



# REGIMENES DE BIENESTAR EN AMERICA LATINA

Mario Marcel

XXI Seminario Regional de Política Fiscal  
CEPAL, Santiago de Chile, 26-29 enero 2009



# Aclaración

- Presentación corresponde a estudio desarrollado con Elizabeth Rivera bajo proyecto CIEPLAN-iFHC “Una nueva agenda para la Cohesión Social en América Latina”, patrocinado por la Comisión Europea y coordinado por PNUD
- Publicado como capítulo 3 del libro Redes, Estado y Mercados, CIEPLAN-Uqbar, 2008
- No representa al BID



# CONTENIDO

- El enfoque de regímenes de bienestar y de políticas sociales
- Regímenes de bienestar y cohesión social
- Regímenes de bienestar en América Latina
- Desempeño de los regímenes de bienestar latinoamericanos
- Reflexiones finales



# REGÍMENES DE BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES

- Dos enfoques alternativos: políticas sociales y regímenes de bienestar
- Enfoque de políticas sociales: búsqueda de óptimo técnico, racionalidad económica y economía política para viabilizarlo
- Regímenes de bienestar: políticas sociales como constelaciones generadas y retroalimentadas desde la política, demografía y la economía
- Disyuntiva relacionada al grado de autonomía de las políticas sociales respecto de su entorno político y económico
- Diferentes consecuencias sobre agendas de reforma, interacción entre políticas sociales, economía y sistema político
- Una caso particular: estado de bienestar y economía de mercado



## REGIMENES DE BIENESTAR

- Observación básica: en el mundo desarrollado estado de bienestar no se opone a la economía de mercado
- Espign-Andersen (1990, 1999) estudia estado de bienestar en economías capitalistas
- En particular, se pregunta si acaso, y bajo qué condiciones, las divisiones de clase y las desigualdades sociales que produce el capitalismo pueden ser revertidas por la democracia parlamentaria, sin que ello necesariamente comprometa el carácter capitalista de sus economías
- Regímenes de bienestar: conjunto de reglas, instituciones, actores e intereses estructurados que producen resultados en términos de bienestar ciudadano
- En el análisis de los países no se observa un desarrollo lineal de democracia, acción estatal y bienestar, sino agrupaciones (“clusters”) específicas.



## DETERMINANTES DE UN REGIMEN DE BIENESTAR SEGÚN ESPING-ANDERSEN

1. Producción de bienestar
  - Estado: redistribución, protección contra riesgos sociales.
  - Familias: cuidado de niños, adultos mayores.
  - Mercado: elección individual, ingresos, seguros.
2. Resultados – desmercantilización: cuando un servicio es entregado en calidad de derecho y la persona puede mantener condiciones de vida sin depender del trabajo asalariado. Ruptura del vínculo trabajo-salario-bienestar.
3. Efectos de estratificación y retroalimentación: estado de bienestar como una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales y capaz de retroalimentarse.

# ESPING-ANDERSEN: REGÍMENES DE BIENESTAR EN EL MUNDO DESARROLLADO

	<b>Liberal</b>	<b>Conservador- Corporativista</b>	<b>Socialdemócrata</b>
Producción de bienestar - Familia - Mercado - Estado	Marginal Central Marginal	Central Marginal Subsidiario	Marginal Marginal Central
Desmercantilización	Mínimo	Altos para jefes de hogar y empleados	Máximo
Espacio de solidaridad	Mercado (seguros)	Gremio y familia	Ciudadanía
Efectos de estratificación	Selectividad, focalización, Estigmatización de la pobreza	Retención de relaciones de status (jerarquía, corporativismo y sexismo)	Universalismo y alianzas de clase
Casos representativos	Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda	Alemania e Italia	Suecia y Dinamarca



# REGIMENES DE BIENESTAR Y COHESION SOCIAL

- RB explicita la forma en que un conjunto de servicios o prestaciones pueden incidir sobre la forma en que las personas se relacionan con su comunidad y la forma en que se insertan en la economía
- Determinados regímenes pueden alterar significativamente la distribución del bienestar, así como las diferencias y jerarquías que se establecen entre distintos segmentos de la sociedad, alterando con ello la propia distribución del poder.
- Los regímenes de bienestar inciden sobre la cohesión social al entregar a diversos procesos y actores –el mercado, el estado y las empresas– la capacidad para incidir sobre el bienestar de las personas generando relaciones de cooperación, adhesión, jerarquía o exclusión.





# REGIMENES DE BIENESTAR Y COHESION SOCIAL

- El predominio de cada actor en la distribución de bienestar social genera distintos mecanismos de cohesión social:
  - Régimen *liberal*, la fuente principal de cohesión está dada por el acceso a oportunidades, la justa retribución al esfuerzo y su expresión como movilidad social –o la expectativa de ella.
  - En el régimen *conservador*, el patrón de cohesión social está dado por la pertenencia a determinados gremios o empresas, las jerarquías que se derivan a partir de allí y cómo éstas interactúan.
  - En el régimen *socialedemócrata*, el principal elemento de cohesión está dado por la ciudadanía social, la igualdad ante la ley y el ejercicio de derechos.
- Los regímenes de bienestar son, por un lado, consecuencia de estructuras culturales, políticas y económicas, pero al mismo tiempo cuentan con un espacio suficiente de autonomía como para alterarlos a lo largo del tiempo, estimulando el fortalecimiento o el debilitamiento de actores, de los institucionales, de aspiraciones y de expectativas.



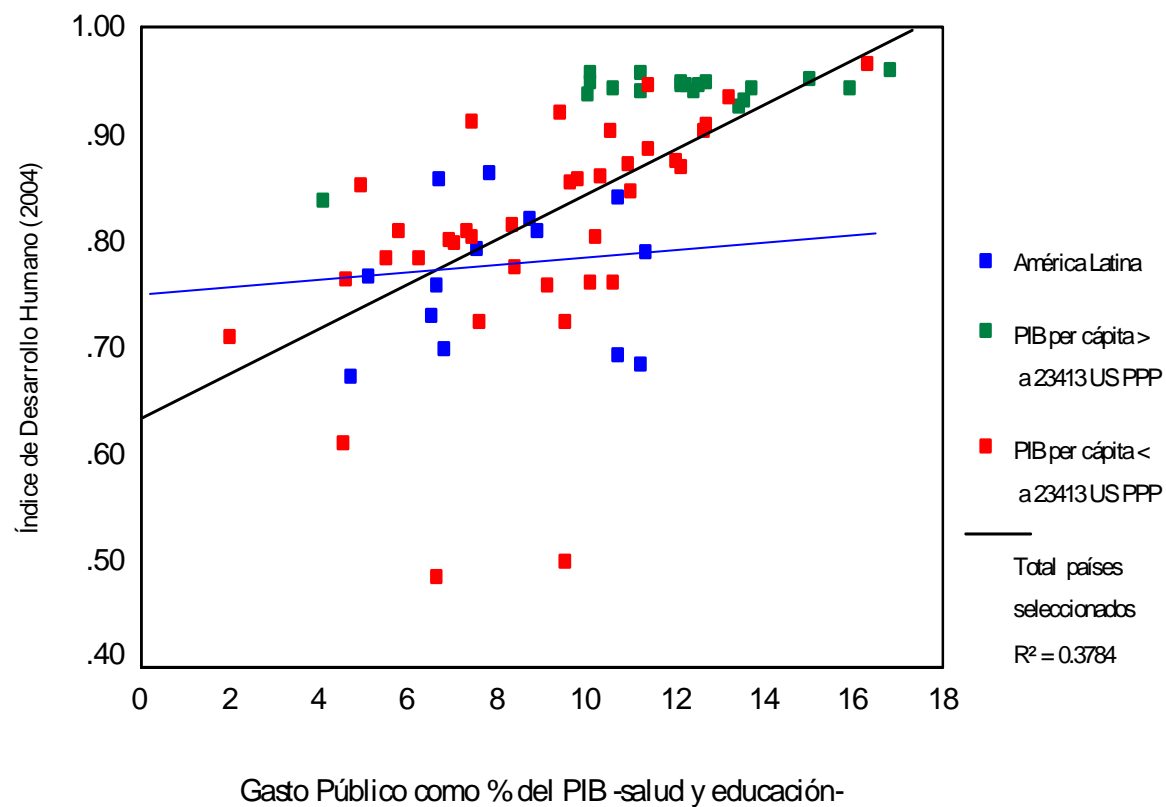
## ¿POR QUE ES UTIL EL ENFOQUE DE REGIMENES DE BIENESTAR EN AMERICA LATINA?

- Porque existe evidencia suficiente de que en América Latina el estado de la cohesión social no es un mero resultado de la desigualdad, sino que expresa cómo las personas perciben e interpretan estas desigualdades
- Porque aún cuando existiera una fuerte correlación entre igualdad y cohesión social es posible que dos países con similar nivel de desigualdad cuenten con patrones diferentes de cohesión social dependiendo de cómo distintos actores generan y distribuyen el bienestar
- Porque no se observa una relación precisa entre equidad y acción del estado a través de las políticas públicas en los distintos países
- Porque el análisis de los regímenes de bienestar ayuda a evaluar sostenibilidad de actuales patrones de cohesión social y su exposición a cambios en el tiempo.

# LA NO-LINEALIDAD DEL GASTO PUBLICO SOCIAL

## Índice de Desarrollo Humano y Gasto Público

como % del PIB (salud y educación)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Informe de Desarrollo

Humano, 2005, PNUD



# APLICACIONES A AMERICA LATINA

- Gough (2004)
  - Estados potenciales de bienestar
  - Regímenes de inseguridad
- Barrientos (2004)
  - Conservador-informal
  - Liberal-informal
- Martínez (2007)
  - Estatal-proteccionista
  - Estatal-productivista
  - Familiarista



# ADECUACION DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COHESION SOCIAL

## Cohesión social

“La capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socio-económico (bienestar), socio-político (derechos) y socio-cultural (reconocimiento), a través de la acción combinada de los mecanismos de asignación del Estado, del mercado, de la familia, de la sociedad civil y de las redes comunitarias (Sorj y Tironi 2007)”



# PRECISION DE CONCEPTOS Y AJUSTES CONCEPTUALES

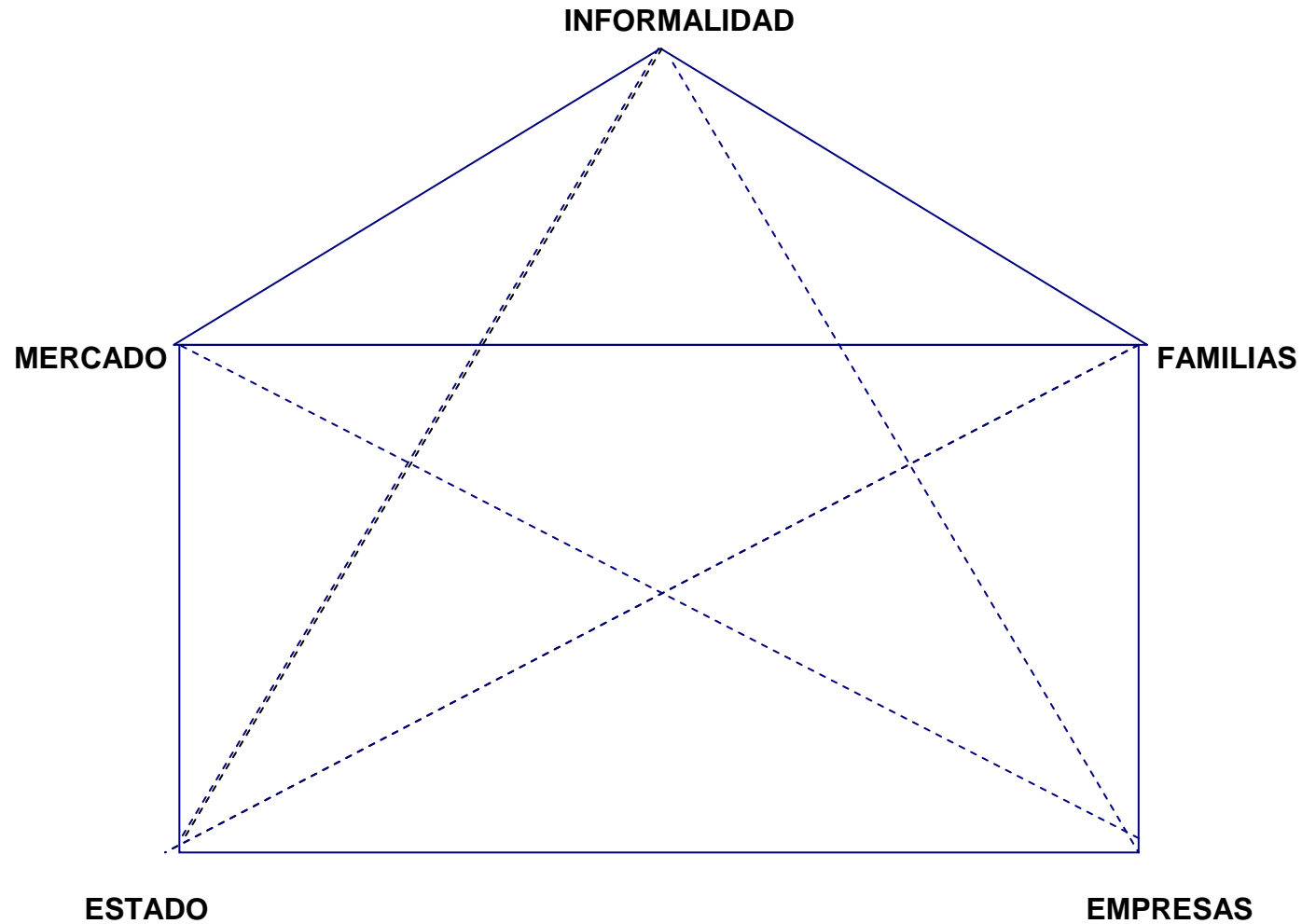
- Concepto de Bienestar
- Tratamiento de la informalidad
- Proveedores de bienestar
- Efectos de estratificación y sostenibilidad en el tiempo



# ADECUACION DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COHESION SOCIAL

- Bienestar: inseguridad y protección frente a riesgos
- Focalización en proveedores de bienestar, “welfare mix”
- Adecuaciones en proveedores de bienestar:
  - Estado: gasto en servicios sociales y mecanismos de distribución
  - Familias: estructura familiar, cuidado infantil, empleo asalariado femenino, remesas
  - Mercado: gasto privado en servicios sociales, cobertura de seguros y ahorro
  - Empresa: programas ocupacionales y mutualidades laborales
  - Economía informal: empleo informal, evasión, actividades ilegales
- Efectos de estatificación como “cohesión social”

# PROVEEDORES POTENCIALES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA





# Tipología de regímenes de bienestar en América Latina

	<b>ESTADO</b>	<b>EMPRESAS</b>	<b>FAMILIAS</b>	<b>MERCADO</b>	<b>INFORMA-LIDAD</b>
<b>ESTADO</b>	Social Demócrata	Potencial Estado de bienestar	Potencial Estado de bienestar	Potencial Estado de bienestar	Dual
<b>EMPRESAS</b>	Potencial Estado de bienestar	Conservador Corporativo	Conservador	Liberal	Dual
<b>FAMILIAS</b>	Potencial Estado de bienestar	Conservador	Conservador Familiarista	Liberal	Informal desestatizado
<b>MERCADO</b>	Potencial Estado de bienestar	Liberal	Liberal	Liberal	Dual
<b>INFORMA-LIDAD</b>	Dual	Dual	Informal desestatizado	Dual	Informal

Fuente: Elaboración propia



# METODOLOGIA UTILIZADA

- Análisis estadístico: formación de conglomerados
- Análisis histórico: rol del sindicalismo y patrones de desarrollo productivo



# ANALISIS ESTADISTICO

- Análisis de conglomerados para un conjunto de 17 países, donde cada análisis corresponde a uno de los cinco proveedores de bienestar
- Se incluyeron indicadores cuantitativos y variables cualitativas, que pretenden reflejar características de la institucionalidad en la provisión de bienestar
- En el desarrollo del método de conglomerados los centros de éstos fueron estimados mediante el procedimiento de agrupación en lugar del de iteración
- El análisis de conglomerados para los cinco proveedores de bienestar consideró un total de 144 variables.
- Se seleccionó 42 variables estadísticamente significativas (estado: 13; mercado: 4; familia: 7; empresas: 4; informalidad: 12)
- La identificación de conglomerados para cada proveedor de bienestar se realiza en dos etapas.
  - Identificar los centros finales de estos, a partir de las pruebas con los datos, y la selección de las variables significativas.
  - Se identificó el nivel de provisión de bienestar (bajo, medio y alto) otorgado por el estado, el mercado, la familia, las empresas y la informalidad para los casos o países estudiados

	Proveedores de bienestar alto	Proveedores de bienestar medio	Proveedores de bienestar bajo
Argentina	Estado y empresas	Mercado y Informalidad	Familia
Bolivia	Mercado e informalidad	Empresas y Familia	Estado
Brasil	Estado	Mercado, Empresas, informalidad y familia	
Chile	Estado y mercado		Familia, empresas y informalidad
Colombia	Informalidad	Estado y Mercado	Empresas y Familia
Costa Rica		Estado y Mercado	Empresas, Familia y informalidad
Ecuador	Familia	Informalidad y Estado	Empresas y Mercado
El Salvador	Familia	Informalidad y mercado	Estado, Empresas
Guatemala	Familia e informalidad	Estado y empresas	Mercado
Honduras	Familia e informalidad		Estado, Empresas y Mercado
México	Empresas y familia	Estado e informalidad y Mercado	
Nicaragua	Familia e informalidad	Estado	Empresas y mercado
Panamá	Informalidad	Estado y Mercado	Empresas y Familia
Paraguay	Familia e informalidad	Estado y empresas	Mercado
Perú	Informalidad	Familia, Mercado y empresas	Estado
Uruguay	Estado	Mercado	Empresas, informalidad y familia
Venezuela	Familia	Estado, mercado, empresas e informalidad	

# Clasificación de los países de América Latina según la tipología simplificada de regímenes de bienestar

Clasificación		Países	Nº de casos
<b>Régimen de Bienestar</b>	Potenciales Estados de Bienestar	Uruguay, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay	5
	Conservador	Ecuador, Venezuela y México	3
	Dual	Bolivia, Colombia y Panamá	3
	Informal- desestatizado	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Paraguay	6

Fuente: Elaboración propia

# ANÁLISIS HISTÓRICO: CONSISTENCIA ENTRE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR Y EL DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO DE LOS PAÍSES

Regímenes de Bienestar	Países	Desarrollo social	Desarrollo político	Desarrollo institucional	Desarrollo Económico
<b>Potenciales Estados de Bienestar</b>	Uruguay, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay	Niveles relativos más altos de urbanización.  Dinámicas segmentadas de la seguridad social.	Sindicalismo fuerte, de izquierda o autónomo.  Comparativamente mayor continuidad democrática.	Pionero en la expansión de la seguridad social (inicios de 1920).  Mayor solidez institucional relativa.	Desarrollo industrial (estrategias basadas en ISI excepto Costa Rica).
<b>Conservador</b>	Ecuador, Venezuela y México	La provisión de los beneficios sociales es segmentada (basada en la adscripción laboral).	Poder sindical amparado por el estado: México y Venezuela.	Historia político-institucional disímil entre estos países.	Importancia del petróleo como fuente de divisas e ingresos fiscales.  Alta volatilidad de los ingresos fiscales

# ANÁLISIS HISTÓRICO: CONSISTENCIA ENTRE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR Y EL DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO DE LOS PAÍSES

Regímenes de Bienestar	Países	Desarrollo social	Desarrollo político	Desarrollo institucional	Desarrollo económico
<b>Dual</b>	Bolivia, Colombia y Panamá	Sociedades con un alto nivel de división y conflicto relativo (Colombia y Bolivia).	Vocación reformistas de los estados.	Dificultad del estado en el control del territorio.  Incapacidad del estado y del mercado de imponer sus dinámicas en un contexto de economía sumergida.	Amplio sectores de informalidad, cercanía a la economía sumergida.
<b>Informal desestatizado</b>	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Paraguay	Incluye a los países más pobres de la región.  Ruralidad  Altos nivel de inseguridad y violencia.	Marcado por conflictos armados (excepto Paraguay).  Enfrenamientos de oligarquías poderosas.	Alta debilidad institucional relativa.	La propiedad de la tierra es factor de conflicto.

# DESEMPEÑO DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR: INDICADORES SOCIALES

	% pobreza*	Coef. de Gini	IDH	Esperanza de vida saludable**
América Latina ( 17 países)	23.2	0.536	0.78	62
Potenciales estados de bienestar	8.3	0.524	0.85	66
Regímenes conservadores	32.3	0.528	0.78	64
Regímenes duales	23.2	0.584	0.79	62
Regímenes informales desestatizados	38.7	0.540	0.71	60

Fuente: Elaboración propia en base a la clasificación de los estados de bienestar y de los indicadores de SEDLAC, CEPAL, PNUD y OPS.

Notas:

\* Método ingreso 2US diario PPP

\*\* Promedio entre Esperanza de vida saludable entre hombres y mujeres





## DESEMPEÑO DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR: CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD

	PIB per capita a PPP 2004	Promedio de las tasa de crecimiento 1995-2005	Índice de competitividad mundial 2006
América Latina ( 17 países)	5554	2.90	3.9
Potenciales estados de bienestar	8714	2.32	4.0
Regímenes conservadores	5554	2.55	3.6
Regímenes duales	6669	3.22	4.0
Regímenes informales desestatizados	4194	3.34	3.7

Fuente: Elaboración propia en base a la clasificación de los estados de bienestar y de los indicadores del BID, ILPES- CEPAL y el Foro Económico Mundial.

# Patrones de cohesión según proveedores de bienestar

	Estado	Mercado	Empresas	Familias	Informalidad
<b>Polarización</b>	Baja	Alta	Sectorizada	Media	Alta
<b>Nivel de cohesión máxima</b>	Macro	Meso	Meso	Micro	Micro
<b>Mecanismos de asociatividad</b>	Participación política, ejercicio de derechos	Intercambio y consumo	Solidaridad gremial	Afectividad	Vínculos comunitarios
<b>Factor de cohesión</b>	Igualdad de derechos	Movilidad social	Status	Distribución de roles	Reciprocidad
<b>Compatibilización de intereses/solución de Conflictos</b>	Acuerdos políticos, legislación	Competencia	Negociación, alianzas verticales	Autoridad	Mixto: Fuerza y transacciones
<b>Confianza interpersonal (entregupos)</b>	Mediana	Alta	Baja	Baja	Baja
<b>Confianza interpersonal (intragrupos)</b>	Alta	Baja	Alta	Alta	Media
<b>Confianza institucional</b>	Alta	Mediana	Mediana	Baja	Mínima
<b>Disposición a la cooperación</b>	Alta	Baja	Mediana	Baja	Muy baja

## Determinantes de sostenibilidad de patrón de cohesión según proveedores de bienestar

	Estado	Mercado	Empresas	Familias	Informalidad
Viabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alianzas políticas</li> <li>- Protección social en el ciclo de vida</li> <li>- Aumento de la responsabilidad individual por asuntos comunes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento</li> <li>- Maximización de la realización personal</li> <li>- Mecanismos de protección ante shocks externos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección</li> <li>- Innovación y creatividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estructura familiar</li> <li>- Desarrollo de mecanismos que compatibilicen el trabajo productivo con el reproductivo o doméstico</li> <li>- Sustitución del salario frente a una rotación negativa en el empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibilidad</li> <li>- Disminución de las brechas de acceso a los servicios sociales</li> </ul>
Límites	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos públicos</li> <li>- Individualización de los aportes y beneficios de la provisión de Bienestar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fallas de mercado</li> <li>- Segregación</li> <li>- Brechas salariales</li> <li>- Persistencia de las barreras estructurales hacia la movilidad social ascendente</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incertidumbre</li> <li>- Inseguridad</li> </ul>

## Patrones de cohesión social según regímenes de bienestar en América Latina

	Potencial Estado de bienestar	Conservador	Dual	Informal desestatizado
Polarización	Media	Alta	Alta	Máxima
Amenazas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Volatilidad fiscal</li> <li>- Vulnerabilidad personal</li> <li>- El ingreso de los padres es predictor de los ingresos de los hijos</li> <li>- Inequidad en el acceso al empleo</li> <li>- Alta diferenciación social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Competencia externa, autonomización personal</li> <li>- Fragilidad institucional</li> <li>- Acumulación de carencias en un individuo</li> <li>- Ingresos fiscales dependientes de los recursos naturales no renovables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fragmentación territorial y sociopolítica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violencia como mecanismos de resolución de conflictos</li> <li>- Agrupaciones delictivas</li> <li>- Migración</li> <li>- Victimización y temor</li> <li>- Acumulación de falta de acceso a servicios sociales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

# INDICADORES DE TRANSICIÓN SOCIAL SEGÚN REGÍMENES DE BIENESTAR


	% de población rural	Dependencia niños	Dependencia a Adultos mayores	Promedio años de escolaridad, alrededor del año 2005	PEA Femenina (2005)
América Latina ( 17 países)	29	49.2	8.7	8.1	37.2
Potenciales estados de bienestar	12	41.6	11.8	9.7	39.6
Regímenes conservadores	24	49.2	9.0	8.3	36.3
Regímenes duales	29	47.7	7.8	9.5	37.6
Regímenes informales desestatizados	42	59.0	8.2	7.0	32.3

Fuente: Elaboración propia en base a la clasificación de los estados de bienestar y de los indicadores del Banco Mundial, CELADE- CEPAL y SEDLAC.

# INDICADORES DE ACTIVIDAD ESTATAL SEGÚN RÉGIMEN DE BIENESTAR

	Gasto publico total % PIB	Gasto social % gasto público total	Ingresos tributarios y contribuciones sociales % PIB
América Latina ( 17 países)	24.2	47.7	15.4
Potenciales estados de bienestar	30.3	64.5	18.8
Regímenes conservadores	24.6	38.6	12.6
Regímenes duales	23.8	35.1	16.9
Regímenes informales	18.5	41.6	14.8

Fuente: Elaboración propia en base a la clasificación de los estados de bienestar y de los indicadores del BID, ILPES-CEPAL y el Foro Económico Mundial.



# CAMBIOS SOCIODEMOGRAFICOS EN CURSO Y DEMANDAS SOBRE EL ESTADO

- Rol estatal: ¿desplazamiento o restricción?
- Transición demográfica: pensiones, salud, educación
- Equidad de género: educación, pensiones
- Universalización de la educación: expectativas y demanda de educación secundaria y superior



# EN SINTESIS

- Regímenes de bienestar como enfoque relevante para relacionar políticas sociales y cohesión social
- Necesidad de adecuar metodologías originadas en países desarrolladas para su aplicación en América Latina
- Metodología robusta para tipificar regímenes de bienestar en AL
- Desempeño diferenciado de regímenes de bienestar latinoamericano
- Diferentes patrones de cohesión social. Situación más compleja se observa en regímenes informales desestatizados y duales. Advierte contra benevolencia hacia informalidad y necesidad de pensar más a fondo interacción entre la última, políticas sociales y mercado del trabajo
- Movilidad social como elemento determinante de cohesión social para tolerar y hacer frente a desigualdades extremas





# EN SINTESIS

- Rol estatal no consolidado, aún en potenciales estados de bienestar; posible restricción antes que opción ciudadana en expansión del estado en muchos países
- Patrones de cohesión y demandas sobre el estado se verán tensionados por cambios socioculturales que limitarán papel de otros proveedores: transición demográfica; globalización y competitividad; aumento de cobertura educacional; modernidad y cambios en estructura familiar, dominación de la mujer
- El estado puede jugar un rol importante en sostener a otros proveedores de bienestar, apoyar a las familias y al mercado
- Evitar políticas sociales polarizadoras
  - Focalización estática
  - Seguridad social basada en male breadwinner
  - Vivienda social y segregación espacial
  - Conciliación entre el trabajo asalariado femenino y el trabajo doméstico o de cuidado familiar