

Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance

Volume 5
Issue 8 *Towards New Welfare Regimes In Latin America?*

Article 4

June 2021

Un enfoque comparado sobre los regímenes de bienestar para el estudio de las políticas sociales globales

Geof Wood
University of Bath, g.d.wood@bath.ac.uk

Ian Gough
University of Bath, i.gough@lse.ac.uk

Follow this and additional works at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar>



Part of the [Comparative Politics Commons](#), [Education Policy Commons](#), [Latin American Studies Commons](#), [Other Public Affairs](#), [Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

Recommended Citation

Wood, Geof and Gough, Ian (2021) "Un enfoque comparado sobre los regímenes de bienestar para el estudio de las políticas sociales globales," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 5 : Iss. 8 , Article 4.

Available at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol5/iss8/4>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact ORB@binghamton.edu.

Un enfoque comparado sobre los regímenes de bienestar para el estudio de las políticas sociales globales*

Geof Wood - Ian Gogh**

Resumen. Partiendo del marco conceptual de los Estados de bienestar en los países capitalistas más ricos, este artículo redefine y aplica este nuevo modelo en regiones y países que han experimentado Estados problemáticos y mercados imperfectos. Se propone una tipología más amplia de regímenes comparados (Estados de bienestar, seguridad informal e inseguridad) que captura las relaciones más cruciales entre las condiciones socioculturales, el desempeño institucional, los resultados del bienestar y la dependencia de la trayectoria. A partir de este modelo, se comparan diferentes regiones del mundo (Asia del este, Asia del sur, Latinoamérica y el África subsahariana). En sociedades pobres y parcialmente capitalistas la seguridad de las personas recae informalmente en diversas relaciones clientelares, por lo cual, formalizar los derechos a la seguridad a través de estrategias de des-clientelización se convierte en un trampolín para proteger a las personas contra la inseguridad y las desigualdades de los mercados.

Palabras clave: Asia, África, Latinoamérica, Regímenes de bienestar, Políticas sociales, Inseguridad.

A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy

Abstract. Beginning from the framework of welfare state regimes in rich capitalist countries, this article radically redefines it and applies the new model to regions and countries which experience problematic states as well as imperfect markets. A broader, comparative typology of regimes (welfare state, informal security, insecurity) is proposed, which captures the essential relationships between social and cultural conditions, institutional performance, welfare outcomes, and path dependence. Using this model, different regions of the world (East Asia, South Asia, Latin America, and sub-Saharan Africa) are compared. For many poorer, partially capitalized societies, people's security relies informally upon various clientelist relationships. Formalizing rights to security via strategies for declientelization becomes a stepping stone to protecting people against the insecurity of markets.

DOI: 10.22191/gobernar/vol5/iss8/1

* Este artículo se basa en un proyecto conjunto de la Universidad de Bath, que integra las tradiciones de la política social y los estudios de desarrollo en la reflexión sobre la política social global. Los autores están en deuda con sus otros colegas de ese proyecto: Armando Barrientos, Pip Bevan, Peter Davis y Graham Room. Su trabajo se menciona en el texto. Los autores también desean agradecer a Liz Graveling su continuo apoyo editorial a los resultados de este proyecto.

** Geoffrey Wood (G.D.Wood@bath.ac.uk) & Ian Gough (G.D.Wood@bath.ac.uk) son profesores eméritos del *Department of Social & Policy Sciences* en *University of Bath*, Reino Unido. Traducción de Pedro Estrada Toro, con la revisión de María Fernanda Ramírez Brouchoud y Carlos Andrés Olaya.

Key words: Asia, Africa, Latin America, welfare regimes, social policy, insecurity.

Contenido. 1. Introducción. 2. Los tres regímenes. 3. El Marco Teórico. 4. Mapeo de los Regímenes de Bienestar. a) Bangladesh y el sur de Asia. b). América Latina. c) Asia Oriental. d). Estirar la tipología: regímenes de inseguridad. 5. Desclientelización. 6. Conclusión. 7. Referencias

1. Introducción

En el mundo occidental y en otras regiones donde predominan Estados con un sistema capitalista avanzado, gran parte de las necesidades en seguridad de los individuos se han satisfecho a través de Estados de bienestar formales que agrupan una combinación entre pensiones, beneficios de protección social, servicios sociales y regulaciones al mercado laboral. Se reconoce, por supuesto, que este tipo de actividades estatales se insertan dentro de los mercados y los sistemas familiares, cuyo resultado es llamado, de forma usual, “regímenes de bienestar”. Conforme a un marco conceptual comúnmente aceptado, el impacto de este tipo de regímenes puede analizarse en términos de *desmercantilización*: el grado en el cual el Estado fija límites al tratamiento de las personas como mercancías en mercados laborales capitalistas. En contraste, en muchos países en vías de desarrollo el Estado y el mercado pueden llegar a ser actores problemáticos para la búsqueda de los medios de vida de las personas, por ende, muchas dependen y recaen en relaciones informales. Las cuales pueden ser recíprocas dentro de comunidades pequeñas, sin embargo, en sociedades grandes, es muy probable que funcionen a partir de criterios jerárquicos y clientelistas, reflejando desigualdades enormes en el control de los recursos y de las instituciones (UNDP, 2002).

Por supuesto, un contraste tan simplificado de la realidad debe estar mejor definido. En las zonas más exitosas del mundo desarrollado, el capitalismo rápidamente ha erosionado la pobreza extrema, sin embargo, es frecuente que al mismo tiempo se hayan agudizado la inseguridad y vulnerabilidad. En otros lugares, como en Asia del este, el crecimiento y desarrollo centralizado han mejorado el bienestar humano. No obstante, debemos reconocer nuevos peligros en materia de inseguridad (ILO, 2004) y nuevos desafíos para el bienestar junto con los ya existentes, en lo que ya es esencialmente un sistema capitalista global sin regulación. Sin embargo, pocos intentos se han hecho para establecer una discusión sobre las experiencias de políticas sociales en los países no occidentales desde una perspectiva comparada.

En este artículo se ofrece un marco teórico para el análisis de los Estado de bienestar bajo diferentes tipos de condiciones sociales. Así mismo, desarrollamos un criterio paralelo de “*desclientelización*” para complementar la “*desmercantilización*” y para expresar una clasificación de opciones de bienestar. Desde otro discurso que puede ser familiar para algunos lectores, esto podría reafirmarse como desarrollo social (en el sentido de brindar autonomía y empoderamiento) encaminado como una política social que reconoce todo un sistema público de derechos y obligaciones que involucran tanto a la provisión estatal como a las regulaciones al mercado.

De este argumento general, desarrollamos un nuevo marco conceptual en el que se considera un rango más amplio de instituciones de lo que normalmente se reconoce en los discursos de la política social. A pesar de las fuerzas unificadoras y convergentes del

capitalismo global, hacemos hincapié en la variedad y los patrones que surgen por la dependencia de la trayectoria tanto de zonas desarrolladas como en las no desarrolladas. Dicho esto, se busca construir una teoría intermedia de los "regímenes de bienestar" que se opone, por un lado, a los enfoques funcionalistas teleológicos (como los de la modernización liberal y marxista), y, por el otro, a los enfoques posmodernos que hacen hincapié en la diversidad. Una distinción entre objetivos universales y medios específicos del contexto nos lleva a rechazar las soluciones políticas de "talla única" para la erradicación de la pobreza, ya sea por parte de la derecha radical (capitalismo de mercado no regulado), de la izquierda radical (renta básica) o del centro reformista de moda (participación y "buen gobierno"). Por el contrario, sostenemos que las políticas sociales deben reflejar las circunstancias particulares del régimen de bienestar de un país o región. En ese sentido, son el resultado de acuerdos políticos específicos de cada Estado.

Nuestro enfoque consiste en identificar la esencia de los principios de la política social- tal y como han evolucionado en Occidente- y preguntar qué adaptaciones de la teoría se requieren para producir un marco teórico comparativo de análisis global mucho más genuino. Por supuesto, cualquier análisis comparativo tiene que ser sensible a la historia y a las diferencias entre países, las cuales han sido posiblemente determinadas por la época de las relaciones coloniales y la correspondiente variación en la formación y el propósito de las instituciones públicas. Incluso en algunas zonas no colonizadas formalmente, la organización combinada y desigual de la economía política mundial ha reproducido condiciones y expectativas muy diferentes, por un lado, en lo que respecta a la seguridad y a las responsabilidades respectivas del Estado y, por el otro, en las instituciones no estatales¹.

La experiencia de los países más pobres en el Sur, y ahora de los países en transición, nos recuerda la contribución central de los recursos personales y familiares a la necesidad humana universal de seguridad². Fuera de Occidente, la preocupación por la seguridad se observa con mayor crudeza como un motor fundamental de comportamiento de supervivencia del ser humano. Lo anterior se observa precisamente con mayor crudeza porque los marcos institucionales formales para la seguridad son tan precarios y frágiles, si no es que totalmente ausentes. La legitimidad y la gobernanza de las instituciones públicas son demasiado controvertidas y personalizadas como para garantizar los derechos a largo plazo de los grupos más necesitados. Como resultado, la gente tiene que participar en estrategias más amplias para proveer seguridad, evitar riesgos y gestionar la incertidumbre. En Doyal y Gough (1991) las "necesidades a satisfacer" son necesariamente mucho más diversas y ciertamente no se derivan solo del Estado. Aquí es donde el conocimiento derivado de los estudios centrados en la pobreza en los países más pobres cuestiona los supuestos institucionales de la política social occidental.

Al aceptar ciertos hechos de la globalización nos conformamos esencialmente con un principio del capitalismo social, o del capitalismo de economía mixta. También estamos aceptando que ni los mercados, ni los Estados, ni las comunidades pueden por sí mismos proporcionar un marco de referencia adecuado para satisfacer todas las necesidades humanas (Gough, 2000, capítulo 2). Así, las economías políticas que consiguen (por

¹ Comparar con Therborn (1992) sobre las cuatro vías hacia la modernidad.

² Wood (2001) plantearía la "seguridad" junto a la "autonomía" y la "salud" de Doyal y Gough (1991) como una necesidad humana universal. Para ellos, la seguridad en la infancia y la seguridad física y económica son necesidades intermedias que contribuyen a estas necesidades básicas.

defecto o deliberación) articular estos tres ámbitos institucionales proporcionan un marco de referencia más sostenible y flexible para mejorar el bienestar humano. La aceptación de la realidad global en el futuro inmediato implica que esta articulación funcionará dentro de un marco caracterizado por una amplia propiedad privada, es decir, un marco capitalista. Sin embargo, coincidiendo con Polanyi, el capitalismo necesita ser regulado para así conseguir objetivos sociales equitativos y garantizar resultados de bienestar para todos, esta ha sido, y sigue siendo, la principal razón de ser de la política social y de los Estados de bienestar occidentales. Sin embargo, ¿en qué medida se aplica esto en condiciones de capitalismo periférico, bajos niveles de desarrollo y ausencia parcial de mercantilización? Esta pregunta representa nuestro punto de partida para analizar las relaciones entre las opciones institucionales para erradicar la pobreza en diferentes condiciones socioeconómicas dentro de la economía política global.

Cinco principios específicos sustentan nuestro marco comparativo. En primer lugar, que los Estados en los países pobres tienen problemas de legitimidad y que el buen funcionamiento de los mercados laborales y financieros no está generalizado. En segundo lugar, que estas condiciones problemáticas limitan la capacidad del Estado para compensar los resultados diferenciales del mercado en sociedades muy desiguales (tanto en sentido vertical como horizontal). En tercer lugar, que una concepción comparativa de la política social tiene que abarcar también a los actores no estatales. Esto implica que, en cuarto lugar, los derechos y las prerrogativas también pueden encontrarse (en algunos casos, aseguradas) en las relaciones sociales informales y en las expectativas culturales. Cabe aclarar que algunos de estos ámbitos están más organizados formalmente (iglesias y mezquitas, organizaciones benéficas, ONG y filantropía en general), mientras que otros son más personalizados y se insertan en una serie de acuerdos clientelares y recíprocos o quizás de parentesco. Por último, la noción de "régimen" va acompañada de la hipótesis de la dependencia de la trayectoria según la cual los resultados de la economía política y las intervenciones deliberadas de los actores estatales y no estatales, reproducen la estratificación, las desigualdades y las diferencias de poder. Dentro de esto hay alguna variación: la reproducción simple consagra totalmente esta dependencia mientras que la "reproducción ampliada" introduce posibilidades de nuevas movilizaciones, identidades y solidaridades con el potencial de alterar la dirección del régimen.

En primer lugar, distinguimos los regímenes de bienestar de los regímenes de Estado de bienestar, y definimos dos nuevos *meta-regímenes*: los regímenes de seguridad informal y los regímenes de inseguridad. En segundo lugar, ofrecemos un marco teórico para comprender y analizar todos los tipos de regímenes, y explicamos con más detalle las dimensiones comunitarias y globales en nuestro enfoque. En tercer lugar, aportamos pruebas empíricas para respaldar el marco teórico de los regímenes, de dos tipos: un análisis de conglomerados de gran tamaño para identificar los distintos tipos de régimen en todo el mundo, y resúmenes de cuatro estudios de casos regionales, que abarcan Bangladesh y Asia meridional, América Latina, Asia oriental y África. Por último, proponemos una estrategia de desclientelización como vía para reformar los regímenes de seguridad informal hacia regímenes de Estado de bienestar. Esta estrategia se deriva de nuestra premisa central de que los derechos formalmente garantizados de bienestar y de seguridad en el empleo, encarnados en Estados legitimados y mercados laborales regulados, siempre serán superiores a un sistema clientelista, o incluso recíproco, de derechos

informales que proporcionan una seguridad dependiente en lugar de autónoma. Concluimos reafirmando esa posición.

2. Los tres regímenes

Al aproximarnos a estudiar los regímenes nos situamos en la escuela de investigación histórico-institucional, propiamente de la investigación social. Esto integra estructuras y actores en un marco que promete un análisis comparativo de los sistemas socioeconómicos en diferentes etapas de desarrollo y con diferentes posiciones en el sistema mundial (Giddens, 1971; Gough, 2000, capítulo 2). Del mismo modo, trata de conciliar la rivalidad entre "estructura" y "actores" que se ha presentado al interior de los estudios en sociología del desarrollo (Buttel & McMichael, 1994; Long y van der Ploeg, 1994). Reconocemos que las estructuras se construyen socialmente, se reproducen y cambian a través de las acciones de las personas en tiempo real, pero que, en determinados momentos, los actores ocupan diferentes intereses y posiciones de poder dentro de las estructuras, lo cual les confiere distintos objetivos, niveles de autonomía e influencia.

Por "régimen" nos referimos a un conjunto de normas, instituciones e intereses estructurados que limitan a los individuos mediante procedimientos de cumplimiento (Krasner, 1983, pp. 1-3; North, 1990, pp. 200-202). Desde el punto de vista analítico, estas reglas y normas pueden imponerse desde arriba mediante formas de poder político o pueden "surgir informalmente" de la interacción regular interpersonal. Empíricamente hay una interacción entre ambos: los regímenes siempre están relacionados con cuestiones de poder, conflicto, dominación y acomodación (O'Connor, Orloff y Shaver, 1999, capítulo 1). Los regímenes tienden a reproducirse a lo largo del tiempo como resultado de la forma en que se definen y estructuran los intereses. En situaciones de tensión o de crisis, los regímenes pueden romperse, para ser sustituidos por uno diferente, por la competencia de regímenes o por la ruptura institucional.

Con el fin de utilizar este marco conceptual para analizar los asuntos de bienestar y seguridad, modificamos el concepto de Esping-Andersen (1990, 1999) de "regímenes de Estado de bienestar" y su análisis sobre los "tres mundos de bienestar capitalista" (Gough & Wood et al. (Gough & Wood et al., 2004; Wood, 2003b). El concepto de Esping-Andersen de régimen de Estado de bienestar contiene cuatro elementos que no son del todo congruentes. En primer lugar, se aplica a las sociedades capitalistas que se han transformado en Estados de bienestar, es decir, no a los países que por casualidad se dedican a promover políticas sociales, sino a sociedades tan profundamente afectadas por sus políticas sociales no residuales y omnipresentes que se definen mejor como Estados de bienestar³. En segundo lugar, el concepto denota los mecanismos en los cuales el Estado, el mercado y los hogares interactúan para la provisión del bienestar: El Estado de bienestar está integrado en unas "combinaciones de bienestar" más amplias. En tercer lugar, identifica un proceso de desmercantilización que se da a través de la acción estatal y lo mide como el grado de protección social que se ofrece frente a la total dependencia de las fuerzas del mercado. Los 38 países de la Organización para la Cooperación y el desarrollo

³ Esta característica plantea problemas inmediatos para el mayor país desarrollado de todos-Estados Unidos, donde 45 millones de personas carecen de seguro médico y dos millones de personas, en su mayoría pobres y negras, están en prisión. ¿Se trata de un estado de bienestar o de un "estado carcelario"?

económicos (OCDE) varían mucho en este aspecto. En cuarto lugar, las políticas sociales no sólo reflejan, sino que también reproducen los resultados de la "estratificación" en términos de poder, así como de clase y otras formas de desigualdades. De este modo, las políticas sociales dan forma a las divisiones y alianzas políticas y, por lo general, las reproducen a lo largo del tiempo dependiendo de la trayectoria.

Sobre la base de las tres últimas dimensiones, Esping-Andersen distingue tres regímenes de Estado bienestar en el mundo de la OCDE: el liberal, el conservador y el socialdemócrata. Sin embargo, queremos profundizar en las características comunes que subyacen a todas estas variedades de regímenes de Estado de bienestar. Sostenemos que los siguientes nueve elementos forman parte del paradigma de los regímenes en los Estados de bienestar:

- I. El modo de producción dominante es el capitalista. Existe una división del trabajo basada en la propiedad o no del capital; la forma de coordinación dominante es *ex post* a través de las señales del mercado; la base tecnológica es dinámica, impulsada por una búsqueda incesante del beneficio.
- II. Un conjunto de relaciones de clase se basa en esta división del trabajo. La forma dominante de desigualdad se deriva de la explotación de los trabajadores asalariados por los propietarios del capital y de la tierra.
- III. La forma dominante de garantizar los medios de vida es el empleo en los mercados laborales formales; por el contrario, las principales amenazas a la seguridad se derivan de la interrupción del acceso a mercados de trabajo, debido a la salud, la vejez, el desempleo u otras contingencias.
- IV. La movilización política tanto de las clases trabajadoras como de otras clases, y la consiguiente lucha democrática de clases conforman un "acuerdo político" entre clases.
- V. Existe un Estado relativamente autónomo limitado por el poder estructural del capital pero abierto a la movilización y a la voz de las clases, capaz de tomar iniciativas en su propio nombre.
- VI. Estos factores, junto con las estructuras institucionales heredadas, conforman un conjunto de instituciones y prácticas estatales que llevan a cabo intervenciones sociales. Esta intervención estatal se combina con las estructuras, los procesos del mercado y la familia para construir una "combinación de bienestar".
- VII. Las combinaciones de bienestar *desmercantilizan* el trabajo de la mano de obra (y proporcionan servicios sociales y la inversión en capital humano).
- VIII. La combinación de bienestar y los resultados del bienestar influyen en la definición de los intereses y la distribución de los recursos de poder de clase que tienden a reproducir el régimen de bienestar a través del tiempo.
- IX. Dentro de cada régimen, la "política social" implica una acción intencionada dentro de la esfera pública, normalmente destinada a alcanzar objetivos normativos orientados al bienestar.

Cada uno de estos elementos debe reexaminarse cuando nuestra atención se desplaza del Norte al Sur. Los resultados de nuestros interrogantes se resumen en la Tabla 1. El resultado es que, además de los regímenes de bienestar identificamos otros dos meta-regímenes: los regímenes informales de seguridad y los regímenes de inseguridad (Gough

& Wood et al, 2004, parte I). Estos dos últimos abarcan amplias instituciones tanto estatales como no estatales en la reproducción de la seguridad y la inseguridad, que reconocen la amplia y variada experiencia del capitalismo periférico.

Los regímenes de seguridad informales describen los acuerdos institucionales en los que los individuos dependen en gran medida de las relaciones comunitarias y familiares para satisfacer sus necesidades de seguridad. Esto da lugar a una inclusión problemática o a una incorporación adversa, donde los más pobres intercambian algo de seguridad a corto plazo, a cambio de vulnerabilidad y dependencia, al largo plazo. Dichas relaciones comprenden una suerte de intercambio de tipo patrón-cliente donde la jerarquía y la asimetría pueden generar Estados de inseguridad, incluso sabiendo que se está ante un caso típico de régimen de seguridad informal.

Los regímenes de inseguridad describen acuerdos institucionales que generan una gran inseguridad y bloquean la aparición de mecanismos informales para mitigarla, y mucho menos para rectificarla. Estos regímenes surgen en zonas del mundo donde actores externos poderosos interactúan con actores internos débiles para generar conflictos e inestabilidad política. Los regímenes de inseguridad rara vez se circunscriben a las fronteras nacionales. El entorno imprevisible socava los patrones estables de clientelismo y derechos informales en las comunidades y puede destruir los mecanismos de supervivencia al interior de los hogares. Frente a los señores de la guerra locales y otros actores, los gobiernos no pueden desempeñar ni siquiera un papel vestigial de gobernanza y mejora de la seguridad. El resultado es un círculo vicioso de inseguridad, vulnerabilidad y sufrimiento para todos, menos para una pequeña élite y sus clientes.

Tabla 1. Marco comparativo de regímenes de bienestar

	Régimen de Estados de bienestar	Régimen de seguridad informal	Régimen de inseguridad
Forma dominante de producción	Capitalismo: progreso tecnológico con explotación.	Capitalismo periférico con economías campesinas: desarrollo desigual.	Capitalismo depredador.
Relación social dominante	Explotación y desigualdades en el mercado.	Variado: explotación, exclusión y dominación.	Formas de opresión variadas.
Forma dominante para la consecución de los medios de vida	Acceso al mercado laboral formal.	Todo un conglomerado de consecución de los medios de vida.	Conglomerado de consecución de los medios de vida
Forma dominante de movilización política	Alianzas entre clases, partidos políticos y acuerdos políticos basados en agravios y problemas sociales.	Identidades adscritas difusas y particulares.	Conflictos extensos, difusos y fluidos, incluyendo disputas y confrontaciones.

Tipo de Estado	Estado relativamente autónomo	Estado débilmente diferenciado de otros sistemas de poder.	Estados criminales y colapsados; con fronteras difusas y con competencia entre actores.
Panorama institucional	Combinaciones de bienestar entre la familia, el mercado y el Estado.	Matriz de responsabilidad más amplia con poderosas influencias externas y con una permeabilidad negativa.	Panorama precario: negativo, permeable y fluido.
Resultados de bienestar	Diversos grados de desmercantilización, más salud e inversión humana.	Inseguridad modificada por derechos informales e incorporación adversa.	Inseguridad: intermitencia extrema.
Desarrollo de la dependencia de la trayectoria	Regímenes liberales, conservadores o socialdemócratas.	Dependencia de la trayectoria menos autónoma con ruptura de régimen.	Desequilibrio político y caos.
Naturaleza de las políticas sociales	Poder compensatorio basado en la diferenciación institucional y la permeabilidad positiva.	Política menos definida debido a la permeabilidad, contaminación y a los actores extranjeros.	Ausencia de políticas sociales.

Por lo tanto, sostenemos la idea de "régimen de bienestar" para referirnos a los repetidos acuerdos sistémicos a través de los cuales la gente busca la seguridad de los medios de vida tanto para ellos como para sus hijos, descendientes y ancianos⁴. Sustancialmente, la noción de régimen de bienestar encarna la relación entre los conjuntos de derechos, por un lado, y el cumplimiento de los deberes correlativos, por otro. La forma en cómo se especifica esa relación es un producto de la historia, que refleja la interrelación en diferentes épocas entre las instituciones nacionales junto con la economía global. Esas interrelaciones circunscriben la autonomía relativa y la legitimidad del Estado, y hacen que se tenga en cuenta una serie de actores no estatales, tanto a nivel global como local, en nuestro relato generalizado de la política social. Así, para muchas sociedades actuales, los derechos no pueden entenderse únicamente en un sentido estrictamente normativo; y los deberes correlativos provendrán, si es que lo hacen, de otros ámbitos distintos del Estado nacional.

Por supuesto, la realidad es más complicada que una clasificación de esta índole, en el sentido de que las regiones o países en su territorio pueden combinar elementos de los tres tipos dentro de una misma formación social. Así, diferentes categorías de la población de un país pueden experimentar diferentes regímenes primarios: unos pueden estar exitosamente incorporados ante la protección del Estado; otros dependen de los acuerdos comunitarios y familiares; y otros más excluidos de los acuerdos formales o informales, que dependen incluso de una alta personalización política o militar en los que predomina la sensación de inseguridad. En esta complejidad de híbridos, ciertamente buscamos agrupar a

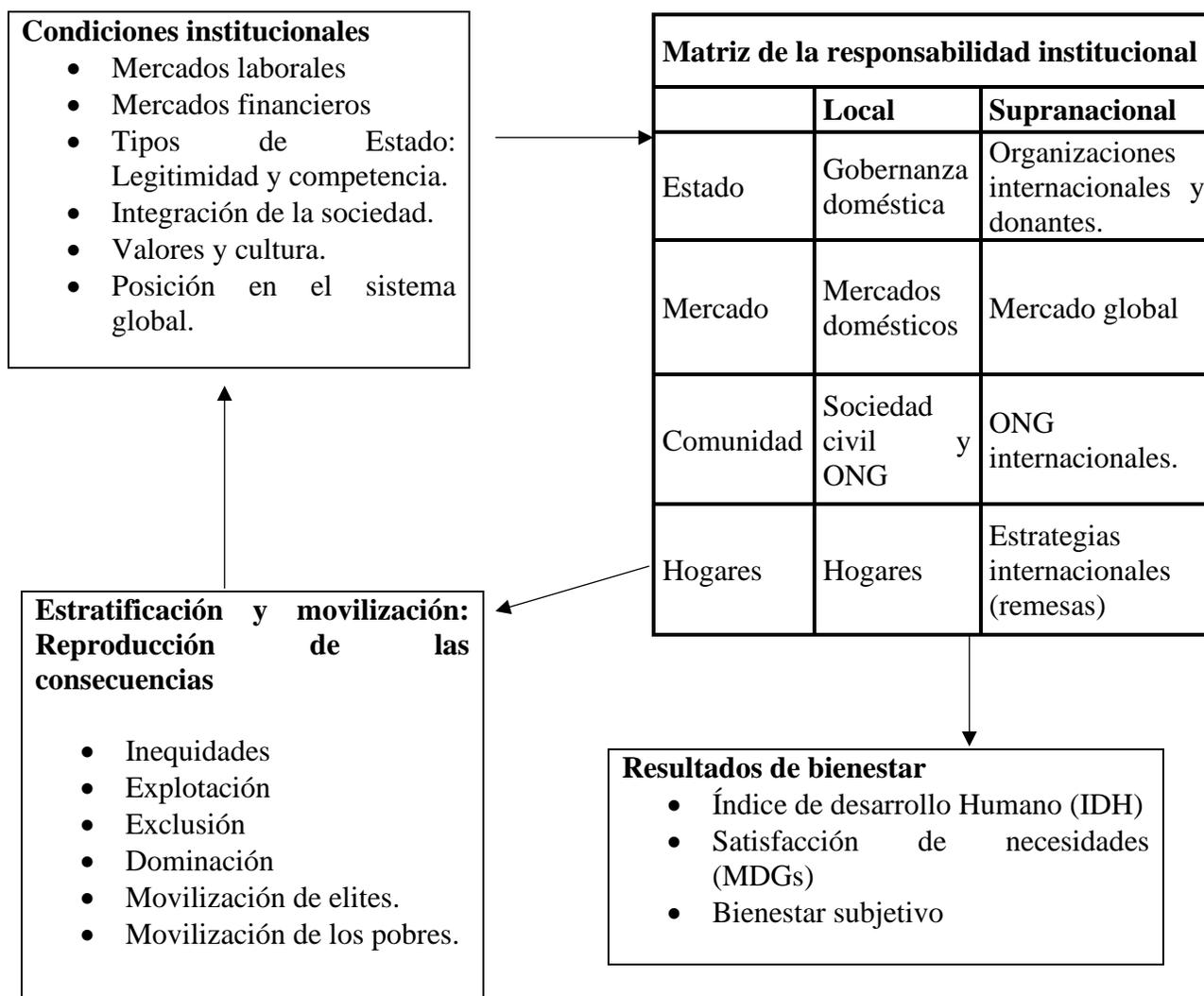
⁴ Véase Collard (2000) para un análisis del pacto intergeneracional.

los distintos países del mundo en una asociación primaria con uno de estos tres grupos o tipos de regímenes.⁵

3. El Marco Teórico

Derivamos estos amplios tipos de regímenes de bienestar dentro de un marco teórico presentado en la Figura 1. El cual comprende cuatro componentes: el marco institucional, la matriz de responsabilidad institucional (MRI) o combinaciones de bienestar, la situación de bienestar de la población, y el patrón de estratificación y movilización.

Figura 1. Marco teórico para comparar los regímenes de bienestar



⁵ Este método se asemeja a un enfoque marxista althusseriano que concibe una formación social que abarca varios modos de producción coexistentes, pero identifica la formación con el modo de producción dominante en una época determinada (Brenner, 1977).

Comencemos por la parte inferior derecha del gráfico 1 con el último principio de evaluación: los resultados de bienestar de la población. Estos se refieren a las medidas de la pobreza, la satisfacción de las necesidades de la población (el grado de satisfacción de sus necesidades básicas e intermedias) y la inseguridad que experimentan. Estos resultados de bienestar se explican de forma más inmediata por la MRI o la combinación de bienestar (parte superior derecha de la figura 1). Este es el panorama institucional en el que las personas tienen que perseguir sus objetivos de vida y bienestar referido al papel del gobierno, la comunidad (tanto informal como organizada, tales como las ONG y las organizaciones comunitarias), la actividad de mercado del sector privado y el hogar, en mitigar la inseguridad y el bienestar, junto con el papel de los actores y procesos internacionales. A su vez, la combinación de bienestar está muy limitada por las condiciones institucionales básicas de un país (parte superior izquierda de la figura 1): la omnipresencia de los mercados, la legitimidad del Estado, el grado de integración de la sociedad, los valores culturales y la posición del país en el sistema mundial. Por último, el sistema de estratificación y el patrón de movilización política de las élites y otros grupos (parte inferior izquierda de la figura 1) es causa y consecuencia de los demás factores. El sistema de estratificación se refiere a la distribución de poder existente en una sociedad y el abanico de desigualdades sociales. Estos conforman -pero no determinan- las movilizaciones de los diferentes grupos y coaliciones. Ellas reproducen con frecuencia las condiciones institucionales de la sociedad, pero pueden actuar para socavarlas y alterar así la combinación y los patrones de bienestar al interior de un país. Por otra parte, la combinación de bienestar y los resultados del bienestar también influyen en la naturaleza de las movilizaciones políticas en el futuro.

En este marco, dos características de la matriz de responsabilidad institucional (MRI) son especialmente innovadoras: las dimensiones comunitaria y global. En el enfoque de Esping-Andersen, el Estado se privilegia como el actor institucional clave, incluso cuando su papel es "hacer retroceder al Estado", como fue el caso con los gobiernos neoliberales de la década de 1980. Sin embargo, para tratar las diferentes condiciones de los países más pobres y en transición, transformamos su tríada Estado-mercado-familia en un octágono (véase la figura 1, recuadro superior derecho). En primer lugar, añadimos un ámbito "comunitario" a los otros tres. La noción de comunidad se refiere aquí a la multitud de formas organizativas *sub-sociales*, incluyendo las ONG junto con la noción de sociedad civil. La adición de "comunidad" resulta en lo que Wood (2000, 2003a) denominó anteriormente el "cuadrado de la responsabilidad institucional". Pero aquí añadimos una dimensión global, reconociendo que los países más pobres, y ahora en transición, dependen en mayor medida de los actores y de las transferencias internacionales. Esto da lugar a un equivalente supranacional de los cuatro componentes nacionales: los mercados globales; donantes y otras organizaciones gubernamentales internacionales; las ONG internacionales y el "*hogar internacionalizado*", que trata de evitar el riesgo sobre todo a través de la migración y las remesas.

Es necesario hacer cuatro observaciones más sobre la importancia de esta sencilla modificación. En primer lugar, estamos pasando explícitamente de un discurso jurídico sobre los derechos y las prerrogativas que los concibe solo en un sentido estatutario con sanciones formales para garantizar el cumplimiento de los deberes correlativos. Y más bien estamos añadiendo la posibilidad de que para las personas más pobres en los países pobres, los derechos significativos y los deberes correlativos puede que se encuentren a través de

acuerdos comunitarios informales. Por lo tanto, ofrecemos un discurso sociológico en lugar de uno jurídico, en relación a los derechos. Así mismo, reconocemos que los derechos y deberes correlativos en los cuatro ámbitos pueden degradarse y romperse. Por desgracia, esta es la realidad institucional de muchas de las zonas más pobres del mundo, ya sea en el África subsahariana (Bevan, 2004b), en Afganistán o en Cisjordania y Gaza.

Segundo, la noción de "comunidad" debe deconstruirse con sutileza. Toda vez que no hace solo referencia a la reciprocidad homogénea a pequeña escala. Más bien representa una gama más amplia de prácticas institucionales entre el Estado y el hogar que implican jerarquía y reciprocidad, y, por tanto, desigualdad y poder. También representa un continuo que va desde las relaciones inmediatamente locales y descriptivas (grupos de parentesco, clanes, aldeas, etc.) a otras más amplias, más organizadas y con fines más específicos (organizaciones de la sociedad civil incluidas las organizaciones no gubernamentales). En otras palabras, representa la gama de prácticas institucionales, desde las redes personales a un capital social mucho más abstracto.

Tercero, la dimensión internacional conecta con los cuatro ámbitos nacionales. En los países más pobres con una gran dependencia de la ayuda, así como de la inversión extranjera directa y de la diversificación de los ingresos de los hogares mediante la migración y las remesas, la relación entre derechos informales y formales y los deberes correlativos se extienden claramente más allá del ámbito local. Por lo tanto, las dimensiones internacionales deben incluirse en el régimen de bienestar. En efecto la dimensión internacional amplía el conjunto de riesgo en el que se busca la seguridad y se gestiona la incertidumbre.

Cuarto, una característica crucial que el MRI comparte en común con el análisis del régimen de bienestar es que estas instituciones no operan de forma independiente de las demás en cuanto a normas y moralidades imperantes. En otras palabras, hay permeabilidad. Esto, a su vez, limita la posibilidad de que un conjunto de instituciones contrarreste o compense los efectos disfuncionales de la otra.

Ha sido habitual afirmar que el Estado puede compensar, en términos de distribución, al mercado⁶. Aunque este argumento contenga algo de cierto, esta verdad reafirma la permeabilidad en lugar de cuestionarla. Por lo tanto, en las sociedades desarrolladas y políticamente asentadas, podríamos reconocer una coherencia entre los principios de justicia, equidad, transparencia y confianza como operan en todas las instituciones nacionales del MRI. Por supuesto que la gente es egoísta o evade impuestos, pero no hasta el punto de permitir que la anarquía y el caos prevalezcan sobre el orden. Es como si la gente conociera sus propias predilecciones por el egoísmo en sus ámbitos privados de "mercado" y "comunidad", y aceptase deliberadamente las obligaciones de la ciudadanía promulgadas a través del ámbito estatal. Aceptan el Estado porque reconocen su propia propensión, junto con los demás, a no hacer nada. Es la libertad calificada de gran parte de la filosofía política burguesa.

El problema surge cuando la permeabilidad funciona con el efecto contrario y cuando prevalecen principios alternativos: de privilegio; de superioridad natural de derechos y del egoísmo; del beneficio privado a corto plazo y del cierre social. En este caso, todos los componentes internos del MRI presentan fallos. Los mercados son

⁶ De hecho, es este supuesto *Polanyiano* el que sustenta la base de la desmercantilización del enfoque del régimen del estado de bienestar de Esping-Andersen.

imperfectos, las comunidades pueden ser clientelistas y socialmente excluyentes⁷, los hogares patriarcales y los Estados mercantilizados y/o patrimoniales. En estas condiciones, ¿qué sentido tiene esperar que el Estado se desvincule de las estructuras sociales y funcione para compensarlas? Como dijo Poulantzas (1969) "El Estado es un condensado de las relaciones de clase". En esta situación todos son prisioneros. La cuestión es si vale la pena vivir en la cárcel o no: ¡No esperes que su ala oeste "compense" su ala este! (Wood, 2000). Volveremos a esta cuestión en la última sección.

4. Mapeo de los Regímenes de Bienestar

Adoptamos dos métodos para fundamentar empíricamente este análisis. En primer lugar, Gough (2004c) utiliza medidas de dos componentes de los regímenes de bienestar mencionados anteriormente -la combinación de bienestar y los resultados del bienestar- para llevar a cabo un sencillo análisis de conglomerados de un amplio conjunto de países fuera del área de la OCDE. En segundo lugar, nuestros colaboradores investigaron y redactaron estudios detallados de tres regiones del mundo (América Latina, Asia Oriental y África) y un país del sur de Asia (Bangladesh). Los resumimos a continuación.

El análisis de conglomerados tiene como objetivo explorar los patrones transnacionales de las combinaciones de bienestar y sus resultados: a diferencia de muchos análisis de regresión, el objetivo es revelar tanto patrones de diferencia como relaciones de similitud. Nos basamos en datos disponibles que cubren todos los países en transición, subdesarrollados y en desarrollo fuera de la OCDE, aunque inevitablemente su validez, fiabilidad y comparabilidad son revisables. Para simplificar el análisis, el ejercicio que se realiza a continuación utiliza sólo dos indicadores de las combinaciones de bienestar y una medida de los resultados del bienestar. El primero combina los componentes Estado nacional, Estado internacional y componentes de los hogares en la combinación: (1) el gasto público en sanidad y educación como porcentaje del PIB; y (2) la suma de entradas internacionales de ayuda y remesas como porcentaje del PIB. Como indicador de bienestar utilizamos el ampliamente conocido "índice de desarrollo humano" (IDH). Al aplicar el análisis de conglomerados de *k-means* se obtienen cuatro conglomerados identificables que se muestran en la Tabla 2. Podemos etiquetar estos grupos de la siguiente manera:

Tabla 2. Análisis de conglomerados sobre la combinación y los resultados de bienestar

Conglomerados finales y estándares	Países (agrupados por región)
1. Índice de desarrollo Humano (IDH) alto (.8), gasto público alto (.9), flujo internacional bajo (-.7)	Tailandia Bielorrusia, Bulgaria, República Checa, Hungría, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Ucrania, Uzbekistán Argelia, Túnez Kenia Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia

⁷ Y, por supuesto, también desde el punto de vista racial, étnico y lingüístico: el problema de la integración horizontal.

2. Índice de desarrollo Humano (IDH) medio alto (.5), gasto público bajo (-.6), flujo internacional bajo (-.3)	Indonesia, Filipinas, Vietnam Sri Lanka Armenia Irán, Líbano, Marruecos, Siria, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay
3. Índice de desarrollo humano (IDH) bajo (-.9), gasto público bajo (-.8), flujo internacional medio (0.0)	Camboya Bangladesh, Nepal, Pakistán, Camerún, Madagascar, Tanzania, Togo
4. Índice de desarrollo humano (IDH) muy bajo (-1.4), gasto público bajo (-.5), flujo internacional alto (1.1)	Laos Benín, Burkina Faso, Burundi, Chad, Etiopía, Ghana, Malawi, Mali, Mozambique, Senegal, Uganda

1. Regímenes de Estado de bienestar reales o potenciales: con elevados compromisos estatales y resultados de bienestar relativamente altos, este grupo incluye gran parte de Europa Central (con algunos representantes en Europa del Este); el cono sur de América Latina; Kenia, Argelia y Túnez, en África; y Tailandia.
2. Regímenes de seguridad informales más eficaces: con resultados relativamente buenos conseguidos con un gasto estatal inferior a la media. Esto incluye partes del sudeste asiático, Sri Lanka; el resto de países de América Latina de los que disponemos de datos, así como partes de Oriente Medio.
3. Regímenes de seguridad informales menos eficaces: con pobres niveles de bienestar unidos a bajos índices de gasto público y moderada afluencia internacional. Este grupo comprende Asia meridional (excepto Sri Lanka) y algunos países del África subsahariana.
4. Regímenes de inseguridad dependientes del exterior: fuertemente dependientes de la ayuda y/o las remesas, con resultados de bienestar muy pobres. Esto comprende la mayor parte del África subsahariana, según los datos disponibles.

Una descripción más detallada de los tipos de regímenes en diferentes regiones del mundo puede resumirse como sigue.

a) **Bangladesh y el sur de Asia**

En el análisis anterior sobre el régimen de seguridad informal reconocimos que existe una gran dependencia en la comunidad y la familia para satisfacer la necesidad de seguridad. En un sentido histórico, esta dependencia se produce a pesar de un pasado colonial británico que legó varios Estados en el sur de Asia con territorios y competencias reconocibles. Existe un sistema formal de derecho y, menos en India, las prácticas democráticas liberales están bien establecidas. Esto ha producido una combinación de régimen de bienestar de "estatalidad" (con relativa autonomía – véase Alavi, 1972) junto con un desarrollo capitalista ausente o desigual y una creciente pobreza rural y urbana a gran escala. En estas condiciones, el Estado también se ha caracterizado por la búsqueda de rentas y la corrupción. Pero el problema con los lugares de la comunidad y la familia en el MRI del sur

de Asia es que las relaciones en su seno son típicamente jerárquicas y asimétricas y, de hecho, patriarcales. Como ha argumentado Wood (2003b); esta asimetría suele dar lugar a una incorporación adversa (es decir, una inclusión problemática en lugar de una exclusión social) en la que las personas más pobres cambian algo de seguridad a corto plazo a cambio de una vulnerabilidad al largo, adoptando formas de dependencia de los clientes. Esto reproduce las relaciones patrón-cliente subyacentes como resultado de la estratificación, y funciona para interrumpir la llegada de las presiones de la sociedad civil para reformar dichas relaciones precarias de bienestar. Mientras tanto, esta seguridad a corto plazo proporciona derechos informales que son más predecibles y fiables que los derechos oficiales.

Las características de un régimen de seguridad informal de Asia Meridional, se pueden observar en Bangladesh, donde la dimensión global de bienestar es particularmente evidente a través de la ayuda y las remesas, junto con instituciones de ámbito comunitario (Davis, 2001, 2004). Los resultados del bienestar son en general, pobres y la inseguridad es endémica. La combinación de bienestar en Bangladesh depende mucho más de la familia, la comunidad, el gobierno local y la "sociedad civil", que en conjunto establecen algunos derechos informales. Además, la comunidad de ayuda extranjera y otros actores bilaterales y globales, así como los importantes flujos de remesas externas a un subconjunto de familias, median en la combinación de bienestar de manera crítica. La dependencia de la ayuda aporta un discurso externo sobre derechos y deberes correlativos en la sociedad, ofreciendo el objetivo político de un Estado de bienestar a través de intervenciones estatales bien dirigidas apuntaladas por una economía en crecimiento junto a una subsistencia agraria exitosa. Sin embargo, ese modelo es difícil de establecer o reproducirse en condiciones de *captura de la élite* de la ayuda y la continua vulnerabilidad económica ante la volatilidad de los mercados mundiales, en los que un nuevo acuerdo transparente entre derechos y deberes correlativos, por ejemplo, en la industria de la confección, no puede realizarse sin perder ventaja comparativa. Esta es la solución contradictoria para muchas sociedades similares.

En tales condiciones, las estructuras sociales y políticas profundas siguen definiendo la relación entre derechos y deberes correlativos de una manera altamente personalizada, segmentada, preferencial, discrecional y clientelista, ya que los patronos de diversos tipos⁸ intermedian entre las necesidades de los pobres (vivienda, empleo, etc.) junto con las instituciones imperfectas del Estado y del mercado. El clientelismo proporciona cierta seguridad del bienestar; pero a costa de una incorporación adversa -individual o colectiva- que bloquea una reforma más radical, así como una estructuración de los intereses domésticos dentro de un discurso del Estado de bienestar. Davis (2004) ha argumentado que no existe un vínculo de ciudadanía entre la financiación extranjera de los programas de desarrollo y su desembolso⁹. Además, una clase crucial de ciudadanos potencialmente activos pueden salir de este régimen interno, ya sea por la educación y salud en el extranjero, o bien a través de la migración y las remesas. Todo esto bloquea la aparición de un vínculo de retroalimentación positiva entre la ciudadanía y la provisión de bienestar público, característica de los Estados de bienestar occidentales. En su lugar, prevalece el

⁸ Los patronos de los corredores urbanos o "*touts*" se conocen en bengalí como *mastaan*.

⁹ Los nacionalistas de Bangladesh llevan mucho tiempo argumentando esto. Consideran que la gran dependencia de la ayuda ha debilitado la voz y el desarrollo de la sociedad civil en el país.

régimen informal de seguridad, con la *desclientelización* más que la *desmercantilización* de la política social.

b) América Latina

América Latina revela patrones similares de informalización en la seguridad; pero, al menos en los países más desarrollados, se presenta un sector más amplio de bienestar estatal. Una de las razones es que la descolonización y la independencia política fueron mucho más tempranas, junto con la posterior aparición de economías de exportación y de la industrialización parcial. Esto fomentó un capitalismo y un proletariado urbano además de las ya existentes clase terrateniente y el campesinado, lo que manifestó los problemas de integración vertical y horizontal. La depresión mundial de entreguerras hizo que se pasara de las economías de exportación a estrategias de sustitución de importaciones. Lo cual fomentó la aparición de sistemas de seguridad social y de protección del empleo para los trabajadores del sector formal; respaldados por el Estado. Sobre esta base, operó una alianza entre los trabajadores del sector público y de la industria urbana para proteger y ampliar estas incipientes instituciones de bienestar. Como resultado, surgió un régimen de bienestar de la posguerra en el Cono Sur más desarrollado, un régimen de bienestar no muy diferente al de Europa del Sur.

Por lo cual, se aspiraba al acceso universal a la salud y a la educación. Las instituciones de la seguridad social y de protección del empleo proporcionaron un grado sustancial de protección contra el riesgo para los trabajadores del sector formal y sus dependientes. No es de extrañar que algunos han caracterizado a los países del Cono Sur como Estados de bienestar (Huber, 1996). Sin embargo, la economía dejó a la masa de trabajadores del sector informal (campesinos, jornaleros sin tierra, desempleados urbanos y trabajadores marginales) desprotegida, dependiente de los mercados laborales no regulados, de los programas residuales de asistencia pública y sobre todo de sus propios recursos. En toda la región, la provisión de los hogares y los medios de subsistencia de vida eran importantes, y el sector privado no se distinguía claramente del público. Por esta razón, Barrientos (2004) lo describe como un régimen de bienestar *conservador-informal* en los países del sur.

El autor sostiene que este tipo de régimen latinoamericano de posguerra se transformó sustancialmente a finales de la década de 1970 y durante 1980, a medida que la sustitución de importaciones (cada vez peor adaptada a la liberalización del comercio, la inversión y las finanzas) fue sustituida por modelos de crecimiento orientados a la exportación como respuesta a las crisis de la deuda y las imposiciones del ajuste estructural (Gwynne y Kay, 1999). Con estas duras modificaciones de la economía, la política corporativista y sindicalista dio paso a regímenes políticos autoritarios (O'Donnell, 1979). Ante este ataque combinado, el grupo político de la industria, el sector público y los trabajadores del sector formal se desmoronó. Como resultado, según Barrientos (2004), en la década de 1990, el régimen de bienestar comenzó a transformarse más a un tipo de régimen *liberal-informal*. El empleo se debilitó ante la desregulación del mercado laboral. Los seguros sociales empezaron a ser sustituidos por el ahorro individual y la provisión del mercado. Se fomentó la financiación y provisión privada de salud y la educación. Los orígenes estatales de la protección se debilitaron, lo cual hizo que trabajadores de todo tipo estuvieran más expuestos a fuentes informales de apoyo. De cara al futuro, la experiencia

de inestabilidad y crisis durante la última década está estimulando el resurgimiento de la democracia en toda la región, lo que podría ofrecer oportunidades para nuevos programas sociales y formas más inclusivas de desarrollo social. A diferencia del sur de Asia, existe una tradición de política social amplia inducida por el Estado a la que remitirse.

c) **Asia Oriental**

Los países de renta media de Asia Oriental¹⁰ ofrecen un modelo radicalmente diferente de bienestar formal e informal, descrito como *regímenes de bienestar productivista*. Estos regímenes están basados en economías de mercado capitalistas emergentes y dinámicas que han impulsado la mercantilización del trabajo durante muchas décadas bajo la búsqueda del crecimiento económico guiada por el Estado como principal objetivo político, con la aparición de un bienestar social como corolario. Además, estos países siguen siendo gobernados por Estados unificados y relativamente fuertes, con una gran capacidad de dirección e infraestructura, han llevado a cabo este programa de desarrollo con notable éxito económico. Con ausencia de una grave desigualdad en la propiedad de la tierra y la distribución en los ingresos -al estilo de Latinoamérica- atribuible en parte por la reforma agraria impuesta después de la Segunda Guerra Mundial, este crecimiento ha generado una mejora constante de los resultados de bienestar (Gough, 2001, 2004a).

El término régimen de bienestar productivista señala que los países de Asia Oriental se diferencian de los tipos de regímenes de bienestar identificados en Occidente. En primer lugar, la política social no es un agente autónomo de la sociedad, ni siquiera una esfera autónoma de gobierno, sino que está subordinada al objetivo dominante de la política económica de mantener tasas altas de crecimiento económico. A partir de ahí, la política social se concentra en la inversión social, especialmente, en la educación y la salud básica, más que en la protección. En tercer lugar, esta política ha sido impulsada en gran medida por los imperativos de la idea de nación y la legitimación del régimen. Por último, el Estado se limita principalmente a la regulación y no a la provisión, y solo contribuye a la combinación de bienestar más amplia, la cual se sustenta en las familias fuertes, las estrategias domésticas, el alto nivel de ahorro y la provisión comercializada y, en Corea, al bienestar empresarial.

Sin embargo, la sostenibilidad de este régimen y las amenazas al bienestar están puestas en cuestión por la vulnerabilidad de la crisis financiera de Asia Oriental de 1997, cuando las economías abiertas de la región se vieron expuestas a la entrada a corto plazo *de dinero caliente* de EE.UU. y Japón que financiaron préstamos bancarios y proyectos de inversión insostenibles. El colapso final del *baht* tailandés desencadenó una crisis bancaria con importantes repercusiones en los ingresos, la pobreza y el nivel de vida. Como resultado, la ausencia de medidas de protección social y la falta de inversión social en la educación superior quedaron al descubierto. El advenimiento de la democratización y las campañas de ciudadanía sostenidas junto con una mayor exposición económica internacional han impulsado a los gobiernos de Corea y Taiwán a desarrollar incipientes Estados de bienestar, aunque con una clara tendencia productivista. Queda por ver si esto marca una pauta para la transformación de los regímenes de desarrollo social productivista en otros lugares de la región.

¹⁰ Con la excepción de Filipinas y sin considerar a China.

d) Estirar la tipología: regímenes de inseguridad

Algunos comentaristas¹¹ son propensos a dividir los 6.000 millones de habitantes del mundo en tres partes, en la proporción 1:4:1. Los primeros mil millones disfrutaban de la riqueza y seguridad de los países ricos desarrollados (no para negar la pobreza en ellos, sino que la ven como fácilmente solucionable con las instituciones actuales); los siguientes 4.000 millones mejoran sus sociedades, con una pobreza que disminuye y un capital social que transforma lentamente la seguridad informal; sin embargo, los últimos 1.000 millones seguirán siendo el principal objetivo de la ayuda, al menos, durante la primera mitad del del siglo XXI.

Estos últimos mil millones se concentran significativamente en el África subsahariana, que Bevan (2004b) caracterizó como un régimen de inseguridad con alta incertidumbre y con problemas de integración vertical y horizontal. Esta autora desarrolla un modelo genérico de regímenes de "inseguridad" (Bevan, 2004a) que tiene más relevancia para las zonas periféricas, peligrosas y sin poder del sistema mundial, no solo en el África subsahariana (véase Figura 2). En este caso, la propia esencia del Estado-nación está en entredicho, en parte como resultado de la historia colonial y los asentamientos poscoloniales que transgredieron otras lealtades e identidades primordiales que competían entre sí. Así mismo, son zonas que no están articuladas en la economía política global como economías nacionales, y que, por lo tanto, experimentan unas condiciones de mercado poco reguladas y colusiones con el capital extranjero, mediado por agentes económicos de tipo patronos, señores de la guerra y compradores.

Los Estados débiles están, por tanto, abiertos a poderosas fuerzas externas que van desde las potencias mundiales, pasando por las organizaciones gubernamentales, empresas transnacionales, las ONG internacionales y las redes criminales. Éstas interactúan con los patrocinadores locales para reforzar las relaciones de patrocinio, lo que resulta de la incorporación precaria adversa y la dependencia de la población, o la exclusión de grupos de cualquier forma de sustento, bienestar y su consiguiente destrucción. El resultado es una combinación de capitalismo depredador con formas variadas de opresión; medios de vida inadecuados e inseguros; estados en la sombra, colapsados y/o criminales; formas difusas y fluidas de movilización política que reproducen la incorporación y la exclusión adversas; y la fluidez política, sino el caos absoluto. Los resultados han sido: deterioro de la salud, negación de la educación y el aumento de la pobreza en muchas zonas. De manera que, en muchas partes del subcontinente la pandemia del VIH-SIDA y/o la guerra y los conflictos civiles han generado niveles extremos de sufrimiento.

La búsqueda de un bienestar seguro en estas circunstancias no puede presumir de ninguna de las etiquetas de rendimiento institucional, que se aplican a las otras dos familias de regímenes de bienestar. Los regímenes de inseguridad muestran, por tanto, una relación mucho más tenue entre los derechos y los deberes correlativos, concibiendo a los mecanismos de supervivencia como más transitorios y contingentes a las alianzas particulares fabricadas por los titulares del poder. Así, los pobres tienen que adaptarse continuamente, negociando soluciones a corto plazo para el bienestar en ausencia de

¹¹ Por ejemplo, Paul Collier (del Centro para el Estudio de las Economías Africanas de la Universidad de Oxford, y director del Grupo de Investigación sobre el Desarrollo en el Banco Mundial) argumentó en estos términos en un seminario en Anthony's, Oxford, en octubre de 2003.

programas a largo plazo. Llegar a los pobres con recursos sociales personales en estas circunstancias de capital social disfuncional y bienes públicos débiles, se convierte más en un proceso de ayuda que un proceso de rehabilitación.

Además, cabe preguntarse, especialmente en el África subsahariana, si la etiqueta de régimen puede limitarse al ámbito nacional. Bevan sostiene que las principales zonas de África se parecen más a un campo de juego abierto donde convergen intereses tanto internos como externos. Muchos Estados son "incoherentes" en dos sentidos: no están institucionalmente diferenciados de las sociedades en las que se insertan; y carecen de fronteras territoriales significativas. Como resultado, los actores externos se inmiscuyen y se mezclan con las élites nacionales de una forma novedosa y amenazante. Esto puede aumentar el poder de los militares, los delincuentes y las élites informales de manera que se establezca una forma perversa de dependencia. El Banco Mundial y el FMI, que recientemente se han convertido en partidarios del crecimiento de los pobres, desean ahora invertir esta espiral descendente, pero esto implica enfrentarse a los resultados de las intervenciones internacionales del pasado.

Para resumir esta descripción del África subsahariana y de las regiones con condiciones similares, encontramos que hay patrones sistémicos en la interacción entre individuos e instituciones. La abrumadora dependencia de los individuos en los hogares genera inseguridad y unos niveles de satisfacción de las necesidades muy bajos. La aparición de mecanismos informales estables a nivel de la comunidad está bloqueada por el comportamiento depredador de los actores dentro del Estado y de las esquinas del mercado del IRM, incluso a nivel internacional. Así, los poderosos actores externos interactúan con actores internos débiles para generar conflictos e inestabilidad política. Estos regímenes desbordan las fronteras nacionales que se han construido débilmente en solidaridades e identidades que perduran alternativamente, basadas en la etnia, la lengua y la religión, es decir, en una problemática integración horizontal. En estas condiciones, los gobiernos no pueden desempeñar ni siquiera un papel vestigial de gobernanza y seguridad. El resultado es un círculo vicioso de inseguridad, vulnerabilidad y sufrimiento para todos, excepto para una pequeña élite y sus clientes. Los focos de desarrollo social y las historias de éxito africanas matizan, pero no alteran esta conclusión. Al reunir el análisis de grupos y los estudios de casos regionales, proponemos provisionalmente la siguiente taxonomía de regímenes de bienestar alrededor del mundo.¹²

Figura 2. Taxonomía global de los regímenes de bienestar

Régimen de Estado de bienestar	Régimen de seguridad informal	Régimen de inseguridad
<ul style="list-style-type: none"> • Social democrata: países nórdicos. • Conservador: Europa del sur y del este. • Liberal: países anglosajones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberal-informal: países latinoamericanos. • Productivistas: Asia del este. • Países de Asia del sur. 	<ul style="list-style-type: none"> • África subsahariana. • Afganistán • Gaza.

¹² Esto excluye a Oriente Medio y el Norte de África y algunas otras subregiones del mundo.

5. Desclientelización

Desde un punto de vista comparativo más amplio de los regímenes de bienestar, sostenemos que importantes partes del mundo se caracterizan por tener una seguridad informal o ser regímenes de inseguridad mucho más dependientes de la comunidad no organizada o de los aspectos organizados de la sociedad civil. Por lo tanto, el enfoque principal para la política social tendría que trasladarse conceptualmente de la desmercantilización hacia la desclientelización. Si los acuerdos informales dentro de la comunidad se caracterizan por el clientelismo, debemos entonces mirar la desclientelización como base de un enfoque para mejorar la calidad de los derechos y los deberes correlativos. Este término está deliberadamente construido como una alternativa conceptual a la desmercantilización. Y se refiere al proceso de desvincular a los clientes dependientes de su atrapamiento personalizado, arbitrario y discrecional de personas con poder íntimo sobre ellos. Es necesario desestabilizar las formas clientelares de representación y provisión con el fin de establecer derechos más formales de bienestar y seguridad. El microcrédito institucionalizado ha sido un clásico intento para desvincular a los pobres de los prestamistas rapaces y usureros. Las sociedades de seguros mutuos, las cooperativas, los sindicatos y otras formas de movilización de la sociedad civil contribuyen al principio de desclientelización. En este argumento, los movimientos sociales de empoderamiento se convierten en una condición previa para la evolución de una política social basada en los derechos¹³. El problema central para los pobres es si pueden arriesgarse a ese proceso de desclientelización sin conocer muy bien las alternativas. Una política de desclientelización solo puede contemplarse éticamente si los procesos que logran este resultado también ofrecen funciones alternativas de bienestar que se cumplan de forma efectiva. Se trata de una tarea difícil para la política de desclientelización.

¿Cuáles son entonces las implicaciones de nuestro análisis para la política social en el Sur? Si la política social es la búsqueda pública de un bienestar seguro, debemos primero detenernos en el significado de la acción pública. Para eludir una larga historia de debates sobre este tema, comenzamos con un relato de la política social en Occidente como el producto de un doble movimiento: presiones desde abajo y reformas desde arriba (Gough, 1979, capítulo 1). Consideramos cada una de ellas por separado antes de analizar las implicaciones de las reformas sociales en contextos de desarrollo.

No es casualidad que los regímenes del Estado de bienestar en las sociedades industriales occidentales evolucionasen al mismo tiempo que la proletarización del trabajo. Como aprendemos de Marx, el capitalismo maduro crea las condiciones sociales bajo las cuales la alienación se convierte en una experiencia compartida y el trabajo puede organizarse para enfrentar o remediar esa alienación. Así, las formas de acción pública que dieron lugar al "Estado de bienestar" incluyeron las luchas de un movimiento obrero cada vez más organizado. En muchos países del norte de Europa; estos desarrollos estaban ligados a una serie de otras movilizaciones de clase, especialmente por parte de los trabajadores agrícolas y, posteriormente, de la "clase de servicios" o de otros movimientos sociales (como el movimiento antialcohólico en Escandinavia) y de las instituciones de

¹³ Esto podría entenderse como un proceso ascendente de realización de un objetivo hegeliano de orden político, buscando superar los problemas de integración vertical y horizontal como condición previa para el bienestar basado en los derechos.

autoayuda, como son las *Friendly Societies* en Gran Bretaña. Así, las concesiones fueron arrancadas progresivamente al Estado burgués a través de la acción pública.

Por otro lado, las políticas sociales también se han presentado de arriba a abajo por parte de élites previsoras que mostraban un "interés propio ilustrado", reconociendo las diversas "funciones" que pueden desempeñar las políticas sociales y sus resultados beneficiosos para la acumulación, la legitimidad y la estabilidad para perseguir sus propios intereses. La "desigualdad estable" (Tilly, 1999) sólo puede lograrse si la pobreza se gestiona de algún modo, ya sea mediante oportunidades significativas de movilidad ascendente o mediante una explotación moderada. Este es también el argumento de los "bienes públicos" para la reforma social, ya sean medidas de salud pública para controlar las epidemias, programas sociales (junto con el control social) para prevenir la delincuencia desbocada y la inseguridad física, la escolarización y el urbanismo para contrarrestar los costes sociales de la urbanización no planificada. El "capitalismo concesional" tiende a formalizar algunos bienes públicos como derechos sociales para que persista dicha desigualdad estable.

¿Qué posibilidades hay de que mecanismos similares en el Sur transformen los regímenes de bienestar informales en formales? En primer lugar, ¿podemos esperar una presión seria, sostenida y efectiva de los trabajadores organizados? Fuera de algunas zonas, no; así que tenemos que buscar la acción pública en otros ámbitos. ¿Cómo podemos entonces evaluar las reivindicaciones que se hacen en todo el mundo para una alternativa de la sociedad civil? Ciertamente debemos ser cautelosos a la retórica de las agencias bilaterales oficiales y de los grupos de financiación internacionales. En esta retórica, la agenda de la buena gobernanza se combina con el optimismo de la acción social participativa como medio para mejorar el rendimiento de las instituciones públicas, la aplicación de políticas centradas en la pobreza y el desarrollo social basado en la comunidad.

Sin embargo, hay un cierto contraste de juicio entre los académicos pesimistas, por un lado (Cooke & Kothari, 2001; Wood, 2000) y la evidencia de los movimientos generalizados de las ONG y la sociedad civil que operan a nivel local, nacional y mundial con una sofisticación cada vez mayor como grupos de presión, por otro. La concepción "de Tocqueville" de la sociedad civil como crítica e independiente, capaz de ejercer una presión restrictiva sobre el Estado (Davis y McGregor, 2000) se enfrenta a los pesimistas hegemónicos¹⁴. Al mismo tiempo, la preocupación por la hegemonía pasa por alto los numerosos logros realizados por la sociedad civil, los movimientos sociales y la acción colectiva. Con algunas excepciones, los Estados no pueden gobernar durante largos periodos solamente a través de la coerción. Se hacen concesiones en la lucha por los derechos, las políticas se modifican y las reformas se llevan a cabo. Quizás los pesimistas hegemónicos han sido simplemente demasiado impacientes y no han atribuido suficiente importancia a las pequeñas victorias. Al examinar las implicaciones hegemónicas del autoritarismo, Wood (1985) también señala que "los objetivos devuelven el golpe". En otras palabras, las formas en que el Estado puede tratar de organizar y reorganizar a su población para obtener concesiones políticas convenientes y limitadas pueden producir en

¹⁴ Por ejemplo: Los argumentos gramscianos sobre la sociedad civil incorporada al proyecto del Estado; en los años 70 los "aparatos ideológicos del Estado" de Althusser; y la teoría crítica de Habermas, Marcuse y otros asociados a la Escuela de Frankfurt.

sí mismas nuevas solidaridades y bases sociales para la acción social crítica, un proceso de reproducción ampliada o dinámica.

De un modo u otro, el logro ha sido organizar solidaridades fuera de la categoría del trabajo organizado. El análisis *posclasista* ha llamado nuestra atención sobre estas posibilidades en el que identidades y grupos de interés se han organizado fuera de la histórica confrontación capital-trabajo. Esto se ha visto reforzado por la evidencia reciente de la transformación de sociedad agrarias, en las que los campesinos, los cuasi-campesinos, los arrendatarios, los trabajadores agrícolas sin tierra, los trabajadores del sector informal, los emigrantes y las mujeres de estas categorías se han movilizado en la era "reformista" tras las grandes revoluciones "campesinas" asociadas a Rusia, China, México y Vietnam (Webster y Engberg-Pedersen, 2002).

En cuanto a las reformas descendentes, las élites del Sur suelen tener relaciones contradictorias con el Estado. Algunas son definitivamente parte del problema del Estado mientras que otras lamentan su irresponsabilidad. De la experiencia en sur Asia y América Latina, está claro que incluso las élites bien conectadas no confían lo suficiente en el Estado como para comprometerse con él de forma incondicional. Por lo general, el deseo de bienes públicos coexiste con una voluntad de invertir colectivamente en ellos, lo que se traduce en una evasión fiscal generalizada, que igualmente da lugar a la miseria pública. Una agenda de política social en los países pobres tiene que incluir la conversión del interés objetivo de la élite y el frecuente deseo de bienes públicos en la correspondiente acción pública para proporcionarlos. En otras palabras, tiene que perseguir un cambio de régimen en el cual, los deberes correlativos de la élite se amplíen en respuesta a los derechos de los demás. En pocas palabras, la transformación de los regímenes informales de seguridad en regímenes de Estado de bienestar conlleva un sutil y complejo proceso de desclientelización.

Por último, la transformación de los regímenes de inseguridad en regímenes de seguridad, incluso informales, requiere condiciones previas más básicas: Estados estables y legítimos con una mínima jurisdicción sobre sus territorios, restricciones internacionales a las acciones de los actores externos amenazantes, regulación de los mercados mundiales, y medidas para mejorar la sociedad civil y las normas de gobernanza. El Banco Mundial y las agencias de ayuda han adoptado parte de esta agenda, no obstante, como afirma Gore (2000), este paradigma es contradictorio y, por tanto, ingenuo. El discurso de las normas a nivel internacional (como los objetivos del milenio) no desplaza las responsabilidades de los gobiernos nacionales. Sin embargo, apenas se reconocen las severas e intensas limitaciones internacionales que pesan sobre los Estados nacionales. Como sostenemos, los factores y actores internacionales deben integrarse plenamente en el análisis, entonces las perspectivas de que los países en zonas inestables mejoren sus regímenes de inseguridad dependen de los cambios en la arquitectura global de las naciones e instituciones.

6. Conclusión

Nuestro argumento implica una jerarquía moral de tipos de regímenes en un continuo que va desde la inseguridad, a la inseguridad informal y a la seguridad formal. No cabe duda de que tal formulación plantea un dilema teórico ¿Estamos repitiendo un mantra de modernización liberal y, de hecho, contrastando desfavorablemente con los acuerdos sociales modernos? En realidad, no. Por un lado, hemos indicado que somos sensibles a la historia, al colonialismo, al neocolonialismo y a las condiciones persistentes de intercambio

desigual en la economía política mundial. Reconocemos la dependencia de la trayectoria y no asumimos que la globalización reproduzca una homogeneidad en los sistemas sociales modernos. Por otra parte, afirmamos que la "seguridad formal" del bienestar (en el sentido de derechos individuales garantizados, no personales y justiciables; independientemente del nacimiento, la riqueza, el género y el estatus) es la forma más indicada para satisfacer las necesidades humanas universales incluyendo las de seguridad. Esta condición debe ser mejor para la mayoría de las personas que su contraparte, la opción clientelista, donde la inestabilidad y la violencia persiste en los regímenes de "inseguridad".

Sin embargo, no estamos sugiriendo un programa global de recuperación; ni tampoco para el futuro previsible (es decir, al menos durante la vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) que los regímenes de bienestar de los países pobres puedan transformarse de alguna manera en los regímenes de bienestar occidentales, o incluso que esto sea deseable. Esto sería negar la dependencia de la trayectoria y ser insensible a las diferentes formas históricas en que las sociedades y sus zonas geográficas están representadas dentro de la globalización. Las mejoras hacia la seguridad formal tienen que ser juzgadas en cada situación en función de sus circunstancias particulares por lo que, debemos ser realistas en lugar de utópicos.

El enfoque de régimen intermedio nos permite mantener un universalismo en cuanto a los fines y ser relativistas en cuanto a los medios. Dicho relativismo refleja esencialmente las formas básicas de entender la pobreza en los distintos conjuntos de sociedades, lo que conduce a la base conceptual para definir la seguridad del bienestar adecuada, y el margen de maniobra institucional en cualquier marco temporal significativo. Así mismo, nos obliga, sin duda, a ser más inteligentes a la hora de considerar el repertorio de iniciativas de política social por parte de una gama más amplia de actores en el ámbito público. Este es el contraste básico con la política social occidental. Las relaciones entre derechos y deberes correlativos deben buscarse de manera más sutil y sustentarse en formas que no presuman la autoridad absoluta del Estado y donde se respete la contribución sostenible de otras agencias.

7. Referencias

Alavi, H. (1972). "The state in post-colonial societies: Pakistan and Bangladesh", en: *New Left Review*, 74 (Julio – Agosto), 59–81.

Barrientos, A. (2004). "Latin America: Towards a liberal informal welfare regime", en: I. R. Gough & G. D. Wood con A. Barrientos, P. Bevan, P. Davis, & G. Room, *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts* (pp. 121–168). Cambridge: Cambridge University Press.

Bevan, P. (2004a). "Conceptualizing in/security regimes", en: I. Gough & G. Wood con A. Barrientos, P. Bevan, P. Davis, & G. Room, *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts* (pp. 88–118). Cambridge: Cambridge University Press.

Bevan, P. (2004b). "The dynamics of Africa's in/security regimes," en: I. Gough & G. Wood con A. Barrientos, P. Bevan, P. Davis, & G. Room, *Insecurity and welfare regimes*

in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts (pp. 202–252). Cambridge: Cambridge University Press.

Brenner, R. (1977). “The origins of capitalist development: a critique of neo-Smithian Marxism”, en: *New Left Review*, 104 (Julio – Agosto), 24–92.

Buttel, F., & McMichael, P. (1994). “Reconsidering the explanandum and scope of development studies: towards a comparative sociology of state–economy relations”, en: D. Booth (ed.), *Rethinking social development* (pp. 42–61). Harlow: Longman.

Collard, D. (2000). “Generational transfers and the generational bargain”, en: *Journal of International Development*, 12(4), 453–462.

Cooke, B., & Kothari, U. (eds.) (2001). *Participation: The new tyranny?* Londres: Zed Books.

Davis, P. (2001). “Rethinking the welfare regime approach: the case of Bangladesh”, en: *Global Social Policy*, 1(1), 79–107.

Davis, P. (2004). “Rethinking the welfare regime approach in the context of Bangladesh”, en: I. Gough & G. Wood con A. Barrientos, P. Bevan, P. Davis, & G. Room, *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts* (pp. 255–286). Cambridge University Press, Cambridge.

Davis, P., & McGregor, J. (2000). “Civil society, international donors and poverty in Bangladesh”, en: *Commonwealth and Comparative Politics*, 38(1), 47–64.

Doyal, L., & Gough, I. (1991). *A theory of human need*. Londres: MacMillan.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Oxford: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of post-industrial economies*. Oxford: Oxford University Press.

Giddens, A. (1971). *Capitalism and modern social theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gore, C. (2000). “The rise and fall of the Washington consensus”, en: *World Development*, 28(5), 789–804.

Gough, I. (1979). *The political economy of the welfare state*. Londres: Macmillan.

Gough, I. (2000). *Global, capital human needs and social policies*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Gough, I. (2001). "Globalization and regional welfare regimes: the East Asian case", en: *Global Social Policy*, 1(2), 163–189.

Gough, I. (2004a). "East Asia: the limits of productivist regimes", en: I. Gough & G. Wood con A. Barrientos, P. Bevan, P. Davis, & G. Room, *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts* (pp. 169–201). Cambridge University Press, Cambridge.

Gough, I. (2004b). "Human well-being and social structures: relating the universal and the local", en: *Global Social Policy*, 4(3), 289–311.

Gough, I. (2004c). "Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis", en: I. Gough & G. Wood con A. Barrientos, P. Bevan, P. Davis, & G. Room, *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts* (pp. 15–48). Cambridge: Cambridge University Press.

Gough, I. & Wood, G. con Barrientos, A., Bevan, P., Davis, P., & Room, G. (2004). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gwynne, R., & Kay, C. (eds.) (1999). *Latin America transformed: Globalization and modernity*. Londres: Edward Arnold.

Huber, E. (1996). "Options for social policy in Latin America: neoliberal versus social democratic models", en: G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare states in transition: National adaptations in global economies* (pp. 141–191). Londres: Sage.

ILO (2004). *Economic security for a better world*. Geneva: International Labour Organization, Socioeconomic Security Programme.

Krasner, S. (1983). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Long, N., & van der Ploeg, J. (1994). "Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure", en: D. Booth (ed.), *Rethinking social development* (pp. 62–89). Harlow: Longman.

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Connor, J., Orloff, A. S., & Shaver, S. (1999). *States, markets, families: Gender, liberalism and social policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Donnell, G. (1979). *Modernization and bureaucratic authoritarianism: Studies in South American politics*. Berkeley: Institute for International Studies.

Poulantzas, N. (1969). "The problem of the capitalist state", en: *New Left Review*, 58 (Noviembre – Diciembre), 67–78.

Therborn, G. (1992). "The right to vote and the four world routes to/through modernity.", en: R. Thorstendahl (ed.), *State theory and state history* (pp. 62–92). Londres: Sage.

Tilly, C. (1999). *Durable inequality*. Los Ángeles: University of California Press.

UNDP (2002). *Human development report 2002*. Oxford: Oxford University Press.

Webster, N., & Engberg-Pedersen, L. (eds.) (2002). *In the name of the poor: Contesting political space for poverty reduction*. Londres & Nueva York: Zed Books.

Wood, G. (1985). "The politics of development policy labelling", en: *Development and Change*, 16(3), 347–373.

Wood, G. (2000). "Prisoners and escapees: Improving the institutional responsibility square in Bangladesh", en: *Public Administration and Development*, 20(3), 221–237.

Wood, G. (2001). "Desperately seeking security", en: *Journal of International Development*, 13(5), 523–534.

Wood, G. (2003a). "Governance and the common man" en: P. Mosley, & E. Dowler (eds.), *Poverty and social exclusion in North and South: Essays on social policy and global poverty reduction* (pp. 83–121). Londres & Nueva York: Routledge.

Wood, G. (2003b). "Staying secure, staying poor: the Faustian bargain", en: *World Development*, 31(3), 455–471.