muestran desempeños diferentes, a veces opuestos,¹² influidos por compromisos sociopolíticos y de trayectorias históricas (*path dependence*).

LA RUPTURA CON UNA VISIÓN ESTADO-CÉNTRICA EN AMÉRICA LATINA

El autor parece subestimar los estudios previos al suyo, que consideran el papel del mercado, la familia y el Estado en el bienestar social. Aunque Bizberg hace una aportación al incluir a las organizaciones civiles, otros autores también consideran pilares adicionales importantes como

¹¹ Como las instituciones financieras internacionales, las organizaciones no gubernamentales e incluso grupos de interés político o actores locales.

¹² Por ejemplo, reproducir las desigualdades sociales en beneficio de algunos grupos sociales o, por lo contrario, reducirlas creando instituciones y derechos sociales universales.

las comunidades sociales y las organizaciones financieras o multilaterales internacionales, que Bizberg no incluye (Gough, 2006; Barba, 2006; Martínez Franzoni, 2008).

El enfoque de los “régímenes de bienestar” no otorga automáticamente la centralidad al Estado ni clasifica todos los casos como estados de bienestar. En muchos contextos, la provisión del bienestar ha dependido más de la familia y de las organizaciones comunitarias, y han existido “estados sociales no democráticos” en diversos momentos y lugares (Filgueira, 2005; Gough, 2006; Barba, 2006; Martínez Franzoni, 2008).

EL USO DEL CONCEPTO “RELACIÓN SALARIAL” EN AMÉRICA LATINA

Finalmente, me parece inapropiado utilizar la noción de “relación salarial” para analizar todos los casos del texto. Históricamente, los estados latinoamericanos no siempre han reflejado un compromiso social entre sindicatos y empleadores ni entre el Estado y el capital. Algunos países no pasaron por etapas como el fordismo y han tenido un avance limitado en la industrialización, con una alta prevalencia de informalidad laboral. Además, en muchos casos, los estados han sido utilizados por élites u oligarquías para conseguir legitimar modelos económicos o excluir a amplios sectores

sociales, quienes se ven obligados a recurrir al mercado o a sus recursos familiares y comunitarios para enfrentar riesgos sociales. ◀

REFERENCIAS

- Barba, C. (2003). *El nuevo paradigma de bienestar social residual y deslocalizado. Reformas de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis de Doctorado, Universidad de Guadalajara y CESAS.
- Barba, C. (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México* [Serie Políticas Sociales 92]. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Barba, C. (2006). ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Barba, C. (2019). Welfare Regimes in Latin America: Thirty Years of Social Reforms and Conflicting Paradigms”. En: G. Cruz-Martínez (ed.), *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America* (pp. 29-58). Londres: Routledge.
- Barba, C. (2021). *El régimen de bienestar mexicano: inercias, transformaciones y desafíos* [Serie Estudios y Perspectivas 191]. Sede Subregional de la CEPAL en México, México.

- Barba C. y Valencia, E. (2021). Actors and Social Reforms in Five Dual Welfare Regimes in Latin America: Brazil, Mexico, Colombia, Panama and Venezuela. En: N. Sátyro, E. del Pino y C. Midaglia (eds.), *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century* (pp. 61-100). Cham, Suiza: Palgrave Macmillan.
- Barrientos, A. (2009). Labour Markets and the (Hyphenated) Welfare Regime in Latin America. *Economy and Society*, 38(1), 87-108. <https://doi.org/10.1080/03085140802560553>
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, CEPAL (Libros de la CEPAL 111).
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, GB: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Filgueira, F. (2005). *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Fraser, N. (2005). *Qu'est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution*. Paris: La Découverte.
- Gough, I. (2006). Welfare Regimes in Development Contexts; a Global and Regional Analysis. En: I. Gough, y G. Wood, G. (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts* (pp. 15-48). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gough, I. y Wood, G., eds. (2006). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez Franzoni, J. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Martínez Franzoni, J. (2008). *¿Arañando el bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez Ancochea, D. (2016). *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Pribble, J. (2011). Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 46, 191-216. <https://doi.org/10.1007/s12116-010-9076-6>
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Polanyi, K. (1992). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sainsbury, D., ed. (1999). *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford University Press.

Théret, B. (2011). The Place of National Systems of Social Protection and Political Representation in Socio-Economic Regulation: A Morphogenetic

Structuralist View on institutional Change in Comparative Perspective with Special References to Japan and France. *Evolutionary Institutional Economic Review*, 7(2), 177-208. <https://doi.org/10.14441/eier.7.177>