

Sobre el Estado social en América Latina Conferencia XXII Congreso Mundial de Ciencia Política

CARLOS APONTE BLANK*

pp. 147-152

Esta ponencia brinda una de las posibles respuestas a la pregunta ¿Estado social o Estado de bienestar en América Latina? Esta interrogante se expresa, en la traducción al francés que nos brinda Google, como *État-Providence ou État-Providence en Amérique Latine?*, y en la traducción al inglés nos puede aparecer como *¿Welfare state or Welfare state for Latin America?* Nosotros la hemos asociado con el francés, dadas la exigencias idiomáticas del Congreso de IPSA,¹ bajo el título de *État social ou Welfare state en Amérique Latine?*

Pero no es una pura curiosidad lingüística o terminológica la que nos lleva a plantearnos esa cuestión, ante los frecuentes usos que establecen relaciones de igualdad o de distinción entre Estado social y Estado de bienestar. Por eso en la ponencia que elaboramos para el Congreso intentamos argumentar por qué nos parece importante la diferenciación conceptual entre esas ideas, especialmente para el análisis de los países periféricos del sistema mundial y —más particularmente— los latinoamericanos.

Una larga tradición del pensamiento regional (empezando por Cardoso, 1980) ha advertido sobre la inconveniencia de caracterizar los países latinoamericanos como Estados de bienestar. Hay una razón básica, casi que de «buen sentido»: no debería hablarse de Estado de bienestar o benefactor en sociedades tan fuertemente afectadas por la pobreza, por el malestar material y por la vulnerabilidad y volatilidad económica y social.

Sin embargo, el uso de esa idea sigue siendo frecuente y se habla de Estado de bienestar o benefactor latinoamericano, sin prestar mayor atención al significado de ese concepto y a sus implicaciones. También es común que ese tipo de uso trate como equivalentes —sin mayores precisiones— las ideas de Estado social y de Estado de bienestar. Y si se dudara de la regularidad con la que se maneja la idea de Estado de bienestar para pensar en los países periféricos, bastaría constatar que la presentación de uno de los paneles del Congreso del

*. Esta conferencia se dictó en el XXII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política (AISP) (Madrid, 8-13 de Julio 2012) y resume la ponencia escrita presentada en ese evento bajo el título «¿Estado social o Estado de bienestar en América Latina?», cuyo texto completo fue publicado por la *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XVIII, n° 1, pp. 11-40, enero-julio, 2012 (Caracas, IEES/FACES-UCV). La participación en ese Congreso contó con el financiamiento parcial del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CDCH) y de la Coordinación Central de Estudios de Postgrado (CEPG) de la UCV. Ese 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).

** Profesor-investigador del Área de Desarrollo Sociopolítico del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela.

Correo-e: carlosaponte1@gmail.com

¹ Las ponencias debían presentarse en inglés o en francés.

IPSA habla de los Estados de bienestar «emergentes» y fundamenta la orientación de esa temática con alusiones a Estados de bienestar «inmaduros» o «incompletos». Este tipo de referencias podría ser inconveniente cuando existen alternativas conceptuales más precisas que evitan equívocos y confusiones en la interpretación de la muy variada gama de los países de desarrollo socioeconómico limitado.

Esta opinión global se fundamenta en un recorrido selectivo que hace la ponencia por distintos usos de las ideas de Estado social y de Estado de bienestar. Establecemos, en primer término, una definición de escasa complejidad conceptual y de bajo nivel de abstracción sobre el Estado social. Consideramos que esta representa una idea que 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 (que es un tema orientador de nuestro enfoque) 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.

Promovemos entonces una *definición estricta de Estado social* que valida su uso en todos aquellos casos en los que pueda decirse o acordarse que hay una intervención social *significativa* por parte del Estado. Esta significación se establecería a partir de determinados umbrales que se fijen para identificar la relevancia política, presupuestaria o institucional de la intervención. Una definición como esta 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 a América Latina.

Esta visión del Estado social *en sentido estricto* la asocia con un enfoque «sectorial» que entiende la política social como una política pública específica, a diferencia de un enfoque «integral» que la confunde con toda política pública y que la define como política hacia la sociedad. Aquella definición estricta del Estado social es la que —a nuestro juicio— da lugar a algunas de las más provechosas exploraciones tipológicas sobre los Estados sociales latinoamericanos, exploraciones que son una buena evidencia de la utilidad que le atribuimos a esta definición y a las que nos referiremos más adelante.

Luego, intentamos plantear un contraste entre la definición propuesta y otras alternativas conceptuales. En primer lugar, se contrasta esa definición estricta con una *idea extensa e «integral» de Estado social* (como la de Sotelo, 2010) y cuestionamos la pertinencia de este uso por la gran variedad (y vaguedad) de situaciones de distinto tipo que tiende a agruparse bajo esa misma designación, lo que ocasiona mucha confusión, ante la heterogeneidad de los casos que se pretenden calificar —sin mayores razones— con el mismo término de «social». Si ese uso resulta confuso aunque se vincule solamente con algunos de los países

desarrollados, la ampliación aún mayor de esa ya sobreextendida definición, para incluir otros contextos históricos como el latinoamericano, podría incrementar su imprecisión y falta de pertinencia analítica.

En el relacionamiento con el *Estado social de derecho* (v. García-Pelayo, 1994 y Rey, 2009) se destaca que esta es una idea valiosa, 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 la reflexión que nos planteamos. En definitiva, Estados sociales empíricamente muy distintos pueden tener Estados sociales de derecho muy parecidos. Hay que distinguir entonces entre esos distintos planos de análisis.

Por otro lado, se revisan distintas *definiciones del Estado de bienestar*. Las definiciones restringida e intermedia, por razones muy apropiadas, lo asocian con algunos de los países desarrollados, fundamentalmente después de la segunda posguerra mundial. La pertinencia terminológica y conceptual de esa asociación es el motivo básico por el que no parece válido extenderla a los países de desarrollo y bienestar limitados, como los latinoamericanos, pretensión que se sostiene sobre todo desde una definición extensa del Estado de bienestar.

Al revisar una *definición particularmente restringida de Estado de bienestar* (como la de Sotelo, 2010) 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. Al vincular este tipo de Estado con el keynesianismo clásico, esa definición le niega posibilidades de sobrevivir o existir en el futuro, ni en Latinoamérica ni en ningún otro lado.

Luego, 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, luego, de que adquieran algunas de las características básicas que se le pueden atribuir al Estado de bienestar y a las que hemos aludido anteriormente.

Independientemente de si se asumiera el concepto más restrictivo (de Sotelo, 2010) o el intermedio (que hemos vinculado con Esping-Andersen, 2010 y 1993, Giddens, 2001, Lindert, 2011 y Picó, 1987), debemos insistir en que ello no aplicaría a los países latinoamericanos puesto que no son países desarrollados ni en los que se haya creado —aún— una base perdurable para un disfrute del bienestar socioeconómico por parte de la generalidad de su población.

No encontramos finalmente una validación conceptual satisfactoria de una *definición extensa de la idea de Estado de bienestar* o de Estado benefactor (como la de Draibe y Riesco,

2006a y b), que es la que pretende ampliar el concepto *más allá de una parte de los países desarrollados*, extensión que lo haría más impreciso y confuso, por lo que no parece resultar particularmente provechoso para analizar la realidad latinoamericana.

En ocasiones, como comentamos, 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, por ejemplo, propone Filgueira (1998 y 2007) en su clasificación de los Estados sociales latinoamericanos en tres tipos: Estados sociales universal-estratificados, duales y excluyentes.

A ese respecto es necesario hacer algunas referencias más concretas. Los países latinoamericanos 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 semielaborados), que siguen siendo una parte fundamental de sus exportaciones. Esos tres países, junto con Costa Rica, conforman el grupo de los Estados sociales universal-estratificados en la clasificación de Filgueira.

Hay interesantes asociaciones entre las cuatro naciones mencionadas, más allá de su común clasificación como Estados sociales: 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 (según clasificación de Mesa-Lago) que, a su vez, son la mayoría de los 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 aquellos también los países en los 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, que es una idea complementaria de la ponencia sobre la que no tratamos en esta exposición por las limitaciones de tiempo.

Pero ya explicamos 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 *actuales* 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.

Lo cierto es que 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 contribuido a reducir el ritmo de avance de sus logros socioeconómicos. 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 bastante 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 (como Chile y Brasil) muestran a inicios de este siglo 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 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 los países mencionados es muy variada y esto apunta a un criterio analítico relevante: un tipo de Estado social no está asociado necesariamente con un mismo modelo económico. Por eso la construcción de tipologías de Estado «integral» (entendiendo por tal a una definición que combine lo «económico» y lo «social») tiende a complejizarse.

Lo anterior puede ejemplificarse con las muy diferenciadas 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 marcada 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 que muchos han asociado con el neoliberalismo. Y esto se diferencia (como muestra Mesa-Lago, 2002) de la apertura más gradualista que instrumentó Costa Rica. Pero esas variadas trayectorias y modelos económicos se combinan con un mismo tipo de Estado social (universal-estratificado), si atendemos a la valiosa clasificación de Filgueira.

Si consideramos lo anterior concluimos en que 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 sobreextensión de ideas como la del Estado de bienestar.

Sonia Fleury (1997) sostenía —hace ya 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 acerca de nuestra región.

Referencias bibliográficas

- Cardoso, Fernando Henrique** (1980). «Las políticas sociales en la década de los años ochenta: ¿nuevas opciones?», *El Trimestre Económico*, n° 197, enero-marzo, pp.169-188, México.
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco** (2006a). *Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*, Cepal, México.
- Draibe, Sonia y Manuel Riesco** (2006b). *América Latina: ¿un nuevo Estado de bienestar desarrollista en formación?* Ponencia presentada en el 52° Congreso de Americanistas, Sevilla, 17-21 de julio.
- Esping-Andersen, Gosta** (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, España, Edicions Alfons El Magnánim.
- Esping-Andersen, Gosta y Bruno Palier** (2010). *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*, Barcelona, España, Ariel
- Filgueira, Fernando** (1998). «El nuevo modelo de políticas sociales en América latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada», en B. Roberts, ed., *Ciudadanía y políticas sociales en América Central*, Flacso.
- Filgueira, Fernando** (2007). *Cohesión social, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*, Santiago, Cepal.
- Fleury, Sonia** (1997). *Estado sin ciudadanos*, Buenos Aires, Editorial Lugar.
- García-Pelayo, Manuel** (1994). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza.
- Giddens, Anthony** (2001). *Sociología*, Madrid, Alianza.
- Lindert, Peter** (2011). *El ascenso del sector público*, México, FCE.
- Mesa-Lago, Carmelo** (2002). *Buscando un modelo en América Latina. ¿Mercado, socialista o mixto?: Chile, Cuba y Costa Rica*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Molina, Carlos Gerardo**, ed. (2006). *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, México, Planeta-BID
- Picó, Josep** (1987). *Teorías sobre el Estado de bienestar*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- Rey, Juan Carlos** (2009). «Sobre el Estado social de derecho», *Revista SIC*, n° 716, julio, Caracas.
- Sotelo, Ignacio** (2010). *El Estado social: antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid, Trotta.