

# DOMESTICAR *la* INCERTIDUMBRE *en* AMÉRICA LATINA

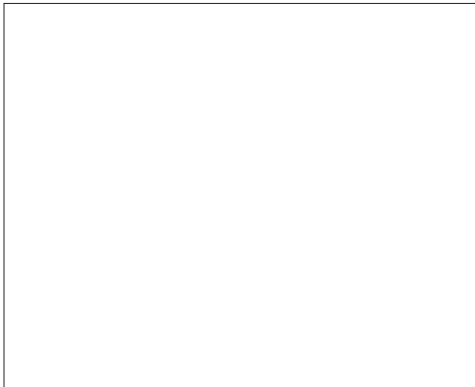
Mercado laboral, política social y familias

*Juliana Martínez Franzoni*



**Instituto de  
Investigaciones Sociales**





Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica  
Primera edición: 2008

Revisión filológica: Mónica Brenes y Gina Sibaja  
Ilustración de portada: *Marcela Gutiérrez y Koen Voorend*  
Diseño de portada y diagramación: *Everlyn Sanabria*

© Editorial Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio", San José, Costa Rica.  
Apdo. 11501-2060 • Tel.: 207-5310 • Fax: 207-5257  
E-mail: [administracion@editorial.ucr.ac.cr](mailto:administracion@editorial.ucr.ac.cr) • Página web: [www.editorial.ucr.ac.cr](http://www.editorial.ucr.ac.cr)

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

## **AGRADECIMIENTOS**

Desde principios del 2005 el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica (UCR) me dio su apoyo para dedicarme a estudiar los regímenes de bienestar en América Latina. Los hallazgos presentados en este libro son producto del trabajo de los últimos dos años y medio. La investigación contó con el apoyo del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CEALCI) de la Fundación Carolina de España y se publica con el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Una versión resumida fue previamente dada a conocer por la Fundación Carolina, como parte de su serie "Documentos de Trabajo". El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en el marco de su programa de estudios sobre pobreza en América Latina y el Caribe, se encuentra próximo a publicar un análisis detallado de la situación centroamericana, el cual se fundamenta en el mismo marco conceptual y análisis empírico que presenta este libro.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) ofreció respaldo para la realización del trabajo de campo. En particular, agradezco a Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís de la Secretaría General de FLACSO; al Grupo Regional Latinoamericano y Caribeño de Investigación sobre Pobreza y Exclusión (GRILAC); y a las investigadoras e investigadores de las sedes académicas de Chile, Ecuador, Guatemala y El Salvador.

Desde Chile, Ecuador y Nicaragua brindaron apreciaciones valiosas para la interpretación de los datos estadísticos Rossana Costa, Ignacia Fernández, Osvaldo Larrañaga, Dagmar Raczinsky, Marcela Ríos, Rosalía Todaro, María Elena Valenzuela y Teresa Valdés de Chile. Paula Castello, Luciano Martínez, Gioconda Herrera, Erika Brito, Diego Polit, Mónica Hernández, Hugo Jácome, Pablo Salazar, Carlos Arcos, Alberto Acosta y Milton Luna de Ecuador. Y Adolfo Acevedo, Erick Aragón, Sonia Agurto, Edgardo García, Milagros Barahona, Humberto Abauza, Sofía Montenegro, Manuel Ortega Hegg, Mario Quintana, María Rosa Renzi y Dayra Valle de Nicaragua. A todos y todas ellas, nuestro agradecimiento. También al Ministerio de Planificación de Chile por permitirnos el acceso a la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del 2003.

El presente estudio contó con la participación de Juan Diego Trejos, del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, y de sus colaboradores: Luis Ángel Oviedo, María Inés Sáenz y Gerald Mora. El procesamiento estadístico que respalda el análisis fue realizado por este equipo. Desde el Instituto de Investigaciones Sociales, Mauricio López-Ruíz y Ana Catalina Ramírez participaron, en distintos momentos, en calidad de investigador/a asociado/a, respectivamente. Mauricio apoyó en las tareas de revisión bibliográfica relativa al tema de mercados laborales y políticas públicas en los países seleccionados, así como la búsqueda de indicadores de flexibilidad laboral, corrupción, violencia y opinión pública. Ana Catalina contribuyó con la revisión bibliográfica en los países seleccionados y fue una lectora aguda de distintos borradores. Patricia Rosés examinó la legislación regional relacionada con la protección de la maternidad y del cuidado de niños/as. Ana Rojas en Ecuador, Karime Ulloa en Nicaragua y Adrián Vergara en Chile realizaron entrevistas y localizaron material

bibliográfico que fortalecieron los estudios de caso. Mariana Pineda y Natalia Dobles fueron asistentes de investigación. Lorena Campos y el equipo del Centro Integrado de Documentación Centroamericana en Ciencias Sociales (CIDCACS) con sede en el IIS, facilitó el acceso a gran parte de la documentación requerida para esta investigación.

Versiones parciales del capítulo 2 fueron publicadas en la Revista Centroamericana de Ciencias Sociales. Una versión preliminar del capítulo 3 fue presentada en el XXVI Congreso de la *Latin American Studies Association*, en el panel sobre “*Social Policy in Contemporary Latin America*”. La misma ponencia recibió valiosos comentarios de Merike Blofield, Michelle Dion, Christine Ewig, Fernando Filgueira, Evelyn Huber, Jennifer Pribble, Rubén Lo Vuolo, Juan Pablo Pérez Sáinz, Isabel Román y Linda Stevenson. Una versión posterior de dicho trabajo fue rigurosamente comentada por tres revisores anónimos consultados por la revista *Latin American Politics and Society* (LAPS). En el marco de las IV Jornadas de Investigación del IIS, Carlos Sojo y Juany Guzmán realizaron una lectura detallada del capítulo 3 y brindaron valiosos insumos metodológicos y empíricos. María Flores-Estrada aportó valiosas ideas para precisar la conceptualización del ámbito familiar y doméstico. Ya en el proceso final de revisión del manuscrito, la discusión en el marco del seminario sobre regímenes de bienestar en América Latina de la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, me ayudó a simplificar un entonces muy engorroso capítulo 5.

El apoyo de la Academia Británica permitió iniciar un fructífero intercambio con investigadores/as europeos. Agradezco a Diego Sánchez-Ancochea y a Maxine Molyneux del *Institute for the Studies of the Americas*, por ayudarme a ver nuevos horizontes en la relación entre regímenes de bienestar y variedades de capitalismo.

Gina Sibaja y Mónica Brenes realizaron la revisión editorial y esta última elaboró el índice analítico. De forma voluntaria, Lorena Salgado aportó numerosas observaciones editoriales por las cuales le estoy muy agradecida. Como responsable de la diagramación, Everlyn Sanabria fue mucho más allá al incorporar sucesivas correcciones al texto. Koen Voorend aportó su gran entusiasmo y creatividad con ideas para el diseño de la cubierta, el cual fue posteriormente adaptado y llevado a formato digital por Marcela Gutiérrez.

Amigo y compañero intelectual de muchos años, agradezco a Fernando Filgueira su generosidad intelectual.

Errores y omisiones corren por mi cuenta.

*Juliana Martínez Franzoni*

San Pedro de Montes de Oca, diciembre de 2007

A MCM,  
por hacer la diferencia entre el todo  
y sus fragmentos.

## CONTENIDO

Siglas y acrónimos .....	xv
Presentación .....	xvii
Prólogo .....	xxi

### PRIMERA PARTE PENSANDO EL BIENESTAR

#### INTRODUCCIÓN

<b>¿Regímenes de bienestar en una región de malestar?</b> .....	3
---	---

#### CAPÍTULO 1

<b>El bienestar y los regímenes de bienestar ....</b>	19
1. ¿Qué es el bienestar? .....	19
2. Bienestar y estratificación socioeconómica .....	23
3. Bienestar y estratificación de género .....	26
4. Distintas prácticas de asignación de recursos .....	32
5. Dimensiones constitutivas de los regímenes de bienestar .....	38
6. Actores, paradigmas y prácticas de asignación de los recursos en América Latina .....	42
7. Si el Estado (des)regula, la familia articula...	51
8. Entonces...	56



**CAPÍTULO 2**

<b>Mercados laborales, Estados y familias en América Latina</b> .....	57
1. Mercados laborales: segmentados, transaccionales y feminizados .....	57
2. Familias más diversas y proveedoras pero no más cuidadoras .....	65
3. Amplias políticas sociales en retroceso y focalizadas en expansión .....	69
4. Constelaciones de prácticas de asignación de los recursos .....	73

**SEGUNDA PARTE  
HALLAZGOS**

**CAPÍTULO 3**

<b>Regímenes de bienestar actuales en América Latina</b> .....	81
1. Dimensiones de análisis .....	82
2. Metodología .....	86
3. Hallazgos .....	99
3.1 Mercantilización del bienestar .....	104
3.2 Desmercantilización del bienestar .....	107
3.3 Desfamiliarización .....	110
3.4 Desempeño .....	112
4. Interpretación de resultados .....	112
5. Implicaciones .....	123

<b>Anexo metodológico</b> .....	128
---------------------------------	-----

**CAPÍTULO 4**

<b>Trayectorias históricas</b> .....	141
1. Costa Rica .....	146
1.1 Herencia: éxito y vulnerabilidad .....	147

1.2 Coyuntura crítica: liberalización “a la tica” .....	150
1.3 Legados: tensiones entre direcciones y ritmos de cambio .....	152
2. Chile .....	159
2.1 Herencia: tempranos intervencionismos..	160
2.2 Coyuntura crítica: del intervencionismo a la liberalización .....	162
2.3 Legados: transición democrática y liberalismo social recuperado .....	166
3. Ecuador .....	174
3.1 Herencia: integración “desde arriba” .....	175
3.2 Coyuntura crítica: desmoronamiento y perplejidad .....	178
3.3 Legados: participación colectiva y búsqueda de salidas individuales .....	181
4. Nicaragua .....	188
4.1 Herencia: modernización y exclusión.....	189
4.2 Coyuntura crítica: guerra y redistribución.....	191
4.3 Legados históricos: racionalidades en disputa.....	196
5. En síntesis: regímenes de bienestar contruidos en la larga duración .....	204

## **CAPÍTULO 5**

<b>Mundos del bienestar</b> .....	207
1. Metodología .....	209
1.1 Las categorías ocupacionales .....	210
1.2 La división sexual del trabajo en los hogares .....	211
1.3 Los tipos sociofamiliares .....	215
1.4 El manejo de los riesgos .....	216
1.5 Análisis de los conglomerados .....	223
2. Hallazgos .....	223
2.1 Radiografía de los mundos .....	223
2.2 Mercantilización del bienestar .....	228

2.3 Desmercantilización del bienestar .....	230
2.4 Desfamiliarización el bienestar .....	246
3. Implicaciones en la política pública .....	253

### **TERCERA PARTE DE LA INVESTIGACIÓN A LAS POLÍTICAS**

#### **CAPÍTULO 6**

<b>Conclusiones e implicaciones .....</b>	<b>261</b>
---	------------

Bibliografía y otras referencias consultadas .....	273
--	-----

Índice analítico .....	297
------------------------	-----

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>AID</b>	<i>Agency for International Development</i>
<b>BID</b>	Banco Internacional de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CASEN</b>	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
<b>CELADE</b>	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
<b>CELS</b>	Centro de Estudios Legales y Sociales
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CEPAS</b>	Centro de Estudios para la Acción Social
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FSLN</b>	Frente Sandinista de Liberación Nacional
<b>ILDIS</b>	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
<b>INTERPOL</b>	Organización Internacional de Policía Criminal
<b>ISAPRES</b>	Instituciones de Salud Previsional
<b>IVM</b>	Invalidez, Vejez y Muerte
<b>OECD</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>PEA</b>	Población Económicamente Activa
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

<b>PROCOMER</b>	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica
<b>TI</b>	Transparencia Internacional
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNO</b>	Unión Nacional Opositora
<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito
<b>USAID</b>	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## **PRESENTACIÓN**

¿Cómo liberar a los seres humanos de la miseria?  
¿Cómo imaginamos los caminos para avanzar en esta alta aspiración de la humanidad? ¿Cuáles son los márgenes de acción posibles en un mundo que cambia y se transforma constantemente?

Naciones Unidas ha tenido, desde su fundación, el propósito de hacer efectivo un concepto más amplio de la libertad, el advenimiento de un mundo en que, tal y como reza la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las personas sean liberadas del temor y la miseria para vivir en dignidad.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha respondido a estas preguntas fundamentales impulsando una visión de desarrollo humano que, basada en los desarrollos teóricos de Amartya Sen y Martha Nussbaum, entre otros, coloca al ser humano en el centro de sus preocupaciones. En esta visión, el objetivo del desarrollo no es otro que la expansión de las libertades y las oportunidades, frente a las barreras que representan la pobreza, la tiranía, la marginación social sistémica, las oportunidades económicas limitadas o el deterioro de los servicios públicos.

Para lograr esta expansión de la libertad de los seres humanos, de sus posibilidades de hacer, ser o llegar a ser, desde el paradigma del desarrollo humano se favorece la creación, el desarrollo y el ejercicio pleno de las capacidades humanas. Este ejercicio real de las capacidades requiere no solo la atención de su dimensión individual, sino también el fortalecimiento del tejido social en el que el individuo está inmerso y se construye.

El libro que hoy presentamos, constituye una contribución en la respuesta a estas aspiraciones de la humanidad, mediante un análisis riguroso de los regímenes de bienestar en América Latina, entendido el bienestar precisamente como capacidad de hacerle frente a los riesgos y la incertidumbre que implica vivir en este mundo cambiante y lleno de contradicciones.

Partiendo de los desarrollos de Esping-Andersen y las aplicaciones preliminares de Fernando Filgueira para América Latina, reconoce tres grandes dimensiones o pilares de cuyas interrelaciones resulta el bienestar efectivo que disfrutan las personas. Enfatiza entonces el papel fundamental no sólo del Estado y del mercado, sino también de la familia, y de la forma en que estos tres elementos interactúan y responden a problemas no resueltos en los otros dos ámbitos. El bienestar es, en esta propuesta, construido socialmente y manifestado en reglas, prácticas y discursos, en los bienes y servicios públicos, las compras privadas y el trabajo doméstico no remunerado.

El aporte resulta relevante especialmente en el continente de mayores contrastes y desigualdades, que se debate hoy en la paradoja de la deslegitimación que produce el déficit democrático existente entre las aspiraciones ciudadanas y la respuesta de sus instituciones. Para esa enorme parte de la América Latina que se encuentra al margen, excluida de los beneficios de la globalización, las respuestas al riesgo y la incertidumbre parten de la necesidad y no necesariamente de un ejercicio democrático de construcción de políticas públicas. La autora enriquece este estudio con un enfoque que enfatiza la dimensión de género y toma en cuenta la diversidad étnica en la construcción de esas interrelaciones de las que resulta el bienestar.

El libro caracteriza la producción del bienestar en América Latina mediante una metodología que combina el análisis estadístico y el estudio de casos, y propone una tipología de tres regímenes de bienestar para la región: el estatal-productivista, el estatal-proteccionista

y el familiarista. Cada uno de ellos es ilustrado con un estudio en detalle de países que los ejemplifican, incluyendo una aproximación a su desarrollo histórico y social. Finalmente, se exploran también las implicaciones de las diferencias y las coincidencias de estos tres tipos de regímenes de bienestar para la construcción de respuestas frente a los retos actuales.

Es, para la oficina de Costa Rica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, una oportunidad muy valiosa poder contribuir a la difusión de este estudio, que alimenta el tan necesario debate sobre las políticas públicas que requerimos en una región tan diversa y además sobre cómo hacerlas posibles.

*José Manuel Hermida*  
Representante Residente



## PRÓLOGO

Borges, un gran prologuista, entendió y nos hizo entender que un prólogo es siempre injusto, absurdo, pero necesario. Leer es siempre un encuentro con el autor, y prologarlo, es por ello un documento de dicho encuentro, subjetivo, único y de alguna manera intransferible. Pero en tanto encuentro, en tanto lugar en donde solo se encuentran la autora y el lector, es también un hecho universal, un momento que puede y debe ser comunicado, como forma de transferir a los otros lectores la historia de dicho encuentro. Si bien Borges anclaba sus reflexiones en textos de ficción, literarios y cuya búsqueda es la emoción, él sabía que todo encuentro entre lector y autor, es siempre, también, una vivencia del conocimiento y la reflexión. Borges mismo como escritor, buscaba siempre la compañía cómplice de la inteligencia del lector. Y este texto que aquí prologo fue escrito con el lector en mente, es un texto que procura establecer una relación de intimidad y conocimiento, una relación de rigor y emoción, de valores y método. Su primera frase es una invitación inconfundible al encuentro antes que a la transmisión formal de conocimiento: “Estar vivos es un asunto complicado y está lleno de incertidumbres”.

Este es un texto de una socióloga y es un libro de sociología. En un tiempo en el cual la construcción del conocimiento social parece confundir la exactitud del número o del coeficiente con la relevancia del hallazgo y del mensaje, Juliana Martínez nos recuerda que el por qué nos hacemos preguntas, el cómo las respondemos y sus implicaciones son la parte importante de la

aventura de las ciencias sociales. Y lo más interesante es que el desafío que ella misma se plantea se resuelve en una buena parte con números, con rigor y con metodología tradicional. Pero su preocupación no es tanto la fórmula matemática después que contamos con números, sino más bien preguntarse sobre lo que viene antes que el número, o dicho más simplemente su pregunta es qué quieren decir los números o qué podemos decir con números. Su problema no es el asterisco de significación, sino la relevancia de la pregunta y del hallazgo. Nos recuerda que entender el mundo es entender por qué la gente actúa colectivamente, no asumir que el interés individual es la respuesta. Es esto lo que distingue a la sociología de la economía. Para nosotros el por qué la gente actúa como lo hace es un problema empírico a resolver, el porqué genera las formas colectivas que genera es una pregunta abierta, no un punto de partida o un hecho consumado. Por eso la sociología es la ciencia de lo humano, de lo posible, no la ciencia de lo dado. Este es un libro sobre el problema del bienestar en tanto problema, no en tanto ecuación.

Y es un problema que la autora desde el inicio coloca como necesaria empresa a abordar colectivamente. El primer mérito de este trabajo es precisamente su capacidad de transmitirle al lector en forma tajante que lo que aquí se presenta es parte de una empresa colectiva que hunde sus raíces en la sociología comparada y en los grandes textos de la economía política del bienestar, así como en la acumulación que en los últimos 40 años, desde Mesa Lago hasta Evelyne Huber, pasando por Carlos Barba, por Dagmar Raczynsky y por muchos otros, ha permitido desarrollar una agenda sustantiva de construcción teórica, metodología y de investigación para América Latina sobre el tema del bienestar, la pobreza y las políticas públicas. En esta empresa colectiva, me atrevería a decir sin lugar a dudas que el trabajo que aquí presenta Juliana Martínez marca un antes y un después en la agenda

latinoamericana. Son varios los atributos del trabajo que creo sustentan esta afirmación.

En primer lugar, este trabajo logra a mi juicio uno de los mejores aterrizajes regionales de conceptos pensados para los países desarrollados tomando de estos lo que rinde, sin forzar la realidad latinoamericana a sus categorías. Por el contrario logra establecer las distinciones relevantes para que los aportes teóricos del Norte viajen “bien” a este nuestro continente. La comprensión del rol familiar en la arquitectura del bienestar latinoamericano y la necesaria consideración de la clave de género y del trabajo no remunerado como elementos centrales del análisis, derivan de un cuidadoso trabajo conceptual y empírico que permiten al lector componer el rompecabezas latinoamericano en forma mucho más acertada que en el pasado. El ejemplo de cómo Juliana usa y adapta las categorías de Haas para pensar la división sexual del trabajo constituye un aporte en sí mismo, tanto a literatura regional sobre género como a la literatura mundial sobre el tema. La forma en que esta adaptación se integra al debate sobre modelos de bienestar hace con que esta se potencie en un rearmado general de categorías.

En segundo lugar, Juliana realiza lo que hasta la fecha constituye el esfuerzo empírico más sistemático e importante para entender la heterogeneidad latinoamericana en materia de regímenes de bienestar. Lo hace con un cuidadoso trabajo de construcción y reconstrucción teórica, que ancla a la manera de una sutil artesana en las canteras empíricas del dato cuantitativo y de la reconstrucción histórica y política. La tipología a la que arriba Juliana Martínez puede parecer por momentos contra-intuitiva y cuestiona tipologías previas. Pero en el acuerdo o desacuerdo, ella sienta nuevas bases para el debate, articulando los problemas de asignación pública, de mercado y familiar de recursos en el correcto centro del análisis. Otros indicadores, otras metodologías u otras combinaciones de países, variables y por ende, conglomerados podrán

ser base de revisión de la tipología propuesta. Pero como toda buena tipología fundacional su mayor relevancia no está en la exactitud clasificatoria, sino en los parámetros y combinación de parámetros que elige para construirla. En este sentido los regímenes estatal productivista, estatal-proteccionista y familiarista son tres cajones que ordenarán el debate y la búsqueda de rutas y códigos genéticos del escenario de la protección social en América Latina por bastante tiempo.

En tercer lugar, la documentación y análisis de la heterogeneidad interna de los mundos del bienestar en los países y la innovación conceptual y metodológica de pensar dichos mundos de bienestar y malestar desde las diversas combinaciones de mercado, familia y Estado, en un contexto regional de alta desigualdad –pero también como innovación que podría ser replicada en países avanzados– abre una nueva arena de investigación en temas de *welfare*. Más que una arena tiende un puente, siempre incompleto, siempre esquivo entre la literatura de los regímenes –adepta a caracterizar la totalidad y hacerlo desde una perspectiva de la economía política y del neomarxismo– y la más pura tradición sociológica de la estructura y la estratificación social –anclada en los matices al interior del todo, y heredera de la tradición del estructural-funcionalismo y de las teorías de la modernización, temprana e injustamente olvidadas por su sesgo normativo, sin reconocer su potencial analítico–. Este puente tendido permite también –si bien esto apenas está sugerido–, el reencuentro de las preguntas que combinan problemas de desigualdad e integración social, poder y construcción de orden, conflicto y consenso.

En cuarto lugar, el vínculo de la literatura sobre *welfare* al problema más general del desarrollo en América Latina, también retoma su lugar en este libro, perdido o directamente no considerado en demasiados años en los que la pobreza y la mirada corta a las tecnologías de medición y combate a la pobreza predominaron. Al recolocar el tema del bienestar y vincularlo

a la noción de régimen, no sólo la estratificación reingresa en escena, también los modelos de desarrollo, y la literatura sobre variedades de capitalismo encuentra una rendija para retomar o en parte fundar un diálogo fecundo pocas veces impulsado en América Latina.

Además de estos méritos, cuyos detalles, artesanía, rigor y principales hallazgos el lector podrá apreciar en las páginas que siguen, este trabajo es también importante porque es explícito en su preferencia normativa pero robusto y riguroso en su sustento empírico. Un trabajo que oportunamente acompaña y se ve acompañado por este complejo y, por momentos, efervescente “giro a la izquierda” de la agenda y del continente. Juliana Martínez no podía dejar de ser parte de este giro. Juliana no nos intenta engañar nunca, su voz elige la defensa de la igualdad, de la dignidad y de los oprimidos. Pero lo hace desde una persuasión cargada de plausibilidad y, tal vez allí su mayor mérito, de una mezcla de pesimismo y optimismo, que nos devuelve, no la certeza facilista de la utopía, sino la tesonera convicción de la posibilidad.

*Fernando Filgueira*

Montevideo, 30 de noviembre de 2007

---

**PRIMERA PARTE**  
*Pensando el bienestar*

## INTRODUCCIÓN

### **¿Regímenes de bienestar en una región de malestar?**

*“Con demasiada frecuencia nuestra atención se enfoca miopemente en el gobierno. ¿Debe achicarse, crecer o hacer las cosas diferentes? Esto empobrece el análisis de las políticas públicas porque cualquier especificación de las obligaciones gubernamentales tiene efectos de segundo orden en los mercados y las familias. Si, por ejemplo, decidimos no desarrollar los servicios públicos para los adultos mayores ¿será esto adecuadamente compensado por los mercados y las familias? El mundo real del bienestar es producto de cómo interactúan los tres pilares del bienestar. Si uno “fracasa”, existe la posibilidad de que la responsabilidad sea absorbida por los otros dos o, alternativamente, que se acumulen problemas no resueltos. Cuando diseñamos políticas públicas debemos preguntarnos: ¿puede la familia, el mercado o, alternativamente, el Estado absorber real-istamente esas responsabilidades y si es así, es esa la opción más deseable? (Esping-Andersen, 2002:13; traducción propia)*

Estar vivos es un asunto complicado y está rodeado de incertidumbres. ¿Habrá dinero para comprar alimento mañana o tal vez pasado mañana? ¿Recibiré cuidados o no los recibiré? ¿Envejeceré sola o con cuidados y buena compañía? La vida individual y social puede hilarse a partir de preguntas como estas pero también a partir de las respuestas individuales y sociales que reciben. Si me va bien, tengo distintas maneras

para hacerle frente al afecto, al examen, al alimento, a los cuidados y a la vejez. Si me va mal, estoy en problemas. La respuesta a cada pregunta conlleva probabilidades y estas constituyen riesgos, no situaciones dadas. Necesitar cuidados y darlos, nacer y envejecer, perder capacidades o ganarlas, son los binomios que nos interesan: la incertidumbre y su respuesta, es decir, el manejo de los riesgos. Esto es lo que acá llamaremos bienestar, entendido como una capacidad.

Sobre el bienestar en tanto capacidad para hacerle frente a los riesgos, a inicios de este nuevo siglo hay mucho que explorar en América Latina. La población vive nuevas y viejas incertidumbres y respuestas. Nueva es la mayor autonomía de las mujeres. Nueva es la demanda de mercados laborales más amigables a personas que tienen a cargo el cuidado de niños, niñas y personas adultas mayores. Vieja es la carencia del acceso a la educación primaria y a los servicios básicos de salud. Nueva es también la mayor demanda de cuidados que genera la irrupción masiva en el mercado laboral de las mujeres, previamente cuidadoras de tiempo completo. Nueva es la mayor inestabilidad de las relaciones conyugales y la incertidumbre que acarrea. Vieja es la debilidad del trabajo organizado para negociar condiciones de remuneración favorables y protección social. ¿Cuál es hoy el binomio predominante de los riesgos y respuestas con el que vive la población latinoamericana?

Está extendida la idea de que las incertidumbres, los riesgos y las respuestas son estrictamente individuales: quien estudia tendrá trabajo; quien quiera, ahorra; si se es pobre, por algo será... Lo cierto es que en tanto capacidad para hacer frente a los riesgos, el bienestar se construye a partir de múltiples interdependencias: reglas, expectativas, valores y normas sociales que definen las prácticas que son deseables y posibles. ¿Es mejor reducir el presupuesto familiar o que las mujeres dejen a sus hijos/as y salgan de la casa para trabajar? ¿Se espera que niños/as estudien o que combinen el estudio con el trabajo? ¿Es la emigración una primera o



última opción para la sobrevivencia? ¿Quiénes se espera que sean los/as emigrantes: los jóvenes, los adultos/as, los hombres o mejor las mujeres? A través de las relaciones interpersonales, del intercambio mercantil, de los mecanismos comunitarios o estatales, cada colectivo lidia con los riesgos asociados a estar vivos en un tiempo y lugar particulares, es decir, cada colectivo produce bienestar.

Nos preguntamos hoy si en América Latina, los mercados laborales y el consumo privado están permitiendo un adecuado manejo de los riesgos sociales. Empleos precarios; constante miedo al desempleo; inestables o magros ingresos; insuficiente capacidad de compra, son elementos de la realidad cotidiana de miles de personas. Como si fuera poco, la región atraviesa una crisis de los viejos modelos de protección social (Raczynski, 1999), pero también de los nuevos: en escenarios de crecimiento económico relativamente alto, aumenta fuertemente la desigualdad, y en escenarios de escaso crecimiento económico, se produce un brutal deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población (Andrenacci y Repetto, 2006).

Ante mercados y Estados que “fallan” en asignar suficientes recursos ¿a qué recurrir, sino a los vínculos afectivos y emocionales más cercanos? En las sociedades contemporáneas, el bienestar depende no sólo de las compras privadas o de los servicios públicos, sino también del ámbito doméstico y del despliegue de su trabajo no remunerado. Los regímenes de bienestar son precisamente la constelación de prácticas, normas y discursos relativos al “qué” y a “quiénes” les corresponde la producción de dicho bienestar (Esping-Andersen, 2002). Dicho de otro modo, los regímenes de bienestar son el conjunto de “seguros” que, de una u otra manera, permiten hacer frente a los riesgos asociados a estar vivos/as. Entonces ¿qué es lo particular de América Latina en materia de bienestar?

Hasta ahora los regímenes –no los Estados– de bienestar han sido estudiados en escenarios de relativa

solvencia de los mercados laborales y de las políticas públicas. ¿Qué ocurre con el manejo de los riesgos en América Latina, cuando las familias requieren movilizar dosis crecientes de trabajo remunerado, emigración, remesas y trabajo no remunerado, todo simultáneamente, para salir adelante? En este escenario ¿compensan las familias y el trabajo no remunerado exitosamente las “fallas” de las restantes esferas de la producción del bienestar? Y si pensamos en las familias, tenemos que pensar, necesariamente, en las mujeres. Contrariando el mandato tradicional de cuidadoras de tiempo completo, en la última década, la presencia de las mujeres en los mercados laborales ha aumentado considerablemente, 3 de cada 10 en ese entonces, lo que ha aumentado a más de 4 y hasta 5 actualmente. El trabajo remunerado es cada vez más un asunto de mujeres, aunque el no remunerado –oficios domésticos, cuidados, gestión del hogar– sigue siendo aún hoy, un asunto casi exclusivamente femenino. A la postre nos encontramos con mayores dosis de trabajo remunerado y no remunerado, mercados laborales que ofrecen insuficiente trabajo y escasas remuneraciones, políticas públicas escasas o que van detrás de nuevas demandas sociales como alternativas colectivas para el cuidado, y cambios en la distribución de los papeles femeninos y masculinos.

¿Cuál es la arquitectura del bienestar de la cual depende la población latinoamericana y cuáles son sus principales tensiones y principales oportunidades? Como producto de este zafarrancho de cambios simultáneos en las distintas esferas de la vida social, la región vive una profunda transformación que reclama con urgencia ser mejor entendida a partir de una visión que interprete las transformaciones recientes del Estado, pero también la manera en que estos Estados reformados se relacionan con las familias, con las comunidades y, por supuesto, con los mercados laborales y de consumo.

Pero América Latina es una región de sociedades duales (O'Donnell, 1999). En el 2002, el 44% de la

población –220 millones de personas– vivía en condiciones de pobreza, de los cuales casi 100 millones eran indigentes. Es la región más desigual del mundo y cada uno de sus países es comparativamente más desigual, que el promedio mundial. Por su parte, los cambios en la división sexual del trabajo se explican principalmente como parte de los acomodados sociales para hacerle frente a la pobreza y a la desigualdad –antes que necesariamente a los cambios en los modelos deseables de la organización familiar, aunque claro que también los hay–, incluso como producto de la propia necesidad económica.

Por eso debemos tener en cuenta, especialmente la ubicación socioeconómica, el género y en muchos de los países, la etnia. En Bolivia y Guatemala la población indígena supera la mitad de la población; en Perú y Ecuador las estimaciones rondan el 40% (Yashar, 2005). Además la mezcla entre blancos e indígenas está presente en buena parte de la población no indígena. Así, las condiciones históricas de la exclusión pero también los legados culturales, dan lugar a manejos del riesgo distintos al del resto de la población. Por ejemplo, en Guatemala, las normas de interdependencia y de sentido de reciprocidad en la población indígena, tradicionalmente han dado lugar a una distribución del trabajo distinta a la de la población blanca, tanto entre hombres y mujeres, como entre adultos/as y niños/as.

Con base en una visión integral del bienestar como capacidad y teniendo presente los factores diferenciadores, este estudio reconstruye las prácticas prevalecientes en la producción del bienestar en la región, tomando en cuenta los diferentes estratos socioeconómicos y la división sexual del trabajo. Además, en la medida de lo posible, tiene en cuenta la presencia de lo indígena como una dimensión de análisis, dado que en algunos países de la región, es una condición necesaria para abordar el bienestar y los arreglos sociales sobre los que se apoya.

## EL PROBLEMA POLÍTICO

¿Hay alternativas para construir en torno al bienestar de la población latinoamericana? Como lo plantea Esping-Andersen para la Unión Europea (2002) y retoma Filgueira para América Latina (2004), se necesita una “nueva arquitectura” del bienestar. La democracia debería ofrecer el marco para la deliberación y la representación que le dé forma. Sin embargo, el punto de partida no es del todo alentador: la población está desencantada con la democracia porque ha tenido escasos efectos distributivos. A su vez, el debilitamiento en el apoyo de la población a la democracia, reduce su capacidad para incidir positivamente en la distribución de los recursos.

Y esto no es casualidad: en los noventa, a la vez que se restablecían los regímenes políticos democráticos en toda la región, se promovieron las reformas económicas del llamado Consenso de Washington (Williamson, 1990). El ajuste de las economías se guió por objetivos de estabilidad, apertura comercial, liberalización de mercados, atracción de inversiones, reducción del sector público, expansión de los sectores privados y políticas destinadas a la reducción de la pobreza. Una vez eliminada la intervención estatal, el intercambio mercantil promovería el crecimiento económico y distribuiría la riqueza a través del “efecto derrame”. En este marco, las políticas públicas atenderían las situaciones de carencia social más extremas.

Más de una década después, destacados especialistas consideran que la inequidad hace más lento el crecimiento y que, cuanto mayor sea la pobreza, mayor deberá ser el crecimiento para poder reducirla (De Ferranti, Perry y otros, 2003). Con la actual distribución del ingreso y el ritmo de crecimiento económico, eliminar la pobreza demoraría, dependiendo del país, entre 50 y 100 años (Lustig, 1998). Ante esta evidencia, las consideraciones distributivas han vuelto a la

escena y aún defensores del mercado promueven prácticas complementarias de asignación de los recursos, que compensen la tendencia a la concentración de los ingresos. Concretamente, recomiendan fortalecer el papel del Estado, aumentando impuestos, democratizando la educación, distribuyendo tierra y ampliando la disponibilidad de la infraestructura. En suma, el post “Consenso de Washington” se aleja de la “mano invisible” y promueve la asignación pública de los recursos (De Ferranti, Perry y otros, 2003).

Pero el *mea culpa* de los especialistas y tomadores de decisión no es suficiente: la frustración con los resultados de las reformas económicas ya se extendió a las democracias que las impulsaron (PNUD, 2004) y su futuro está estrechamente ligado al abordaje de la llamada “cuestión social” (PNUD, 2004). No es casualidad que las recientemente recuperadas democracias cuenten con débiles apoyos ciudadanos. Es cierto que han traído un creciente reconocimiento de los derechos civiles y políticos; sin embargo, no han estado a la altura de las expectativas sociales y económicas. La insatisfacción es tal, que muchos manifiestan que “le quitarían su apoyo a un gobierno democrático si este fuera incapaz de resolver sus problemas económicos” (PNUD, 2004:27) y la indiferencia ante cualquier régimen de gobierno pasó de 16% en 1996, a 21% en el 2004 (Latinobarómetro, 2004). El escaso rendimiento de la democracia en la dimensión social de estas sociedades, amenaza la democracia misma y requiere repensar la política pública, finalmente, única herramienta para intervenir en estas tensiones.

¿Podremos transformar tensiones en oportunidades? Una nueva arquitectura del bienestar requiere acuerdos en torno a objetivos distributivos y al papel de las políticas públicas en aspectos tales como la cantidad de recursos y su asignación a lo largo del ciclo vital, los criterios de acceso a los servicios públicos, el rango y la duración de los beneficios y la noción de ciudadanía que les da sentido. Más aún, requiere expectativas compartidas acerca

del desempeño individual, de la responsabilidad privada y de la responsabilidad colectiva. Se trata de decisiones que conllevan profundas implicaciones éticas, valorativas y económicas con respecto a la sociedad deseable y a la sociedad posible. Complementando la atención que han recibido las transiciones política y económica, es preciso abordar la transición social relacionando los resultados alcanzados con los arreglos sociales que los explican.

## **EL PROBLEMA ACADÉMICO**

Junto a la transición hacia el mercado y hacia la democracia, la transición social debe ser tomada tan en serio como lo han sido las transiciones política y económica. El análisis de regímenes de bienestar inaugurado por Esping-Andersen viene en auxilio, permite superar la fragmentación predominante de las políticas públicas y su interpretación. Constituye además una construcción teórica favorable para comparar realidades nacionales. Y así como ha rendido sus frutos para entender mejor la reorganización social que ha tenido y tiene lugar en los países desarrollados, es hora de entender la realidad latinoamericana más allá de los gobiernos y de las políticas públicas –aunque incluyéndoles–.

Mientras en Europa y Estados Unidos la investigación sobre el papel del Estado en la producción del bienestar se ha construido a partir de estudios comparados, en América Latina estos son incipientes. Cuando se han hecho, se han enfocado en sectores de la política pública y no en los Estados ni en los regímenes de bienestar como tales. Dos excepciones, inscritos en la misma literatura que el presente libro, son el trabajo pionero de Fernando Filgueira (1998) y su posterior ampliación por parte de Carlos Barba (2003).

Aún así, lo que sabemos de la relación entre política pública y bienestar, más allá de las áreas específicas como la educación, la salud, las pensiones o la asistencia social, es insuficiente. También es insuficiente lo que sabemos del abordaje del bienestar como

capacidad, antes que como condición, y a partir del manejo de un conjunto diverso de riesgos, antes que de riesgos específicos como la vejez o el desempleo de manera separada.

Y si nos tomamos en serio los arreglos que desplegamos para lidiar con los riesgos asociados a estar vivos/as, debemos también considerar con rigurosidad, la división sexual del trabajo que sustenta los arreglos sociales que desde las familias, los mercados y por supuesto, desde la política pública, organizan las decisiones y las acciones que hombres y mujeres despliegan en su vida cotidiana.

Buscando aportar en esa dirección, este estudio reconstruye los arreglos sociales existentes entre familias, mercados laborales, consumo privado, prácticas colectivas de acceso a los recursos estatales, prácticas comunitarias o de otro tipo, en el marco de escenarios nacionales socialmente muy estratificados económica y genéricamente. A su vez, identifica variaciones y márgenes de acción para el diseño de las políticas públicas que permitan mejorar la producción del bienestar en América Latina.

## **LAS PREGUNTAS**

¿Cómo se caracteriza la producción del bienestar en América Latina hoy? ¿En qué medida la respuesta a esta pregunta varía según los países? Más allá de las especificidades nacionales de una región tan heterogénea ¿cuáles son las tendencias comunes entre grupos de países? ¿Cómo se asignan los recursos a través del trabajo no remunerado, del consumo privado y del ámbito público, estatal o comunitario? ¿Podemos hablar de tipos de régimen de bienestar que caractericen las condiciones sociales de la población –o poblaciones específicas como niños/as, jóvenes o personas adultas mayores– trascendiendo el desempeño sectorial en educación, salud o pensiones? En una América Latina tan diversa, que incluye un país-continente como Brasil,

una lucha armada de larga duración en Colombia, una población indígena históricamente excluida en Bolivia y Guatemala, unos patrones demográficos de país desarrollado en Uruguay, en fin, un abanico de situaciones nacionales tan diverso, ¿es posible identificar patrones comunes?

En segundo lugar, en cada país coexisten realidades contrastantes: unas personas tienen múltiples opciones para el manejo de riesgos, otras muy pocas; unas resuelven casi todo a través de los ingresos y las compras privadas, es decir, mercantilmente y otras recurren principalmente a recursos no mercantiles, como el trabajo familiar y comunitario. Intuimos que una parte de la población vive parecido en cualquier parte de América Latina: en Chile o Costa Rica, Venezuela o Guatemala, se visten en Miami u hospitalizan en Houston. Pero otra parte de la población, la mayoría, depende de otras estrategias. ¿En qué medida estos “mundos” de producción del bienestar que coexisten dentro de cada país, varían entre los regímenes de bienestar? ¿En qué consisten las similitudes y las diferencias?

En tercer lugar, las prácticas de producción del bienestar están arraigadas a la historia reciente de cada país. Lejos de soluciones óptimas, los caminos para el cambio deben insertarse en coyunturas críticas recientes, tanto políticas como económicas y sociales, así como en los legados que esas coyunturas dejaron en cada país. ¿Cree la población que el manejo de riesgos puede apoyarse en el Estado, o solo lo percibe como ausente o, peor, como ente represor antes que distribuidor? ¿Está el conflicto por el acceso a los recursos ubicado en la agenda pública o predomina una definición privada de las alternativas? ¿Cómo es que los legados que dejaron las coyunturas críticas se relacionan con los distintos mundos encontrados en los países pertenecientes a los distintos regímenes de bienestar?

Finalmente, pensando en transformar las tensiones en oportunidades ¿en qué medida las probabilidades de hacerlo varían según los regímenes de bienestar



identificados y cómo? ¿En qué regímenes existen procesos de construcción e incluso de redefinición de las arquitecturas del bienestar de manera intencional y deliberada, y en cuáles el cambio es más bien producto de las prácticas familiares o comunitarias que conducen a las “arquitecturas” informalizadas de producción del bienestar?

## **APORTES DE ESTA INVESTIGACIÓN**

Las preguntas que se plantean son complejas. Este libro no pretende zanjarlas sino alimentar una línea de investigación sobre modelos distributivos en América Latina, que es aún incipiente y exploratoria. El análisis se hace a partir de la literatura sobre regímenes de bienestar, entendidos estos como constelaciones de relaciones entre mercados, trabajo no remunerado y acceso a los bienes públicos, propuesto originalmente por Esping-Andersen (1999, 2002) y nutrido por feministas como Ann Shola Orloff (1993) y Diane Sainsbury (1999). Esta literatura permite abordar el bienestar considerando la presencia del Estado pero no como variable, tomando una visión integral y no sectorial, de la política pública.

Ambos acercamientos han sido escasamente aprovechados para abordar la realidad latinoamericana. Análisis como los de Fernando Filgueira (1998), Carlos Barba (2003) y Armando Barrientos (2003) muestran que es fructífero utilizar más esta literatura en la región. Sin embargo, los análisis existentes muestran vacíos teóricos y empíricos cuya unidad de análisis es el Estado antes que el régimen de bienestar. Así mismo, en estos análisis, el género y la división sexual del trabajo están ausentes de los arreglos sociales que dan lugar a los regímenes de bienestar. Este es un primer aporte que hace la presente investigación. Como se muestra en los capítulos siguientes, la literatura mencionada ofrece un marco conceptual útil para dar cuenta de mercados laborales, familias y políticas

públicas, así como la estratificación socioeconómica y de género, en tanto constelaciones.

Segundo, la mayor parte de la investigación comparada sobre política social establece generalizaciones basadas en unos pocos países, los más estudiados de la región: los más grandes, los pioneros o los considerados, por distintas razones, excepcionales tales como Argentina, Brasil, Chile, México, y Uruguay. La primera parte de los hallazgos presentados en esta investigación reflejan un amplio universo de países, los 18 de habla hispana (todos menos Cuba<sup>1</sup>) y Brasil, lo cual permite tener un fundamento empírico mucho más comprensivo que los estudios previos. Así la segunda parte, basada en el análisis de casos, tiene el respaldo de una tipología estadísticamente fundada.

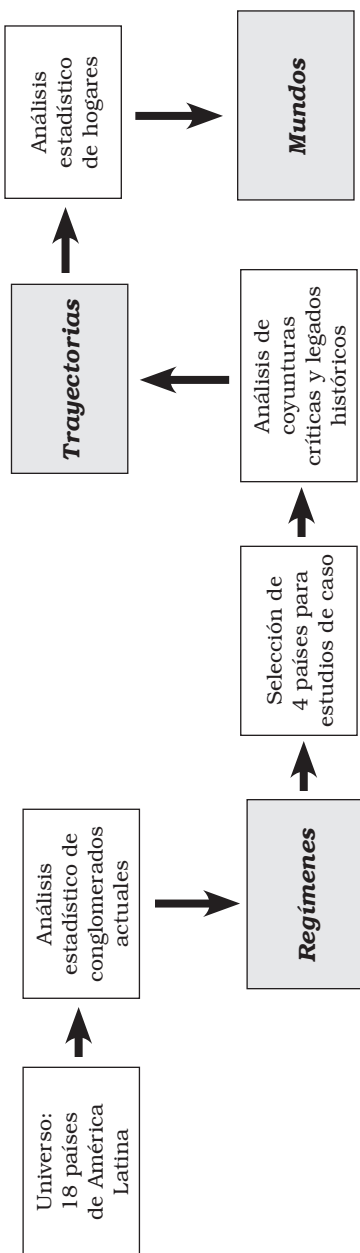
Tercero, la caracterización de los regímenes de bienestar es comparativa y se basa en un análisis cuantitativo a partir de técnicas estadísticas y del mayor número de casos posible que permita las fuentes. Una vez identificados los tipos, el análisis de los mundos del bienestar dentro de cada uno de los regímenes identificados, se basa en estudios de caso. Además, la caracterización de tipos y mundos se complementa con elementos históricos que dan cuenta de la configuración de los regímenes identificados. La combinación del análisis estadístico de un número grande de casos, con el análisis histórico-comparado de un número pequeño de casos, permite sinergias que no son posibles de obtener con cada enfoque por separado (Amenta, 2003). Por eso, el diseño de la investigación en el que se basa este estudio es robusto y da un salto cualitativo con respecto a los estudios previos.

El siguiente gráfico esquematiza el diseño de la investigación que da sustento a los hallazgos presentados en este libro.

---

1 No se pudo considerar debido a limitaciones en los indicadores disponibles.

**GRÁFICO 1**  
**Esquema del diseño de investigación**



## PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

El *capítulo 1* presenta los antecedentes conceptuales y las decisiones teóricas tomadas para llevar a cabo esta investigación. ¿Cómo se ha entendido el bienestar en América Latina y cuáles han sido los principales enfoques y tradiciones? ¿Cómo se relacionan con la definición del bienestar como capacidad socialmente definida para el manejo de riesgos? ¿Cuál es la relación entre el bienestar y las prácticas que lo producen? ¿Qué lugar tienen la estratificación socioeconómica y de género en dichas prácticas? ¿Qué son los regímenes de bienestar y qué sabemos de ellos en América Latina? ¿Son los regímenes meras estructuras? ¿Cuál es el papel de la agencia y los actores colectivos en la configuración de los regímenes de bienestar? En síntesis, el capítulo fundamenta y deja planteadas las principales herramientas conceptuales empleadas en esta investigación.

¿Qué se sabe de las distintas prácticas de asignación de los recursos, mercantiles, familiares y públicas, tanto en la región en general como en los países o en los conjuntos de países, en particular? Concretamente, ¿qué se puede decir de los mercados laborales y qué de la emigración y de las remesas como formas de ampliación de los mercados laborales nacionales? ¿Cómo se organizan las familias y cuáles son las implicaciones de esa organización para el bienestar? Y respecto a la política pública, ¿cómo se caracteriza y en función de qué criterios? El *capítulo 2* deja colocados los principales rasgos y preguntas con respecto a las interrelaciones entre los mercados, las familias y los Estados con el bienestar de los países latinoamericanos.

El *capítulo 3* explora los tipos de regímenes de bienestar en América Latina en función de los 18 países hispano-parlantes y Brasil. La tipología resultante refleja una propuesta teórico-metodológica propia. Es la primera de este tipo elaborada para caracterizar mejor a los países de América Latina, a partir del análisis de las

prácticas de asignación de los recursos que incluyen al Estado –aunque lo trascienden– y basado en un análisis estadístico comparado. A partir de la identificación de conglomerados de países, el capítulo identifica y caracteriza tres principales regímenes de bienestar presentes hoy en América Latina. Estos presentan diferencias cualitativas entre sí: el estatal-productivista, el estatal-proteccionista y el informal-familiarista. Como parte de una propuesta teórico-metodológica para abordar los regímenes de bienestar en la región, la tipología es un resultado relevante del estudio. Sin embargo, también lo es el discutir las posibilidades y las dificultades, específicamente las empíricas, que un análisis de este tipo plantea. Interesa además, alimentar la futura replicabilidad y mejoramiento de los análisis de este tipo.

Una vez presentada la tipología, los restantes capítulos se enfocan en cuatro países seleccionados. Uno es Chile, en tanto ejemplo del régimen de bienestar estatal-productivista; otro es Costa Rica como ejemplo del régimen estatal-proteccionista. Como ejemplos del régimen informal-familiarista se consideran dos: Ecuador y Nicaragua, entre los cuales hay diferencias no cualitativas pero sí de grado, en la importancia relativa de las distintas prácticas de asignación de los recursos.

Las actuales tendencias de cambio son necesariamente moldeadas por las trayectorias históricas. ¿Cuáles han sido las herencias, coyunturas críticas y principales legados para el bienestar? ¿Cómo es que se expresa la historia en el presente? El *capítulo 4* presenta una apretada caracterización histórico-social de los cuatro países seleccionados, siempre en función de las principales prácticas de la asignación de los recursos.

El *capítulo 5* da un paso más con respecto al análisis empírico existente en materia de regímenes de bienestar, hasta ahora basado sólo en la información estadística agregada a nivel nacional. Este capítulo explora los mundos del bienestar en los cuatro países seleccionados a partir de las respectivas encuestas de hogares: ¿cuántos son? ¿qué tamaño tienen? ¿cuáles

son sus principales características? ¿qué diferencias y similitudes hay entre pertenecer a un cierto mundo bajo uno u otro régimen de bienestar? Dentro de cada país, los mundos del bienestar tienen grados variables de dependencia respecto al régimen en el que se encuentran. A partir de las posibilidades y limitaciones que tienen las encuestas de hogares para estos efectos, el capítulo presenta los principales hallazgos relativos a las prácticas de asignación de los recursos predominantes dentro de cada mundo e intenta relacionarlas con las implicaciones para las políticas públicas interesadas en transformar la arquitectura de los mundos de cada país.

El *capítulo 6* identifica las principales implicaciones de los regímenes de bienestar actuales para el futuro cercano en la transición social en América Latina. Las nuevas arquitecturas del bienestar, ¿surgirán principalmente de decisiones socialmente compartidas y del esfuerzo deliberado por moldear las distintas prácticas mercantiles, comunitarias, familiares y públicas involucradas, o de estrategias personales y familiares informales? El que la respuesta varíe según los regímenes muestra el rendimiento académico y político de abordar las prácticas en un nivel de análisis intermedio, entre la región y los países, es decir, en función de los tipos. Las “fallas” del mercado, del Estado e incluso familiares, no se distribuyen de manera aleatoria en la región. Por lo tanto, tampoco las prácticas que la población despliega para hacerles frente ni, mucho menos, los planos deseables y posibles de la nueva arquitectura del bienestar, que cobra vida con y sin decisiones, con y sin permiso de las instituciones.

## CAPÍTULO 1

# El bienestar y los regímenes de bienestar<sup>2</sup>

### 1. ¿QUÉ ES EL BIENESTAR?

*“El punto central de la agenda económica, política y social de América Latina no es la pobreza, sino la justicia” (Bustelo, 2000:8)*

En países que se encuentran en la región más desigual del globo ¿no es un eufemismo hablar de bienestar? ¿Qué es el bienestar? ¿Cómo se define? Históricamente su definición no ha sido obvia, neutral ni universal. En América Latina, el bienestar ha sido recurrentemente interpelado por su ausencia o por su insuficiencia. Dos conceptos lo han traído frecuentemente al debate público: la pobreza implícitamente entendida como un estadio inferior del bienestar y la inequidad, explícitamente entendida como la inadecuada distribución de los insumos (por ejemplo años de educación) y capacidades (por ejemplo empleabilidad) socialmente deseables. Así, el bienestar ha sido asociado a la disponibilidad de los ingresos, por encima o por debajo de un cierto umbral; asociado también a la satisfacción de necesidades básicas requeridas para la supervivencia; entendido como el manejo de distintos

---

2 El marco teórico que presento en este capítulo orientó también un análisis más detallado de los regímenes de bienestar en América Central (Martínez Franzoni, en prensa).

tipos de riesgos; y considerado como la libertad para alcanzar aquello que se considera valioso para “ser” o “hacer”, a partir de capacidades funcionales como la educación y la salud.

Este estudio aborda el bienestar como una capacidad, no como un estado. ¿Capacidad para qué? Para el manejo de la incertidumbre. La enfermedad, la vejez, la discapacidad, la discriminación, el desempleo, el divorcio, la muerte, todas estas, entre otras, son situaciones que están sujetas a la incertidumbre, es decir, son ejemplos de riesgos.

En la investigación social, la noción de riesgos tiene una larga tradición. Desde la teoría económica, autores como Schumpeter y Smith plantean que las decisiones relativas a los fines económicos (por ejemplo con respecto a inversiones y ganancias) siempre son inciertas, porque los agentes tienen un conocimiento imperfecto de la situación. Desde la antropología, Douglas (1996) plantea que las relaciones sociales son inherentemente riesgosas e inciertas. Por su parte, las ideas religiosas son respuestas a dicha incertidumbre y permiten, por lo tanto, un manejo del riesgo (Abercrombie, Hill y Turner, 2000). Desde la sociología, la noción de riesgos tiene mucha importancia, sin ir más lejos, en la investigación sobre los regímenes de bienestar; Esping-Andersen (1990) argumenta que los regímenes son arreglos sociales que lidian, mejor o peor, con estructuras de riesgo dadas.

El enfoque neoclásico aborda los riesgos y su manejo como un producto del cálculo individual. El riesgo se define en función de la disponibilidad de los ingresos por debajo de las necesidades del consumo de bienes y servicios básicos. Lo que interesa a los hogares es alcanzar el bienestar a través de la libertad u opción de consumo. En este enfoque se asume que el mundo deseable es aquel en el que los individuos y los hogares están plenamente mercantilizados. Dicho de otro modo, se asume que el bienestar es deseable y posible de alcanzar a través del manejo privado y mercantil de los riesgos. Con este punto de partida, la intervención



del Estado para generar manejos públicos del riesgo, no puede ser más que compensatoria. Se trata de un enfoque residual del manejo colectivo de los riesgos. Segundo, considera los riesgos como dados de manera objetiva. Tercero, aborda los cálculos a nivel de las familias, al margen de la influencia de las instituciones sociales como el mercado o el Estado (Lau Jorgesen y Van Domelen, 1999).

Como sucede con frecuencia, debemos evitar “tirar al niño con el agua sucia” separando la noción de riesgos de su versión neoclásica. El enfoque neoclásico no es el único disponible, sin embargo, su énfasis en la familia es útil para dar cuenta de las prácticas de asignación de los recursos por parte de amplios sectores de la población latinoamericana, básicamente aquellos librados a su suerte, intentando compensar todo tipo de “fallas” institucionales. Concretamente, desde el enfoque neoclásico se señala que las personas y los hogares lidian con distintas incertidumbres asociadas a estar vivos/as mediante prácticas que permiten su prevención, amortiguación o manejo. Estas prácticas son de tres tipos, según se basen en las relaciones mercantiles, públicas o informales. Las prácticas formales-mercantiles se relacionan con el acceso al mercado financiero, como la diversificación de inversiones, seguros de vejez y enfermedad y préstamos bancarios. Las prácticas formales-públicas comprenden medidas como la definición de estándares laborales, las transferencias en dinero, los subsidios y la generación de empleo. Y las prácticas informales surgen ante el desdibujamiento de las lógicas de asignación de los recursos asociados al mercado laboral y a la intervención pública, respectivamente. Comprende la autoprotección que despliegan las personas y sus familias a través de las medidas tales como el casamiento, las redes comunitarias de apoyo y el capital físico como tierra o ganado (Lau Jorgesen y Van Domelen, 1999).

Donde me distancio del enfoque neoclásico es, primero, en que los riesgos se construyen socialmente

antes que definirse objetiva o individualmente. Por ejemplo, la política pública moldea hasta la propia definición de lo que se consideran riesgos públicos o privados. Se moldean además el mercado laboral y el consumo. Estas instituciones no están, por lo tanto, de ningún modo "dadas" sino que son social y políticamente construidas. Pero esto es algo que el enfoque neoclásico, orientado a las unidades de análisis que operan como átomos (sean individuos o familias), considera como datos y no como variables.

Segundo, los riesgos no son una propiedad de los individuos sino probabilidades de los colectivos. Por un lado, varían a partir de varias dimensiones como la clase social y el género (Esping-Andersen, 2001). Los riesgos constituyen regularidades empíricas, probabilidades que se expresan en patrones históricos, socialmente definidos a partir de estas regularidades. Distintos colectivos tienen distintas estructuras de riesgos. Dimensiones como la estratificación socio-económica y el género definen fuertemente la estructura de los riesgos con la que lidian las personas. De igual manera y asociados a estas dimensiones, inciden otros factores como el nivel educativo o la localización geográfica.

Por otro lado, si bien las probabilidades empíricas son o pueden ser parte de la construcción social de la noción de riesgo, la cognición de los individuos y la elección individual frente a ciertos riesgos tiene que ver con ideas sociales de moral y de justicia (Douglas, 1996). En otras palabras, los riesgos no se construyen como resultado de las probabilidades empíricas, de los costos y beneficios empíricamente determinados "a secas", sino de un procesamiento interpretativo de dichas probabilidades. Es la interacción social la que produce nociones sobre el riesgo, que luego se reflejan en el comportamiento individual. "Cada organización social está dispuesta a aceptar o a evitar ciertos riesgos... Valores comunes conducen a miedos comunes... Los individuos están dispuestos a aceptar riesgos a partir de su adhesión a determinadas formas de sociedad." (Douglas, 1996: 15).

Las estructuras de riesgos socialmente interpretadas y su reflejo en las decisiones colectivas, por ejemplo de política pública, no son aleatorias ni inmutables. Se cristalizan en prescripciones tanto en el plano individual e interpersonal como en el plano de las políticas públicas. Eso son los paradigmas de la política pública: un conjunto relativamente articulado de proposiciones sobre la realidad y sobre cómo debe ser abordada.

Como parte de estos paradigmas y como veremos con más detalle luego, las nociones sobre el riesgo pueden conllevar definiciones sobre cómo prevenirlo (por ejemplo frente a cierto tipo de enfermedades), mitigarlo (por ejemplo frente al desempleo) o atenderlo (por ejemplo frente a la vejez).

## **2. BIENESTAR Y ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA**

Si abordamos el bienestar como capacidad, necesariamente debemos preguntarnos acerca de cuáles son esas capacidades y cómo se distribuyen. En cualquier sociedad de mercado, el acceso a los recursos, incluidos los bienes y servicios, se distribuyen de una manera desigual: algunas personas los acceden más y otras menos, sean estos económicos, sociales o políticos, así lo reflejan los salarios, el uso del tiempo y la autonomía. La ubicación de las personas en estratos o grupos jerárquicamente organizados según su acceso a los recursos es lo que desde la sociología se conoce como “estratificación”.

Pocos temas han sido tan estudiados y desde diversas disciplinas como la estratificación. Desde la economía, la *desigualdad socioeconómica* alude a las diferentes limitaciones o posibilidades que tienen hombres y mujeres en una sociedad para generar ingresos y adquirir bienes y servicios ofrecidos en el mercado; poseer distintos tipos de recursos; y sacarle provecho a ingresos y recursos. Este tipo de desigualdad se encuentra fuertemente condicionada, aunque no

totalmente determinada, por la dinámica de los mercados laborales remunerados en un momento dado del desarrollo de una sociedad. Desde la economía, se privilegia la disparidad en la distribución, el consumo y más recientemente, en las capacidades (Eyben y Lovett, 2004).

Desde la sociología interesan principalmente las *clases sociales, el estatus y el poder*. No es fácil resumir los aportes hechos en esta materia, dado que tres de los fundadores de la sociología: Marx, Weber y Durkheim, sentaron sus propias bases para conceptualizar y abordar el tema de la estratificación social.

Para Marx, las desigualdades económicas están estructuradas objetivamente: "La clase no tiene que ver con la posición que las personas creen que tienen sino con las condiciones objetivas que permiten a algunos tener un mejor acceso a las compensaciones materiales que a otros" (Giddens, 1999:322). Para los efectos de la identificación de las clases sociales, es clave tener en cuenta la posesión o no de los medios de producción. Las clases como agrupaciones de individuos, definen sus fronteras según sea su relación con los medios de producción (es decir, esta delimitación tiene una estrecha relación con aquello con lo que uno se gana la vida y con aquellos con quienes uno se la gana). En la naciente Europa industrial, en la que vivía Marx, él veía dos clases: la de los industriales o capitalistas y la clase obrera que se ganaba la vida vendiendo su fuerza de trabajo. La relación entre clases se basa en la explotación que la clase dueña de los medios de producción hace de la clase obrera<sup>3</sup>.

---

3 La naturaleza de esta explotación descansa en la plusvalía: desigualdad en cuanto a las ganancias que obtienen los capitalistas. "Un grupo de trabajadores en una fábrica textil, digamos, puede producir un centenar de trajes al día. La venta de la mitad de los trajes proporciona una renta suficiente para que el fabricante pague los salarios de los trabajadores. El ingreso que genera la venta del resto de la ropa constituye el beneficio." (Giddens, 1999:321).

Aunque Marx principalmente se enfocó en el análisis dicotómico de clases, también comprendió que los sistemas de clase eran más complejos: identificó clases en transición así como divisiones a su interior. Por ejemplo, en la clase dominante identificó conflictos entre banqueros e industriales manufactureros, personas que poseen pequeños negocios y quienes poseen negocios grandes. En la clase obrera también identificó tensiones, por ejemplo, entre obreros y desempleados.

Max Weber retomó el análisis de la estratificación hecho por Marx e igualmente reconoció que las clases se basan en condiciones económicas objetivas. Sostuvo, sin embargo, que ciertos factores económicos no reconocidos por Marx, no relacionados con la posesión de los medios de producción, también son importantes en las divisiones de clase: "Entre esos recursos se pueden incluir especialmente los conocimientos técnicos y las credenciales o calificaciones que influyen en el tipo de trabajo que las personas pueden obtener." (Giddens, 1999:322-324). Weber incorpora el estatus, entendido como aquellas diferencias que existen entre dos grupos en relación a la reputación o al prestigio que le conceden los demás. El prestigio puede ser positivo o negativo y varía independientemente de la división de clase. Si bien las clases se conciben como algo objetivo (propiedad y ganancia), el posicionamiento de los individuos según su estatus depende de las evaluaciones subjetivas hechas sobre las diferencias sociales, en este caso, la forma de vida de cada grupo (Giddens, 1999).

Finalmente, aunque menos importante para el presente estudio, Weber define el partido como aquellos grupos que trabajan conjuntamente por tener aspiraciones, orígenes e intereses comunes (pueden aglutinar distintos tipos de intereses y objetivos de distintas clases sociales). Incorpora así la desigualdad del poder político.

Recientemente Grusky y Sørensen (2001) han recuperado el trabajo de Durkheim, especialmente su "división social del trabajo" para argumentar que en

una sociedad, en el nivel de las ocupaciones, se desarrollan formas de solidaridad local con valores compartidos menos abstractos que a escala social. Esta noción durkheimiana nos permite tender un puente con recursos tales como el capital social, desarrollados a partir de la reciprocidad entre individuos colocados en una misma situación.

De acuerdo a Giddens, la clase constituye “un agrupamiento a gran escala de personas que comparten ciertos recursos económicos, los cuales tienen una gran influencia en la forma de vida que pueden llevar. La propiedad de la riqueza y la ocupación son las bases más importantes de las diferencias de clases” (1999:319). Se trata de modelaciones que buscan dividir a la población en categorías mutuamente excluyentes definidas por el estatus del empleo y otras características laborales, en particular, la ocupación. (Grusky y Kanbur, 2004). En los estudios que hablan de clases sociales, se sugiere que las dinámicas de los mercados laborales, sobre todo de las ocupaciones, son centrales para comprender los procesos de generación de desigualdad socioeconómica.

Lo que hago entonces en este trabajo es basarme en una categorización aplicada previamente a tres países centroamericanos: Costa Rica, Guatemala y El Salvador, elaborada por Pérez Sáinz, Andrade-Eekhoff, Bastos y Herradora (2004). Ellos emplean un enfoque teóricamente ecléctico que combina el interés marxista por la propiedad de los medios de producción, con un análisis de dimensiones como la educación y la ocupación, más propio del enfoque weberiano. Este eclecticismo permite, precisamente, aprehender la distribución de los recursos y los patrones de consumo.

### **3. BIENESTAR Y ESTRATIFICACIÓN DE GÉNERO**

El género como concepto ha sido la contribución más importante del feminismo contemporáneo (Lamas, 2002). Desde un punto de vista sociológico, comenzó a

ser usado por feministas de Estados Unidos a mediados de los años 70, para distinguir el plano biológico del socialmente construido<sup>4</sup>. Se enmarcó en la denuncia del sexismo como una discriminación análoga al racismo. La denuncia se volcó contra la diferencia que más tarde se convirtió en desigualdad. Esta diferencia denunciada por el feminismo es expresada en el “control, represión y explotación ejercida sobre los cuerpos de las mujeres” a partir de su naturalización (Lamas, 2002:52), con la dificultad de que “la estructuración del género se llega a convertir en un hecho social con tanta fuerza que inclusive se piensa como natural” (Lamas, 2002:37). Es en términos de Durkheim un hecho social en tanto se presenta como si fuera una cosa, objetiva e inmutable, hecho de representaciones simbólicas, normas, instituciones sociales (como el sistema de parentesco, la familia y el mercado laboral), identidades y papeles. En síntesis, *el género es prácticas, ideas y discursos que implican a la vez diferenciación y jerarquía* (Scott, 1990).

Gayle Rubin (1975) formalizó la distinción entre lo biológico y lo social a partir de la noción del sistema sexo/género en tanto “...el conjunto de arreglos a partir de los cuales una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de actividad humana; con estos ‘productos’ culturales, cada sociedad arma un sistema sexo/género, o sea, un conjunto de normas a partir de las cuales la materia cruda del sexo humano y de la procreación es moldeada por la intervención social” (Lamas, 2002:39). El sistema sexo/género se teje a partir del parentesco, determinado por el intercambio matrimonial, y reglamenta la reproducción y

---

4 El primer uso del concepto para aludir a construcciones sociales fue realizado desde la psicología por Robert Stoller (1968) “Sex and Gender”, a partir de un estudio sobre trastornos de la identidad sexual, distingue entre asignación (al nacimiento en base a órganos genitales), identidad (experiencia vital de los primeros años) y papeles (normas y prescripciones sociales con base en la división sexual del trabajo) de género (véase Lamas, 2002:34-35).

la participación pública de las mujeres, tanto económica como política. Para Rubin, el sistema sexo/género es el "locus", es decir, el lugar en el que se origina la opresión, no sólo de las mujeres sino de las minorías sexuales<sup>5</sup>.

Desde la década de los setenta, cuando cobra auge el uso del concepto de género, este se sitúa en forma paralela a otros dos: clase social y raza. La desigualdad, se argumentó, está simultáneamente organizada en torno a estos tres ejes (Scott, 1990). Así planteado sugería un paralelismo de estos ejes que es, de acuerdo a Scott, erróneo dado que "... cuando invocamos las clases, trabajamos con o contra un conjunto de definiciones que, en el caso del marxismo, implican una idea de causalidad económica y una visión del camino a lo largo del cual se ha movido dialécticamente la historia. No hay la misma claridad o coherencia en los casos de raza o género. En el caso de género, el uso ha implicado un conjunto de posiciones teóricas como también de meras referencias descriptivas a las relaciones entre sexos." (Scott, 1990:26). De allí se desprenden varias de las dificultades para vincular género y clase.

A lo anterior se suma la apropiación del concepto de género bajo muy diversas tradiciones teóricas, epistemológicas y políticas (Scott, 1990). Al menos dos grandes tradiciones intelectuales son relevantes para

---

5 En los noventa se ha popularizado la llamada "perspectiva de género". Esta coincide con su fuerte aparición en la comunidad académica latinoamericana (Lamas, 1999). Lamas advierte sobre la paradoja de que la extensión del uso del concepto llegó de la mano de una equiparación entre sexo y género y por lo tanto, de una cierta vuelta al principio. El género son las mujeres, es decir, el sexo femenino. Scott (1990) refuerza esta idea diciendo que en el mundo académico muchísimos estudios simplemente reemplazaron "mujeres" por "género" sin alterar, en forma sustantiva, su concepción básicamente biológica, de la diferencia. Así, como lo señala Sofía Montenegro (2002), el género se convierte en un "concepto operante aislado" que reduce la realidad a un cliché.



abordar la relación entre clase y género: la marxista o socialista feminista<sup>6</sup>, y la radical, cada una de las cuales ofrece distintas interpretaciones sobre cómo se articulan ambas dimensiones.

La perspectiva radical parte de la premisa siguiente: el varón tiene la necesidad de dominar a las mujeres para trascender su alienación de los medios de reproducción de la especie (O'Brien, haciendo una analogía con Hegel en Scott, 1990:30). El origen de esta opresión reside en la "tiranía de la reproducción" (Firestone, 1970). Por lo tanto, esta será superada una vez que la reproducción pueda ser separada del cuerpo de las mujeres (Firestone, 1970) o cuando las mujeres comprendan de manera adecuada el proceso de reproducción y la mitificación ideológica que hace el patriarcado de la maternidad.

El objeto de análisis es la opresión que ejerce una clase de personas (los hombres) sobre otra (las mujeres). El objeto de análisis es la opresión que los hombres ejercen sobre las mujeres, expresándose una relación asimétrica de poder directo de los hombres hacia las mujeres. Aquellos tienen intereses concretos y fundamentales de control, uso, sumisión y opresión hacia las mujeres (Lengermann y Niebrugge, 1998). Esta relación de dominación constituye el patriarcado, en tanto orden del padre extendido a la dominación masculina. El patriarcado precede al capitalismo y constituye u organiza la desigualdad fundante de otras formas de dominación como la raza o la clase, siendo el sexismo, la ideología que acompaña al patriarcado.

La perspectiva feminista marxista tiene como referente principal a Heidi Hartmann (1981). Se enfoca en

---

6 El marxismo feminista está más influido por los pensadores marxistas del siglo XIX como Marx y Engels y considera que en última instancia la clase es la fuente principal de la subordinación de las mujeres. El feminismo socialista está más influido por pensadores marxistas contemporáneos como Habermas o Althusser y enfatizan la interrelación entre los sistemas de dominación (Putnam, 1998).

la desigualdad y considera que existe una distribución distinta y jerarquizada de los recursos materiales y simbólicos entre los hombres y las mujeres, y que esta es producto de la organización social y no de la naturaleza<sup>7</sup>. El origen de esa desigualdad está en la relación del patriarcado con el capitalismo, pese a que ambos son distinguibles entre sí, actúan de manera conjunta. Una manera de combinarlos es, como lo señala Hartmann, tomando como referente los modos de producción, para luego analizar cómo las familias, los hogares y la sexualidad cambian bajo cada modo de producción (Scott, 1990).

Por ejemplo Ortner y Whitehead plantean que el género es, “primero que nada, un sistema de prestigio”, en el que el prestigio se distribuye, se regula y se expresa de formas diversas (en Lamas, 2002:44). Este enfoque permite relacionar el género con otras formas de estratificación. En términos weberianos, el género se estructuraría a partir de la dimensión del prestigio y a partir de esta, daría origen o reforzaría las estratificaciones de clase (económicas) y de poder (políticas). Y es que “el análisis de la articulación entre el sistema de prestigio y el género pone en evidencia una importante contradicción: que aunque la estructura de la sociedad sea patriarcal y las mujeres como género estén subordinadas, los hombres y las mujeres de un mismo rango están mucho más cerca entre sí que de los hombres y las mujeres con otro estatus. Esta contradicción ha sido uno de los puntos más álgidos del debate feminista. A pesar de la condición universal de subordinación femenina, la diferencia específica de clase (y de etnia) crea una separación entre las mujeres. (Lamas, 2002:46)

---

7 El origen de la desigualdad es sistémico y por ello, la perspectiva marxista se aleja de las teorías liberales de la desigualdad que la atribuyen a una ideología susceptible de ser modificada, dentro de las reglas del juego del propio sistema: el sexismo, en tanto que ideología, similar al racismo, es la causa de la desigualdad.

La noción de la división sexual del trabajo es producto del marxismo feminista. Los arreglos sociales están divididos en dos esferas: la productiva y la reproductiva. Históricamente, la primera ha sido responsabilidad de los hombres y de lo masculino mientras que la segunda de las mujeres y de lo femenino. Esta organización del trabajo no es producto del capitalismo, sino que lo precede. Sin embargo, el capitalismo se beneficia de ella y la reproduce, no solo en la esfera doméstica sino en el propio mercado de trabajo. Allí hay trabajos “femeninos” y trabajos “masculinos” que se benefician del aprendizaje de género asociado a los sexos. Dicho de otro modo, las calificaciones constituyen un elemento central para la organización del trabajo y estas están teñidas de las relaciones de género (Di Tella, Chumbita, Gamboa y Gajardo, 2004).

Partiendo del concepto de sexo-género y de la división sexual del trabajo, los estudios de género han permitido poner en evidencia la naturaleza sexuada del trabajo y el concepto mismo de este que predomina en las ciencias sociales, así como ampliar la noción del mismo que permita incorporar como tal al trabajo no remunerado (Di Tella, Chumbita, Gamboa y Gajardo, 2004). La división sexual del trabajo y la propia noción del trabajo, tienen evidentes consecuencias, tanto para comprender la constitución de los regímenes de bienestar, como para poner la noción de régimen de bienestar al servicio de la comprensión de los efectos variables que las sociedades de mercado tienen en las relaciones de género.

Esta investigación incorpora el género como una dimensión central del análisis de los regímenes de bienestar, en tanto las prácticas de asignación de los recursos se organizan en torno a la división sexual del trabajo. Dicho de otro modo, la mercantilización, la desmercantilización y la desfamiliarización del bienestar tienen lugar en mundos sociales genéricamente contruidos, de allí que la constelación de las prácticas de asignación de los recursos varíe según la división

sexual del trabajo que las sustenta. Al mismo tiempo, los cambios en las prácticas de la asignación de los recursos tienen efectos en la división sexual del trabajo a lo interno de cada régimen de bienestar. Por eso, caracterizar la división sexual del trabajo en los distintos regímenes de bienestar, constituye, entre otras, una herramienta para la formulación de políticas públicas.

#### **4. DISTINTAS PRÁCTICAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS**

Si entendemos el bienestar como una capacidad para el manejo de los riesgos sociales, ¿cómo se produce esta capacidad? Ya el análisis de la estratificación nos hizo volver la mirada hacia los sistemas de dominación, que tienen implicaciones directas en la distribución de las capacidades en la sociedad. Pero el capitalismo y el patriarcado se encuentran en sociedades concretas y presentan variaciones notables (Skocpol, 1992). Para aprehender estas diferencias es necesario contar con un nivel intermedio de análisis, que permita ubicar la dominación y la opresión en los contextos específicos. Precisamente, el concepto de régimen de bienestar provee este nivel intermedio de análisis.

Comencemos por el final: aún en sociedades capitalistas avanzadas, una gran proporción de la población no participa directamente del intercambio mercantil. Por el contrario, lo hace de manera indirecta, por ejemplo a través de las relaciones de parentesco que asignan responsabilidades a los padres, sobre hijos/as o sobre los adultos mayores<sup>8</sup>. A la vez, gran parte de lo que las personas necesitan para el manejo de riesgos no depende solo del intercambio mercantil: puedo comprar frutas y verduras, pero luego alguien tendrá que cocinar;

---

8 Por cierto, históricamente cambiantes a partir de las transformaciones en la concepción de los riesgos y de las formas de protección asociadas.

puedo llevar mis hijos/as a una guardería pero a alguna hora del día los tendré que recoger. La combinación entre cuidado-dependencia y mercado-dependencia es constitutiva de las relaciones de interdependencia, en cuyo marco, la población lidia con riesgos sociales. Las relaciones de interdependencia son, por decirlo así, la amalgama que articula las prácticas de asignación de los recursos en los colectivos humanos antes que en los individuos “suelos”.

En las sociedades capitalistas, el intercambio mercantil es la principal práctica de asignación de los recursos, pero no la única, también lo hacen la familia y la política pública (Polanyi, 2000). El concepto de “regímenes” de bienestar alude a la combinación de las prácticas de la asignación de los recursos existente en un cierto momento, en una determinada sociedad (Esping Andersen, 2000). Los regímenes se inscriben en la tradición weberiana de la construcción de los “tipos ideales”, los cuales se basan en exageraciones de la realidad, que dan lugar a modelos conceptuales, en este caso, relativos a la asignación de los recursos.<sup>9</sup> Toda situación concreta se distancia en mayor o menor grado de los tipos ideales, los cuales son una herramienta utilizada para aprehender las situaciones reales.

En América Latina, Carlos Barba (2005) plantea que los regímenes de bienestar aluden a sociedades concretas y son expresiones de paradigmas de política. Estos paradigmas constituyen tipos ideales, es decir, exageraciones o caricaturas que, en estricto sentido, no se encuentran en la realidad. Así, Barba se diferencia de Esping-Andersen, para quien los paradigmas, por ejemplo liberal o socialdemócrata, constituyen ingredientes centrales que, junto con otros como las relaciones de poder entre actores como sindicatos y empresarios, dan lugar a los regímenes de bienestar.

---

9 Con relación a los Estados de bienestar, Richard Titmus (1958) inició esta línea de trabajo al distinguir a los países según los tipos de Estados residuales o universales que tuvieran.

Las prácticas de asignación de los recursos se organizan en torno a cuatro principales lógicas (Polanyi, 2000) que a su vez se reflejan en múltiples instituciones específicas. ¿Cuáles son las principales lógicas? En primer lugar, las estructuras autárquicas asignan recursos a partir de la administración doméstica en unidades cerradas de producción, que se abastecen a sí mismas de todo lo necesario. Es el caso de las –cada vez menos– comunidades que viven exclusivamente de lo que producen.

En segundo lugar, encontramos las estructuras que Polanyi llama “simétricas”, que en realidad asignan recursos a partir de la división sexual del trabajo. Según Polanyi, a lo interno de la familia, los recursos se asignan a partir de la reciprocidad, en el marco de las relaciones personales. Trasunta la visión predominante de mediados del siglo pasado, de la familia como comunidad de intereses. Sin embargo, la noción de reciprocidad no es apropiada para caracterizar las relaciones de dependencia económica y afectiva, propias de la división sexual del trabajo y de las relaciones generacionales. La familia y las redes de apoyo, vecinales y comunales, reflejan esta asignación de los recursos. Ejemplos son la madre que prepara los alimentos o la vecina que recibe a los niños después de la escuela mientras los padres están en el trabajo.

En tercer lugar, tenemos las estructuras céntricas que asignan los recursos a partir de una redistribución autorizada, se entregan y se reasignan recursos comunitariamente. Esta lógica conlleva una asignación autorizada de recursos, tanto en cantidad como en los criterios a través de los cuales se asignan y reasignan. Ejemplos son los programas estatales de salud y educación.

La intervención del Estado es clave, tanto para extraer recursos como para distribuirlos y regular el funcionamiento del mercado en general, y del mercado laboral en particular (Tilly, 2000). “Una de las principales funciones del Estado es la regulación de las relaciones sociales: entre el capital y el trabajo, entre

la ciudadanía y el Estado y entre los hombres y las mujeres.” (Macaulay, 2000:346).

La asignación autorizada estatal de los recursos es la práctica más estudiada en el marco de los regímenes de bienestar. Por eso la noción de “régimen” con frecuencia se concibe como una extensión de la noción de “Estado” de bienestar, es decir, como si todo régimen de bienestar comprendiera un Estado de bienestar. Tal es el caso de muchas de las investigadoras feministas, quienes emplean la noción de “régimen de política social” para abordar la compleja trama de interacciones que establece el Estado con la sociedad, antes que la trama de las interacciones entre las distintas prácticas de asignación de recursos (ver O’Connor, Orloff y Shaver, 1999). La fortaleza de este tipo de análisis es que resalta que una de las características principales de la asignación autorizada de los recursos es su incoherencia. En efecto, en los modernos Estados democráticos, las políticas pueden evolucionar en distintos sectores e instituciones a partir de diversos actores, objetivos y relaciones de poder. Por eso puede haber variaciones considerables en las políticas promovidas y algunas pueden incluso estar en conflicto con otras (Molyneux, 2000).

Pero no es de extrañar, después de todo, que la asignación autorizada de los recursos a través del Estado tenga la particularidad de poder incidir y de dar forma a las otras prácticas. Por ejemplo, la intervención del Estado en la asignación de los recursos puede transformar o mantener la histórica división del trabajo entre los hombres y las mujeres a través de la transformación de la violencia doméstica en un asunto público o regular la conciliación entre el trabajo remunerado y el no remunerado. Que muchas veces se haya ejercido ese poder por razones de Estado, no quita que “con relación a la desigualdad de género los Estados se han posicionado de maneras muy diferentes, a veces han desarrollado políticas que alivian esta desigualdad o la eliminan en ciertos dominios... Las relaciones

Estado-género deben por lo tanto entenderse como variables y contingentes...” (Molyneux, 2000:40; traducción propia).

Las relaciones de género moldean los Estados y los Estados a su vez moldean las relaciones de género a través de instituciones tales como el matrimonio, el salario familiar y la división sexual del trabajo. Los Estados de bienestar dan forma también a la interacción entre las familias y los mercados laborales por medio de la definición de los criterios de acceso a la distribución autorizada de los recursos: los hombres tienden a reclamar dicho acceso en tanto trabajadores y las mujeres en tanto esposas y madres.

En cuarto lugar, las estructuras de mercado asignan recursos a partir del intercambio mercantil, por medio del cual las personas venden su fuerza de trabajo y compran bienes y servicios<sup>10</sup>. Esta lógica requiere de los ingresos, los que a su vez dependen de la cantidad y del tipo de empleo que demande el mercado laboral (doméstico o transnacional), así como de la oferta que puedan hacer las personas según su educación formal, su experiencia y el tiempo que puedan destinarle al trabajo remunerado, entre otros factores. Ejemplos son los patrones de consumo que reflejan, casi de manera directa, el poder adquisitivo de cada persona.

Las distintas prácticas de la asignación de los recursos coexisten bajo el predominio de alguna de ellas sobre las otras. En las sociedades capitalistas tanto centrales como periféricas, el intercambio mercantil es el principal mecanismo de asignación de recursos. El acceso a los bienes y servicios depende, de manera fundamental, de los ingresos que las personas

---

10 Como me lo hizo notar Jorge Rovira, este planteo de Polanyi tiene sus raíces en el análisis de Karl Marx (1864), quien casi un siglo antes, abordó el capitalismo y el mercado como formaciones históricas. Además, es Marx quien elabora el concepto de mercancía, central para el análisis de las prácticas de asignación de recursos de Polanyi.



sean capaces de generar<sup>11</sup>. Sin embargo, el intercambio mercantil no es el único –y para muchas personas ni siquiera el principal– mecanismo de asignación de recursos. Dicha asignación también se hace a través del Estado y definitivamente a través del trabajo no remunerado, especialmente el femenino, que tiene lugar en la familia.

La constelación de recursos asignados mediante el intercambio mercantil, junto a la división sexual del trabajo y los colectivamente distribuidos, constituye el régimen de bienestar (Esping-Andersen, 1990). Todos los regímenes contemporáneos están apoyados, en mayor o menor medida, en la estructura ocupacional y en el modelo de familia, más o menos constituido por varones proveedores y mujeres cuidadoras (Esping-Andersen, 1990; Lewis, 1993; Sainsbury, 1996 y 1999). Además de las prácticas de asignación de los recursos, los regímenes de bienestar se expresan a través de las percepciones, los discursos, las creencias y las orientaciones normativas (Haas, 2005).

Lejos de construir interrelaciones armónicas y sinérgicas, los regímenes están teñidos de tensiones. Esto es así porque las prácticas de asignación de los recursos están basadas en relaciones de poder que son frecuentemente resistidas o interpeladas. Además, las tensiones son mayores cuanto más débiles resulten las prácticas de asignación de recursos o más “fallas” presenten unas u otras prácticas de asignación de recursos. Como veremos luego para América Latina ¿qué ocurre cuando los mercados laborales no logran absorber y remunerar de manera adecuada a grandes contingentes de personas? ¿Qué ocurre cuando la política

---

11 Para llegar a esto se tuvieron que dar cambios en las condiciones de vida, en los valores, en las normas y en los papeles asumidos por los hombres y las mujeres. Los mercados laborales tuvieron que constituirse y las personas tuvieron que separarse de la tierra como medio de subsistencia, vender su fuerza de trabajo y utilizar el dinero como materia de intercambio.

pública no cumple siquiera funciones básicas de protección ante situaciones extremas?

El concepto de régimen de bienestar aporta, precisamente, ese nivel de análisis intermedio, que permite dar cuenta de las variaciones concretas del capitalismo y del patriarcado, reflejadas en los arreglos sociales que reproducen o alteran la pauta de estratificación. Fue originalmente propuesto por Esping-Andersen (1990) para dar cuenta de las variedades del capitalismo y posteriormente ampliado, para dar cuenta también de lo que podríamos llamar “variedades de patriarcado”.

¿Pero qué diría Marx sobre este énfasis en la distribución de los recursos y no en su producción? Cada modelo de producción brinda ciertos márgenes para la distribución de los recursos. Estas variaciones ameritan el estudio de los modos de *distribución* en sus propios términos. Al mismo tiempo, llama la atención sobre la relación entre los modelos de producción y los modelos de distribución<sup>12</sup>.

## 5. DIMENSIONES CONSTITUTIVAS DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR

Por un lado, se parte del bienestar como una capacidad desigualmente distribuida para manejar la incertidumbre y se alude a dos dimensiones ordenadoras de esa distribución: la clase y el género. Por otro lado, los regímenes de bienestar son reconocidos como tipos ideales, es decir, como herramientas teórico-metodológicas que nos permiten capturar rasgos propios de aquellas constelaciones de relaciones que se dan entre las prácticas mercantiles, las familias y la asignación

---

12 Para ello, gracias al apoyo de la Academia Británica, el Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR y el Instituto para el Estudio de las Américas de la Universidad de Londres han reunido investigadores/as de América Latina y Europa con el objetivo de dar pasos hacia una mejor comprensión de estas relaciones.

autorizada de recursos. La pregunta inevitable es entonces ¿cómo afecta a los regímenes de bienestar la distribución de capacidades, es decir, la estratificación inicial? ¿En qué medida los regímenes de bienestar reproducen una determinada estratificación y en qué medida la transforman?

Esping-Andersen propone abordar la desmercantilización del bienestar como una especie de “efecto neto” del Estado en la estructura social, concretamente se refiere a la medida en que la intervención del Estado introduce grados de autonomía entre el intercambio mercantil y el manejo de riesgos. La desmercantilización se valora a partir de dos dimensiones: la magnitud de la inversión pública y los criterios de acceso a dichos recursos, sobre todo, cuando se trata de países europeos y norteamericanos con niveles altos de inversión social. Esping-Andersen distingue a los regímenes según el criterio principal de elegibilidad para el acceso a la asignación autorizada de los recursos. Este criterio puede ser la necesidad, propia del régimen de bienestar liberal (por ejemplo, el caso de Estados Unidos o Australia); la participación en regímenes contributivos asociada a ocupaciones y puestos de trabajo (como el magisterio o las fuerzas armadas), propio del régimen corporativo (por ejemplo el caso de Francia o Alemania); y la pertenencia a una comunidad, la condición de ciudadanía, propia del régimen social democrático (por ejemplo el caso de los países escandinavos).

Pensando en los países periféricos, Rudra (2005) correctamente señala que allí donde los gobiernos tienen por delante promover el trabajo asalariado y desarrollar sus economías de mercado, es prematuro adjudicar funciones de bienestar solamente a aquellas acciones asociadas a la noción de “desmercantilización” propuesta por Esping-Andersen. En su lugar, los Estados de bienestar de los países en desarrollo tienen un doble papel: mercantilizar y desmercantilizar. De acuerdo a Esping-Andersen “el trabajo está exitosamente mercantilizado cuando la mayoría de la

población depende del trabajo asalariado y cuando los niveles salariales están determinados por las fuerzas de mercado” (Rudra, 2005:15).

Cuanto más dependen las personas de sus ingresos, más desigual es su acceso a los bienes y servicios, dado que la distribución del ingreso es, por definición, piramidal. La forma concreta que asume la pirámide depende de las características de la producción y del mercado de trabajo, aunque también del papel regulador del Estado. De igual manera, cuanto más dependen las personas del trabajo femenino no remunerado, más la estratificación social estará moldeada por la división sexual del trabajo.

A partir del estudio de Esping-Andersen, Orloff (1993) cuestiona la ausencia del género como parte del análisis. Ella reconoce el papel del Estado en la mediación del conflicto capital-trabajo, en cuyo marco, el trabajo demanda grados de desmercantilización a la vez que se pregunta cómo incorporar el género, tanto en las relaciones capital-trabajo como en la propia mediación del Estado. Para ello, Orloff aborda el grado en que el Estado promueve la autodeterminación del mercado por un lado y del matrimonio por el otro, en tanto capacidad para crear y mantener hogares de manera autónoma. El concepto central es el de la autodeterminación en el marco de relaciones de interdependencia. Dicha autodeterminación implica el acceso al trabajo remunerado tanto de hombres como de mujeres; la creación de condiciones necesarias para asumir el cuidado fuera de las familias (por ejemplo, mediante la participación del Estado); y la reorganización de los papeles femeninos y masculinos a lo interno de las familias.

En la misma línea, un criterio fundamental para valorar el efecto del Estado en las relaciones de género es si mantiene o transforma el modelo tradicional de hombre proveedor y de mujer cuidadora (Lewis, 1993; Sainsbury, 1999 y Orloff, 1993). ¿En qué medida la política pública promueve cambios o refuerza la tradicional división sexual del trabajo? La respuesta puede

ser que reproduzca el modelo de hombre proveedor, o que promueva un modelo individual en el que los hombres y las mujeres pueden ser tanto proveedores/as como cuidadores/as (Sainsbury, 1999). Para ello se analizan tres dimensiones: primero, la dependencia económica versus el acceso de las mujeres al trabajo remunerado; segundo, la subordinación de las mujeres dentro de las familias nucleares versus las familias lideradas o jefeadas por mujeres; y tercero, la organización del trabajo no remunerado o de cuidado a lo interno de la familia versus la existencia de sistemas de apoyo<sup>13</sup> (Lewis, 1993; Orloff, 1993).

¿Cuál es el papel de la política pública en la promoción de uno u otro escenario? Para responder a esta pregunta, las autoras analizan cómo la política pública se entrelaza, primero, con el mercado laboral, concretamente en la medida que promueve el acceso de las mujeres al trabajo remunerado así como a los servicios que lo hacen posible, cuando estas tienen responsabilidades asociadas al cuidado de otras personas. Segundo, analizan la existencia de programas y prestaciones sociales, según sea su acceso en tanto ciudadanas o derivado de las relaciones maritales o familiares de estas. Tercero, estudian la regulación estatal sobre el cuerpo femenino y la reproducción.

Así como Esping-Andersen (1990) resume el efecto de la política pública en la estratificación inicial bajo el concepto de desmercantilización de los riesgos, Rudra (2005) lo hace en términos de la mercantilización de la fuerza de trabajo y Orloff (1993) lo hizo inicialmente en términos de la desfamiliarización del bienestar, definida como la capacidad de las mujeres de crear y mantener

---

13 Hay definiciones amplias y restringidas sobre cuáles políticas públicas se deben analizar para establecer: a) el peso de las relaciones de género en la conformación de las relaciones en general o de las relaciones entre hombres y mujeres y b) el papel del Estado y sus políticas en la transformación o mantenimiento de las relaciones de género.

los hogares de manera autónoma. Posteriormente, junto con O'Connor y Shaver, Orloff argumentó que la noción de "desfamiliarización" podría dar la idea, errónea, de que se alude a una autonomía sustantiva, precisamente la clase de ilusión de individuos independientes, que el liberalismo ha promovido y que las feministas han criticado duramente en función de la interdependencia en la que hombres y mujeres nos desenvolvemos (O'Connor, Orloff y Shaver, 1999). Haciendo la aclaración, sin embargo, la noción de desfamiliarización es sintética y alude al traslado, en algún grado y con respecto a ámbitos por especificar, de la responsabilidad del cuidado como exclusiva responsabilidad privada y femenina.

Así, la mercantilización, la desmercantilización y la familiarización constituyen entonces tres dimensiones centrales para, primero, caracterizar los regímenes de bienestar y segundo, para explorar sus efectos en la distribución de las capacidades para el manejo de los riesgos, tanto en términos socioeconómicos como de género.

## **6. ACTORES, PARADIGMAS Y PRÁCTICAS DE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS EN AMÉRICA LATINA**

*"No se discute que, hoy en día, el mercado ha desplazado al Estado del papel central que tenía en la construcción de la modernidad en América Latina. En términos de lo social, este desplazamiento se expresa, fundamentalmente, en la centralidad que ha adquirido el mercado de trabajo en las dinámicas de (des)integración social. (Sojo y Pérez Sáinz, 2002:26)*

Si los regímenes de bienestar permiten aprehender prácticas socioeconómicas y genéricamente construidas a partir de procesos históricos concretos, reflejados en las articulaciones específicas entre clase, género y raza, es de esperar que en los regímenes latinoamericanos se presenten especificidades. ¿Qué sabemos hasta el momento de ellos? En términos históricos, en América Latina el papel del Estado ha sido central,

tanto en la asignación autorizada de los recursos, como en el no ejercicio de dicho rol.

Y aún hoy, cuando asistimos a una redefinición de los márgenes de acción de los Estados nacionales en el marco de los mercados crecientemente abiertos, existen distintos “filtros” domésticos en el procesamiento de las transformaciones. A lo largo del siglo pasado y en lo que va de este, vemos la permanente tensión entre las tendencias regionales similares y las particularidades nacionales. Las primeras están fuertemente marcadas por los paradigmas de la política, es decir, por las nociones de lo deseable y lo posible que viajan y tiñen la política pública en los distintos escenarios nacionales. Las segundas están marcadas por las constelaciones de actores y legados históricos, que filtran, en mayor o menor grado y de maneras distintas, la adopción de los paradigmas de la política y que se reflejan, por ejemplo, en los ritmos y la radicalidad de su procesamiento (Martínez Franzoni, 1999).

Las tres primeras décadas del siglo veinte fueron de enormes cambios: el Estado liberal se vio amenazado por tensiones que resultaron del desarrollo económico, la urbanización y la inmigración. Nuevas clases sociales emergieron, manifestaron su descontento ante las elites agrarias y reclamaron su participación política. Sindicatos, profesionales y organizaciones de mujeres fueron protagonistas de estos cambios. Ellos principalmente demandaban el reconocimiento de los derechos sociales. El reconocimiento de los salarios, los contratos laborales y la negociación colectiva eran parte de la batería de demandas de la época. En el caso de las mujeres, el proyecto liberal les otorgó –no sin resistencia–, un lugar en el ámbito público, coherente con el papel de madres y esposas en el ámbito privado. Las reformas sociales en materia de salud o educación conllevaron un aumento de la presencia femenina en el mercado laboral. Lo que las mujeres reclamaban en esa época eran principalmente los derechos políticos y civiles, en particular, el sufragio, en lugar de la autoridad

sobre sus hijos/as o los derechos patrimoniales como el derecho a la propiedad o al manejo de sus ingresos<sup>14</sup>.

Pero entre 1930 y 1950 el Estado latinoamericano cambió considerablemente y donde no dio lugar al terrorismo de Estado (como en Nicaragua) dio lugar al Estado corporativo (como en Argentina o Brasil). Con posterioridad a la crisis del 29 emergía con fuerza un modelo de acumulación basado en la sustitución de las importaciones que requería de la capacidad de industrialización y de mayor intervención del Estado en la economía. El consumo del mercado doméstico era importante y por lo tanto, lo eran también los salarios, los sindicatos y los empresarios en tanto actores que negociaban en ese mercado.

Como sintetizan Andrenacci y Repetto (2006), el Estado que emergió en los años treinta, tenía políticas de trabajo caracterizadas por el pleno empleo y la generalización de las relaciones salariales formales, la regulación del contrato de empleo tendiente a consolidar las modalidades fordistas de la organización del trabajo y la generalización del sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando la cobertura de los riesgos de la vida activa. En términos de políticas universales, se trataba de promover una expansión del sistema de la educación pública, incluyendo la instrucción media y superior así como la creación de una red de salud pública subsidiada y/o provista directamente por el Estado y los servicios de infraestructura social básica regulados, subsidiados o gestionados directamente por este. En términos de políticas asistenciales, el enfoque defendía la creación de los programas sociales (transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios) coyunturales para individuos en situaciones de pobreza hasta su absorción o reabsorción en el mercado de trabajo.

---

14 Las organizaciones de mujeres de esa época dieron lugar a lo que se conoce hoy como la "primera ola" feminista.



Los cambios no fueron homogéneos y se dieron en tres velocidades de modernización: la temprana (como en Argentina, Chile, Ecuador, México y Uruguay), la acelerada (como en Costa Rica) y la tardía (como en Nicaragua y Honduras) (Mesa-Lago, 1994). Como lo muestra el análisis de los regímenes de bienestar actuales, cincuenta años más tarde, estos legados están aún presentes en las prácticas de distribución de los recursos. Bajo la industrialización sustitutiva de importaciones se promovió un triángulo armonioso entre el mercado laboral, la política social y el bienestar (Sojo y Pérez Sáinz, 2002). Esta armonía fue mayor, cuanto más temprana o acelerada fue la modernización y mucho más retórica, cuanto más tardía la modernización.

Los sindicatos –dominados por hombres y por la noción de hombre/proveedor– fueron los principales beneficiarios de las reformas sociales: salarios, condiciones laborales, seguridad social para él y sus dependientes (principalmente hijos/as y cónyuge). Estos beneficios fueron parte de las principales medidas que caracterizaron al período. Las mujeres accedieron a los programas sociales en su calidad de dependientes económicas o a través de programas específicos destinados a madres solteras, con relación a quienes el Estado jugaba el papel de esposo (Molyneux, 2000). Por eso, aunque la legislación avalaba un orden de género tradicional, esta época trajo avances en la promoción y defensa de los derechos de las mujeres<sup>15</sup>.

En los años sesenta y setenta, gran parte de la región vivió bajo dictaduras militares. La acción colectiva se reprimió y los cambios que tuvieron lugar en la política pública fueron parte del ámbito más reducido

---

15 Aunque no tuvo tanto eco en la región como la primera ola, en el plano internacional tenía lugar la “segunda ola feminista”, principalmente enfocada en la defensa de los derechos reproductivos y los relacionados con el cuerpo de las mujeres. El surgimiento del feminismo radical es de esta época.

de los aparatos burocráticos. Algunas dictaduras como la chilena, dieron inicio a la liberalización de las economías, otras afianzaron el modelo de acumulación previo, como la brasileña.

En términos de la asignación autorizada de los recursos, a partir del estudio de la “época de oro” de las políticas sociales, previa a la crisis económica de los años ochenta, Fernando Filgueira (1998) identificó tres patrones regionales, según la cobertura, los beneficios, las condiciones de acceso y la estratificación de servicios. El primer grupo de países presentaba un “universalismo estratificado”, con políticas extendidas pero segmentadas según la inserción ocupacional, como en Chile, Argentina, Uruguay y en menor medida, Costa Rica. El segundo grupo era el de los países “excluyentes”, con Estados mínimos y con una casi nula asignación autorizada de los recursos como en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En el tercer grupo, el de los países “duales” como Brasil y México, se combinaban el universalismo estratificado en los sectores urbanos y la exclusión en los sectores rurales. Posteriormente, las respuestas que los gobiernos dieron a las crisis económicas de los ochenta, graduales o radicales, abrieron una bifurcación de rutas: una estatista –en Costa Rica y Uruguay– y otra liberal –en Argentina y Chile– (Filgueira y Martínez Franzoni, 2002). Posteriormente, Barba (2003) retoma esta tipología de Filgueira y la reelabora con un mayor nivel de detalle<sup>16</sup>.

Los años ochenta trajeron al mismo tiempo democratización, crisis económica y neoliberalismo. A la vez que la promesa de pagar la deuda social acumulada durante los años precedentes, lograr el ajuste de las economías y su reorganización en torno a la promoción de las exportaciones. La pérdida de centralidad de la producción para el mercado interno trajo consigo una flexibilización

---

16 Filgueira y Barba clasifican los Estados antes que los regímenes, lo que sí es el objetivo de la presente investigación.

del trabajo, el debilitamiento de las organizaciones sindicales, el aumento de la informalidad, un descenso del poder adquisitivo y la incorporación de las mujeres para compensar los efectos de la crisis. En términos de las demandas de equidad de género, la democracia aceptó la influencia del movimiento internacional de mujeres y llevó al centro de la agenda un tema tan controversial como necesario: si trabajar con o en contra del Estado y con apego o no de las políticas públicas.

El cambio partió de una revisión de los paradigmas dominantes. “Las reformas se construyeron sobre un entramado de diagnósticos y recomendaciones macroeconómicas que adquirieron un importante consenso, tanto entre los actores sociales y políticos de la región como en los organismos multilaterales más relevantes. Dicho consenso remarcaba, en primer lugar, que las dificultades fiscales y el freno al desarrollo económico de los años 80 se debían al fallido rol del Estado como agente central de asignación de recursos económicos y sociales. Aunque sobraba evidencia acerca de la responsabilidad de los cambios en las estructuras y flujos de los mercados financieros internacionales en el desencadenamiento de la crisis, la responsabilidad... fue atribuida... al agotamiento del modelo desarrollista... que incluía una fuerte y amplia presencia estatal” (Andrenacci y Repetto, 2006:12).

Se consideraba que la política social del modelo desarrollista era demasiado costosa y que los objetivos previos a la reducción de las desigualdades y a la democratización social, debían ser reemplazados por una política social viable y de bajo costo, principalmente dedicada al combate a la pobreza. Mientras los beneficios del crecimiento macroeconómico llegaban al conjunto de la sociedad a través del “efecto goteo”, se necesitaban “un conjunto de acciones específicas, diseñadas con formas de focalización extrema bajo la lógica de proyectos, que debían amortiguar los impactos indeseados de la reconversión macroeconómica... Los nuevos programas sociales debían, al mismo

tiempo, intervenir eficientemente sobre los obstáculos que impedirían que individuos y grupos pudiesen efectivamente acceder al nuevo mercado de trabajo que el desarrollo rápido traería aparejado.” (Andrenacci y Repetto, 2006:13).

Al igual que en ese momento, hoy la región continúa siendo heterogénea: algunos países hicieron transformaciones radicales como es el caso de Argentina, Chile, El Salvador y México, mientras que otros, presentaron cierta reticencia a las transformaciones como en el caso de Costa Rica y Uruguay. En todo caso, en general, la región tiene hoy economías post-ajuste. Primero, hubo una pérdida de terreno del Estado frente al intercambio mercantil que paradójicamente ocurrió y continúa ocurriendo. Por su parte, los mercados laborales nacionales pierden importancia relativa, se da una crisis del empleo formal y surge el desempleo estructural, así mismo, persiste la pobreza y nace la "empleabilidad" como nueva dinámica de integración social (Sojo y Pérez Sáinz, 2002).

Segundo, la región asistió a una reorganización de los Estados quienes se retiraron de la asignación autorizada de los recursos basada principalmente en los derechos, pasando a otra basada en la necesidad. El Estado neoclásico que emergió propuso políticas de gestión de un mercado de trabajo con tendencia al desempleo y a la informalidad, así como a la desregulación y a la flexibilización contractual, acompañada de una remercantilización parcial de la cobertura de los riesgos de la vida activa, creando (junto a, o en lugar de la estructura de seguros sociales) cuasimercados de gestión privada y de regulación pública. Así, en el marco de las reformas en curso, “en términos de políticas universales se promueve revisar las competencias públicas de la educación en favor de los procesos de descentralización, de salud en función de los nuevos cuasimercados y de las competencias públicas en infraestructura social básica a favor de la descentralización de la gestión y de la privatización de

los servicios públicos. En términos de políticas asistenciales se multiplican los programas sociales, se da una intensificación de la focalización sobre los déficits básicos y la aparición de las modalidades de reinserción tutelada en el mercado de trabajo” (Andrenacci y Repetto, 2006:9).

Armando Barrientos (2004) argumenta que en las últimas dos décadas, América Latina pasó de un régimen de bienestar conservador-informal a otro liberal-informal. El primero compartía rasgos importantes con los corporativo-conservadores identificados por Esping-Andersen en Europa continental. La principal fuente de protección, en esos regímenes, eran los sistemas estratificados de seguridad social, asociados al empleo y destinados sólo al trabajo formal. El trabajo informal dependía de sus ingresos y de las estrategias familiares para hacer frente a los riesgos como la enfermedad y la vejez. La diferencia es que en las últimas décadas, los riesgos afrontados colectivamente se han reducido, las políticas públicas se han replegado y las personas están crecientemente libradas a su propia suerte. La región se ha acercado al régimen liberal que encontramos en el Norte, pero, a diferencia de aquellos, carece de programas focalizados sólidos. De allí que estemos, dice Barrientos, ante un régimen liberal-informal.

Claro que la región continúa siendo heterogénea. Las experiencias nacionales variaron según el desempeño macroeconómico, la herencia institucional y las políticas públicas así como, según la capacidad técnica y la voluntad política de los Estados y de los gobiernos, la dimensión de la pobreza y de la desigualdad y la presencia de situaciones de crisis económica o política que levantarán los vetos al cambio (Filgueira y Martínez, 2002).

Para este período, Filgueira (2004) retoma su tipología de Estados sociales previos al ajuste, la reelabora y plantea que las reformas estructurales abren dos caminos, el liberalizado de Argentina y Chile y el de las reformas más reticentes y graduales de Costa Rica y Uruguay. Más aún, pone a Brasil en esta última ruta

y plantea dudas sobre cómo ubicar a México, con lo cual, “desarma” el tipo dual. Finalmente, a los excluyentes los continúa agrupando juntos, aunque reconoce que en estos se produce la creación de programas sociales focalizados y destinados a los sectores que, previo a las reformas, carecían de toda intervención del Estado<sup>17</sup>. Para este mismo período, Barba (2003) parte de la tipología inicial de Filgueira pero analiza su permanencia a lo largo del tiempo. Por eso, una y otra tipología presentan matices con respecto a, por ejemplo, cómo caracterizar los regímenes de países como Argentina y cuáles son las principales diferencias que podemos observar, por ejemplo, entre Costa Rica y Chile.

Filgueira, siguiendo a Esping-Andersen, combina el análisis de la magnitud de la inversión pública social con los criterios de acceso a dicha inversión, mientras que Evelyne Huber y John Stephen (2005) analizan la cobertura, el gasto y la asignación de la inversión social. El resultado de este último análisis es la identificación de cuatro conglomerados de países con grados descendientes de la cobertura y el esfuerzo fiscal: primero, el grupo compuesto por Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica; segundo el grupo integrado por Brasil y México; tercer grupo integrado por Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela y finalmente, el cuarto grupo formado por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua<sup>18</sup>. Huber y Stephen argumentan que las políticas sociales del primer grupo pueden ser consideradas como exitosas, mientras que las de los restantes grupos no. Así, esta tipología junto con la de Filgueira nos da luces con respecto a los rasgos básicos de los regímenes de los cuatro países que interesan en este trabajo.

---

17 En su trabajo del 2004 Filgueira analiza en detalle varios países, aunque en menor cantidad que los que analiza Barba (2003).

18 Además identificaron un quinto conglomerado integrado por los países del Caribe angloparlante.

Uno de los principales aportes de Barrientos, mencionado más arriba, es que trasciende la intencionalidad y la retórica legal para enfocarse en las *prácticas*. Su enfoque es por lo tanto más comprensivo que el de Filgueira y el de sus posteriores adaptaciones. Su principal limitación es una sobregeneralización, la cual ubica a toda la región latinoamericana bajo un mismo régimen de bienestar. Como se muestra en los siguientes capítulos, si una parte de América Latina puede considerarse, como lo hace Barrientos (2004) informal-liberal, para la otra parte de América Latina, el rótulo de “liberal” es cuestionable.

## **7. SI EL ESTADO (DES)REGULA, LA FAMILIA ARTICULA...**

¿Quiénes “pagan los platos rotos” de los mercados laborales en problemas y de las políticas públicas en retiro? Asistimos a una profunda transformación de las familias para hacer frente a las múltiples “fallas” y vacíos que dejan el intercambio mercantil y la asignación autorizada de los recursos, así mismo y en gran medida también, para hacer frente a los cambios en las relaciones de género.

Una adecuada caracterización de lo que ocurre actualmente en América Latina, obliga a otorgarle un lugar central al trabajo no remunerado de las familias en general y al de las mujeres en particular. Un referente de la incorporación del enfoque de género al análisis de los efectos de la política pública en la división sexual del trabajo, es el estudio de Jenny Pribble (2004). Ella lo hizo a partir de la comparación de tres programas públicos (asignaciones familiares, licencias por maternidad y cuidado de niños y niñas) en Chile y Uruguay. Ambos países tienen niveles similares de inversión social, aunque reproducen la división sexual del trabajo en diferentes grados, esta es más fuerte en Chile que en Uruguay. Por ejemplo, las asignaciones familiares tienen similares requisitos para los

hombres y las mujeres en Uruguay, mientras que en Chile, no reconocen como dependientes a los esposos o compañeros desempleados. Su análisis muestra el rendimiento empírico de tener lentes teóricos sensibles a la estratificación de género, como una manera de especificar no sólo la magnitud sino el tipo de inversión social. En los capítulos empíricos siguientes se toma en consideración este lente, con él se mira además de las familias, el manejo mercantil de los riesgos.

Para ello nos preguntamos ¿cómo caracterizar a las familias y de qué manera pensar sus relaciones con el Estado y con el mercado?

En América Latina, una manera de abordar el papel de las familias, en particular el de las familias pobres, ha sido desde la noción de las “estrategias de supervivencia”. Estas aluden a los arreglos familiares coyunturales con los que la población hace frente a los cambios del entorno (Forni, 2004). Concretamente, para Moser “los recursos que los individuos, las familias y las comunidades movilizan para enfrentar los problemas son los medios de resistencia y adaptación” (Moser en Escobar y González de la Rocha, 2002). Esto puede implicar la intensificación de las estrategias existentes o la creación de nuevas estrategias. No necesariamente implica mejoras en el bienestar ni en la capacidad para la movilidad social (Paternain, 2005). La noción surge para dar cuenta de las respuestas familiares a la estabilización y al ajuste de las economías (González de la Rocha, 2006). A través de este concepto, la investigación dio cuenta, por ejemplo, de la incorporación de las mujeres, los niños/as y los/as jóvenes al mercado laboral, para compensar la caída de los salarios.

Trascendiendo a las familias pobres, pero intentando incorporar a las familias en la conceptualización del régimen, Ian Gough y Geof Wood (2004) van más allá del análisis del Estado y desarrollan una tipología más amplia que permite el estudio de los países de África, Asia y América Latina. Estos investigadores consideran que los regímenes de bienestar identificados por



Esping-Andersen son, en realidad, variantes de una misma familia: la de los regímenes estatales de bienestar. Estos sólo se encuentran en los países que cuentan con Estados legítimos y mercados laborales formales, en los cuales la mayoría de la población es exitosamente protegida por estas dos entidades.

Sin embargo, en buena parte del mundo, incluidos muchos países de América Latina, los Estados están prácticamente ausentes, los mercados laborales frecuentemente excluyen a la mayoría de la población y el bienestar descansa en gran medida en las familias y en las redes sociales de apoyo (Gough y Wood, 2004). Cuanto menor es el peso relativo de las políticas públicas, más relevante es por lo tanto tenerles en cuenta como mecanismos de protección social. Concretamente, en regímenes informales, como los que Gough y Wood encuentran en América Latina, la mayoría de la población depende de los arreglos familiares y comunitarios para enfrentar el riesgo (Gough y Wood, 2004)<sup>19</sup>. Estos elementos son clave a la hora de dar cuenta de las prácticas de la asignación de los recursos en casi toda América Latina, incluyendo los cuatro países en los que se enfoca este estudio.

Hasta al momento, el análisis de los regímenes de bienestar ha considerado a la familia como una categoría residual. A mediados del siglo veinte, la teoría de la modernización anunció la pérdida de funciones de la familia frente a la diferenciación y la especialización de otras instituciones sociales. En los años ochenta la economía política agravó la situación al enfocarse en el binomio Estados-mercados (Esping-Andersen, 2001) mientras que los economistas neoclásicos, la ubicaban en el nivel micro, en tanto conjunto de interacciones

---

19 Estos autores también identifican los regímenes de inseguridad en algunos países africanos, en los cuales la mayoría de la población depende de las relaciones político-militares altamente personalizadas.

a partir de preferencias individuales (Elson, 1996)<sup>20</sup>. Fueron las investigadoras feministas quienes, desde el abordaje del cuidado y del trabajo no remunerado, colocaron a la familia como una institución social y genéricamente construida, en el centro del debate sobre la producción del bienestar. Aún así, desde el punto de vista de los regímenes de bienestar, esta esfera ha sido escasamente teorizada y, sobre todo, incipientemente investigada.

Ahora bien, ¿qué entendemos por “familia”? Al margen de las especificidades económicas, sociales y demográficas, la familia está constituida por relaciones conyugales, filiales y fraternales (Théry, 2000). También está compuesta por las interacciones entre las personas que aún cuando no estén relacionadas por el parentesco, crean cotidianamente y de manera conjunta, condiciones materiales y no materiales de existencia (Torrado en Cordero, 1998), indistintamente si comparten o no, un mismo lugar de residencia.

Lejos de una mera comunidad de intereses, estas relaciones e interacciones se caracterizan por asimetrías internas de poder, de recursos y de capacidad de negociación (Arriagada, 2002). Dichas asimetrías se reflejan en el grado de autonomía de las mujeres con relación a sus cónyuges, en los patrones de poder y de autoridad así como en la división sexual del trabajo (García y De Oliveira, 1998:200). En el marco de la familia se provee el cuidado, en tanto que trabajo, este implica el desarrollo de tareas necesarias para la vida como son la alimentación y la atención cotidiana e incluye además de las dimensiones materiales, las dimensiones afectivas y emocionales. Este abordaje permite corregir una definición muy restrictiva del trabajo, impuesta con el advenimiento de la industrialización, que lo equiparaba

---

20 En el nivel micro, el análisis económico puede desagregarse según sexo e incluso considerar las inequidades de género, aunque como producto de preferencias y dotación de recursos y no de instituciones sociales genéricamente construidas.

al empleo. “En la época preindustrial se manejaba una noción de trabajo bastante más amplia que la actual, puesto que ésta incluía toda actividad destinada a producir bienes y servicios para satisfacer necesidades humanas... (con) la creciente separación física del hogar y de la producción para el mercado... sólo será considerado como trabajo el asalariado o el autoempleo, perdiendo tal categoría las actividades sin remuneración desarrolladas por los miembros del hogar para cubrir sus propias necesidades... Esta definición presenta un problema añadido... no tiene en cuenta que las formas de producción son dinámicas y variables, que los límites pueden estar cambiando continuamente tanto a nivel de cada unidad como a nivel global...” (Carrasco, 2001:28-29).

Las distintas prácticas de la producción del bienestar se combinan a partir de las decisiones tomadas en el marco de las interdependencias familiares y de las estructuras de oportunidades, en gran medida dadas por los mercados laborales y la inversión pública. Así, las familias trasladan las jerarquías y las asimetrías al ámbito del mercado y del Estado. Por ejemplo, la dependencia económica de unos miembros con respecto a otros, se refleja en un acceso también dependiente, a los servicios sociales y al consumo privado de bienes y servicios. Así, la familia absorbe las “fallas” del mercado y la presencia o ausencia del apoyo estatal por medio de una expansión o reducción del bienestar. Lo hace a través del trabajo no remunerado (en el sentido que le da Esping-Andersen, 2002) y desde las relaciones de poder, en particular, de la división sexual del trabajo que la estructuran. Por ello, desde las familias, es posible reconstruir los regímenes de bienestar “en operación”.

Y claramente el manejo de los riesgos a partir de una combinación de prácticas de asignación de los recursos que tiene lugar en las familias, está teñido de conflicto, tensiones y resistencias. La distribución de las responsabilidades es producto de las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, entre familias y mercados, entre niños/as y personas adultas. Al final,

el bienestar como capacidad para manejar incertidumbre es el resultado de estas constelaciones que a veces son sinérgicas y, al menos en América Latina, la mayoría de las veces no.

## **8. ENTONCES...**

Los regímenes son a los países lo que las estructuras sociales son a las personas: es decir, son arquitecturas que, si bien no determinan mecánicamente las oportunidades de los individuos y los colectivos concretos, sí inciden fuertemente en los tipos y grados de oportunidades disponibles. Unos regímenes están organizados en “mono ambientes” que a lo largo del día pasan de ser cocina a dormitorio. Otros cuentan con varios espacios, cada uno dedicado a distintas prácticas cotidianas. Además, en tanto arquitectura, unos ofrecen más escaleras, puertas y ventanas para que las personas suban y bajen, entren o salgan, que otros más limitados o claustrofóbicos.

¿Cómo llevar esta mirada al análisis empírico? ¿Y cómo hacerlo ubicando históricamente las prácticas actuales de la asignación de los recursos? En los capítulos siguientes se desarrollan dos miradas distintas aunque complementarias: una histórica, de larga duración, y otra estadística, enfocada en el presente.

Antes, sin embargo, el capítulo 2 presenta sintéticamente rasgos que han sido señalados como distintivos de las diversas prácticas de asignación de los recursos en América Latina.

## **CAPÍTULO 2**

### **Mercados laborales, Estados y familias en América Latina**

Las promesas de mayor bienestar realizadas por los gobiernos en el marco de la doble transición hacia el mercado y hacia la democracia no se han hecho realidad. Lejos de esto, la región presenta complejas condiciones económicas y sociales que amenazan el bienestar de una gran mayoría de la población. Y son los mercados laborales, familias y políticas sociales reales los que dan lugar a regímenes de bienestar con personalidad y rasgos propios.

¿Qué sabemos de los mercados laborales, de la emigración y de las remesas como formas de expansión de los mercados laborales nacionales? ¿Cómo se organizan las familias latinoamericanas y con qué implicaciones para las prácticas de asignación de los recursos? Y la política social, ¿cómo se caracteriza y qué resultados distributivos arroja?

#### **1. MERCADOS LABORALES: SEGMENTADOS, TRANSNACIONALES Y FEMINIZADOS**

En nuestra región, los mercados laborales generan empleo insuficiente y precario (Pérez Sáinz, 1999), frente al cual la población responde con un intenso despliegue de modalidades informales de trabajo remunerado. A la crisis del empleo formal, se agrega la persistencia de una economía de trabajos precarios e

informales y la emergencia del desempleo estructural. La población ocupada en empleos formales ha disminuido mientras que el autoempleo y la desocupación, se han extendido a nuevos sectores de la economía. La polarización de la estructura del empleo y de la distribución del ingreso es histórica, pero se acentuó aún más durante la última década. El ingreso promedio mejoró, aunque como resultado de pocos empleos de alta calidad y muchos empleos de escasa calidad (Pérez Sáinz, Andrade-Eekhoo, Bastos y Herradora, 2004).

Estos rasgos contrastan con los mercados laborales extendidos y su capacidad de proveer ingresos suficientes, que según los análisis sobre los regímenes de bienestar, producen los países centrales<sup>21</sup> (Gough y Wood, 2004). En efecto, al estudiar los países ubicados en el Norte del planeta descubrimos que allí, se ha dado por sentada la efectividad del mercado laboral nacional o, en su defecto, de los mecanismos de protección social para resolver la generación de ingresos de la mayoría de la población. Mientras, en América Latina, el mercado laboral no es sólo nacional sino también binacional, regional o transnacional. Las migraciones constituyen estrategias de búsqueda de empleo y de generación y mejoramiento de los ingresos que, en alguna proporción, retornan al país como remesas en efectivo o en especie (ropa, zapatos, medicinas y juguetes). Se hacen envíos de unas familias a otras y de asociaciones de inmigrantes a comunidades (Benavides, Ortiz, Silva y Vega, 2004). Por ejemplo, el estudio de una comunidad salvadoreña muestra que las familias que reciben remesas cuentan con recursos adicionales en comparación con las que no. A la vez, se insertan en

---

21 Además, esto quiere decir que, a diferencia de los estudios realizados en los países centrales, el trabajo con información agregada en el plano nacional presenta serias limitaciones para conocer la articulación de las esferas en la producción del bienestar, es decir que la desigual distribución de los ingresos genera una segmentación de los regímenes de bienestar que funcionan en cada país.

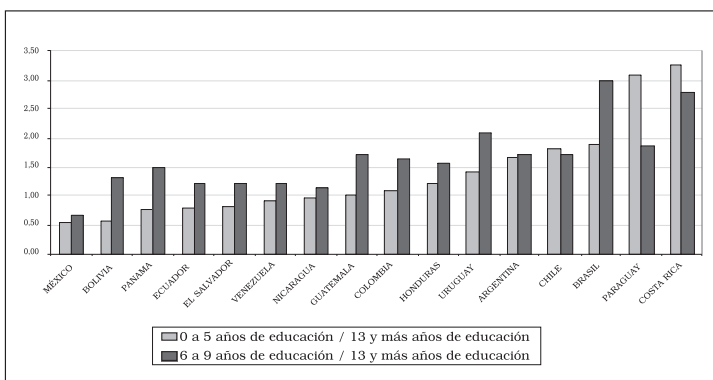
estrategias de subsistencia, dado que “sus ingresos no son suficientemente altos como para permitirles prácticas generalizadas de ahorro formal, endeudamiento o inversión productiva” (Benavides, Ortiz, Silva y Vega, 2004:156).

Entre otros factores y salvo excepciones como Guatemala, donde el empleo público ya era muy escaso, la caída del empleo formal refleja, entre 1990 y el 2003, una reducción de la importancia relativa del empleo público (CEPAL, 2005). En toda la región, con excepción de Chile y países con alta presencia de maquila, se observa una caída absoluta y relativa del empleo industrial (CEPAL, 2005). Paralelamente, se han agudizado las actividades de subsistencia y de autoempleo de baja productividad, con mayor incidencia en las zonas rurales. En las zonas urbanas, las microempresas son las más afectadas, aunque con diferencias por países, entre las que destaca un nivel superior de informalidad en los países andinos y centroamericanos, con excepción de Costa Rica (Sojo y Pérez Sáinz, 2002). Asimismo, esta modalidad de empleo ya no sigue exclusivamente un patrón estructural sino que se ha extendido, por ejemplo a antiguos asalariados, quienes por la crisis y los procesos de ajuste de las economías, han visto reducidos sus ingresos (Sojo y Pérez Sáinz, 2002). Así, la caída del empleo formal refleja procesos de desregulación laboral, liderados por Chile, quien para inicios de la década, ya había alcanzado un mercado laboral flexible, lo que en la mayoría de los demás países ocurrió hacia la mitad de la década de los noventa (Sojo y Pérez Sáinz, 2002).

Tercero y paralelamente, el desempleo constituye uno de los rasgos más sobresalientes de los mercados laborales de la región, al punto que los promedios ponderados regionales de desocupación urbana en el 2000 alcanzaron un 8,4%, nivel similar al que tenían en plena crisis de la década de los ochenta (Sojo y Pérez Sáinz, 2002). El gráfico 1.1 muestra el porcentaje de crecimiento del desempleo entre 1990 y el 2003 desagregado

según el nivel educativo. Con excepción de Costa Rica, el desempleo ha aumentado más entre quienes tienen mayor nivel educativo.

**GRÁFICO 2.1**  
**Evolución del ratio de la tasa de desempleo urbano por nivel educativo entre 1990 y 1999**



**Fuente:** Elaboración Filgueira 2007 en base a CEPAL, 2002.

Mientras que el peso del desempleo es más alto en países con una modernización temprana como Chile o Uruguay, el de la informalización está más extendido en los países con modernización tardía como Nicaragua e incluso Costa Rica, con modernización tardía aunque muy rápida. Si bien, ni el desempleo ni la informalidad son novedades para la población de estos países, sí lo es el grado en que la autogeneración del empleo, ha perdido capacidad para absorber el excedente laboral existente en el nuevo modelo económico. Esta situación ha favorecido los procesos migratorios hacia dentro y hacia fuera de la región, dando lugar a mercados laborales binacionales, regionales o transnacionales. Si bien las decisiones de migrar dependen de factores



políticos, bélicos y/o subjetivos, las razones económicas son fundamentales, específicamente el desempleo y la diferencia del ingreso real entre el país de origen y el país de destino (OIT, 2005).

Estas transformaciones del mercado laboral latinoamericano perpetúan la pobreza y agudizan la vulnerabilidad de aquellos hogares que, aunque no se encuentran en situación de pobreza, tienen una economía familiar inestable, sujeta a los vaivenes del empleo y del desempleo. Las diferentes dimensiones de estos cambios, aunque son comunes a la región, afectan en diferentes grados a los países. Pero el efecto es también distinto a lo interno de cada país según el análisis por sexo: si bien la participación laboral femenina aumenta a lo largo de la región, aún persisten diferencias en las oportunidades y en la calidad de la inserción productiva de estas, con respecto a los hombres.

En cuarto lugar, entre 1990 y el 2002, la participación laboral de las mujeres en las zonas urbanas aumentó del 38% al 50%, mostrando un crecimiento mayor que la participación laboral masculina (CEPAL, 2004). Viéndolo por país, entre 1990 y el 2003 el aumento fue de entre 4% y 10%. A diferencia de lo que ocurre en los países centrales, en América Latina los países con mayores tasas de participación laboral femenina son también los que presentan mayor fecundidad, menor escolaridad, mayor pobreza e informalidad y menor inversión pública (Schkolnik, 2004). Ejemplos de lo anterior son países como Bolivia, Guatemala, Ecuador, Nicaragua y Paraguay. La presencia de cónyuges sin trabajo remunerado es, sin embargo, diversa según los países: mientras el promedio es de 43%, en Chile, país con la máxima proporción de mujeres cónyuges sin trabajo remunerado es de 54% y en Bolivia es de 33%.

Si bien, muchas de las mujeres de la región trabajan por la realización personal o profesional, son cada vez más las que lo hacen por necesidad: entre 1994 y el 2002, la tasa de participación de las mujeres pobres se incrementó en 7% mientras que la de mujeres no

pobres lo hizo en 4% (CEPAL, 2004). Así mismo, cuanto mayor es el PIB por habitante, menor es la proporción de mujeres cónyuges que trabajan remuneradamente. Ejemplos son Costa Rica, Chile, México y Argentina. De igual manera, cuanto menor es el PIB por habitante, mayor es la proporción de cónyuges con trabajo remunerado, como ocurre en Bolivia, Colombia, Paraguay y Nicaragua (Arriagada, 2004).

A excepción de Uruguay y Honduras, el patrón regional es de mayor participación laboral femenina en países con mayor pobreza, fecundidad y ausencia de política social. Uruguay sobresale por ser el único con altas tasas de participación laboral femenina en un contexto de altos niveles de escolaridad, ingresos e inversión pública. Honduras llama la atención porque, teniendo bajos niveles de escolaridad, ingresos e inversión pública, mantiene niveles de participación femenina relativamente bajos<sup>22</sup>. Ambos países merecen mayor atención en tanto se alejan de algunos patrones que caracterizan al resto de los países de la región.

Aún cuando las mujeres tienen en promedio niveles educativos superiores a los de los hombres, el desempleo, la segmentación laboral y la brecha de ingresos les afectan más. Entre 1990 y el 2002 el desempleo en América Latina aumentó para ambos sexos, pero el masculino aumentó 3,4% mientras que el femenino aumentó 6%, alcanzando una tasa de desocupación del 7,7% para los primeros y del 11,1% para las segundas (CEPAL, 2004). En el 2002, la participación femenina era predominante en el trabajo familiar no remunerado y en el servicio doméstico, categorías en las cuales las mujeres fueron el 90%. Mientras, entre los asalariados, las mujeres no alcanzan el 50%, en ninguno de los países (CEPAL,

---

22 Esto puede que se deba a la invisibilidad del trabajo rural, usualmente no remunerado, en cuyo caso, igual deberíamos dar cuenta de por qué las estadísticas no arrojan resultados similares en países como Guatemala y Nicaragua.

2004). Si bien la brecha de inserción en los sectores de baja productividad entre los hombres y las mujeres disminuyó entre 1990 y el 2002, esto se debió a un incremento de la participación masculina y no a una reducción de la participación femenina.

La importancia que tiene el ingreso de las mujeres en el aporte del hogar se ve opacada y reducida por las diferencias salariales entre los sexos, las cuales predominan en todos los niveles educativos y en las diferentes ocupaciones, incluso en los sectores de baja productividad. De manera general, se calcula que en la región, cuando las mujeres participan en el mercado de trabajo obtienen un 65% de los ingresos obtenidos por los hombres y la brecha se agranda a mayor nivel educativo.

Ya se mencionó que la informalización y la precariedad del empleo constituyen un fenómeno regional. No obstante, este afecta más a las mujeres que a los hombres. La segmentación del mercado de trabajo coloca a las mujeres en los empleos más precarios e incluso, en aquellos donde se perpetúan los estereotipos de género. Sin embargo, el ingreso de las mujeres contribuye a disminuir la pobreza en sus hogares y a pesar de la segregación y la discriminación, las mujeres persisten en participar en el mercado laboral (CEPAL, 2004).

Frente a las limitaciones de los mercados laborales domésticos, la emigración permite la inserción en mercados laborales transnacionales. En América Latina la emigración muestra diversidad de actores, rutas y ritmos, los cuales reflejan y su vez generan cambios productivos y familiares. Por ejemplo, en Centroamérica, con excepción de Costa Rica, existe una alta emigración originada durante los conflictos políticos y acentuada luego por la crisis económica. El Salvador y Nicaragua son los mayores expulsores de población de la región, aunque con diferencias en el perfil de quienes emigran: mientras que en El Salvador son principalmente los hombres, en Nicaragua se reparte en mitades entre hombres y mujeres, lo que conlleva a una mayor presencia de familias extensas

y recompuestas. Salvadoreños y nicaragüenses comparten los bajos niveles de escolaridad y una inserción laboral precaria en los países de destino. En todos estos países centroamericanos, la zona rural ha sido foco de emigración, tanto externa como interna.

En América del Sur, la migración ha sido principalmente económica y ha estado acompañada de desilusión y desesperanza por el futuro del país de origen. Destaca Ecuador, país en el cual durante las últimas décadas la emigración ha sido la más alta de toda su historia. Al contrario de los países centroamericanos, la emigración ecuatoriana comprende una muy alta proporción de personas con estudios superiores y pertenecientes a estratos medios y altos. Al igual que Nicaragua, está altamente feminizada pero con la diferencia de que en Ecuador, a mediano y largo plazo, ha implicado una reubicación de las familias en los países de destino.

Uno de los principales aspectos de los procesos migratorios y su relación con la producción del bienestar es el aporte de las remesas. La información disponible muestra que estas no tienen un impacto significativo en la reducción de la pobreza, pero sí en el acceso a bienes y servicios básicos y, en algunos casos, hasta “de lujo” (como el acceso a la tecnología). Información cuantitativa obtenida en Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y México muestran que, en promedio, más del 70% de las remesas se utilizan para financiar gastos tales como alimentos, cuotas de servicios públicos, alquileres y pagos asociados a créditos (OIT, 2005). Varios estudios cualitativos desarrollados en una comunidad salvadoreña mostraron que las familias que las reciben efectivamente cuentan con recursos adicionales. Aún así, en la mayoría de los casos, las remesas se insertan en las estrategias de subsistencia, dado que “sus ingresos no son suficientemente altos como para permitirles prácticas generalizadas de ahorro formal, endeudamiento o inversión productiva” (Benavides, Ortiz, Silva y Vega, 2004:156). El ahorro representa el 7% y la educación el 6% de las remesas (OIT, 2005).

## 2. FAMILIAS MÁS DIVERSAS Y PROVEEDORAS PERO NO MÁS CUIDADORAS

Para abordar el papel de las familias en los regímenes de bienestar, debemos determinar el grado de familiarización de la producción del bienestar. ¿En qué medida se espera que las familias produzcan ciertos bienes y servicios, principalmente mediante el trabajo femenino contratado o no remunerado? Para explorar empíricamente la producción familiar del bienestar existen escasos indicadores disponibles. Sin embargo, conocemos la disponibilidad del trabajo no remunerado en el hogar (a través de los cónyuges sin trabajo remunerado y de las familias extensas y compuestas), la presencia de mujeres económicamente activas entre los 15 y 34 años, y el peso relativo del servicio doméstico en las áreas urbanas<sup>23</sup>. Estos indicadores permiten acercarse a la medición de la producción del bienestar a través del trabajo no remunerado.

En la región los “itinerarios familiares” son actualmente diversos (Ariza y de Oliveira, 2004), la familia nuclear compuesta por el padre, la madre e hijos/as dependientes ya no es necesariamente la norma: sólo un 43% de todas las familias son nucleares, biparentales y tienen hijos e hijas. De estas, sólo un 36% muestran una división sexual del trabajo tradicional, es decir, con varones proveedores y mujeres cuidadoras. Por su parte, el 33% de estas familias nucleares, biparentales y con hijos tienen un doble proveedor y, por lo tanto, una división sexual del trabajo modificada.

Las estructuras familiares presentan tendencias de cambio similares entre países (Cordero, 1998). Sin embargo, el peso relativo de los arreglos familiares

---

23 El uso del tiempo es relevante para abordar la división sexual del trabajo y la producción familiar del bienestar. Las encuestas que lo miden constituyen instrumentos además de valiosos, muy novedosos en nuestra región. Hasta ahora, sólo 8 países los han aplicado (Martínez Franzoni, 2005b).

tradicionales y modificados, varía considerablemente entre los países. Por ejemplo, las familias extensas representan un 23% del total de hogares en América Latina<sup>24</sup> (Arriagada, 2004). Sin embargo, en América Central, las familias extensas alcanzan el 36% en Nicaragua, el 30% en El Salvador y sólo en Honduras se acerca al promedio regional con un 25% (Ariza y de Oliveira, 2004). Por su parte, en Bolivia, Brasil, Costa Rica y México sobresale el peso relativo de las familias nucleares con hijos, cuyos porcentajes están por encima del 50%. En cambio, en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay se presenta una menor presencia de este tipo de familias con porcentajes inferiores al 40% (Arriagada, 2004). Los hogares que no son nucleares y que están integrados por un jefe y sus hijos(as) representan el 18,5% del total de hogares en América Latina mientras que las familias nucleares sin hijos(as) representan únicamente el 12,4% y las unipersonales el 8%.

Dado que el trabajo remunerado ha aumentado, la proporción de personas dependientes de un único ingreso ha disminuido (Ariza y de Oliveira, 2004). Al mismo tiempo, en América Latina en su conjunto, han aumentado los hogares con jefatura femenina, la soltería, las separaciones y los divorcios, producto del aumento de la esperanza de vida y las migraciones, particularmente importantes para la generación de ingresos a través de remesas, en Ecuador, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. Oscilan entre un 18% en Chile (donde es el más bajo) hasta el 32% (Uruguay), el 34% (Nicaragua, República Dominicana) y el 35% (El Salvador). Considerando los hogares centroamericanos, la proporción de familias con jefatura femenina es particularmente alta en El Salvador

---

24 Las familias nucleares están integradas por padre, madre o ambos, con o sin hijos(as); las extensas están integradas por otros parientes y las compuestas por otras personas no parientes (Arriagada, 2004:47).

y Nicaragua, particularmente baja en Costa Rica y Guatemala e intermedia en Honduras (Ariza y de Olivera, 2004).

Existe un amplio debate sobre los mayores o menores niveles de bienestar alcanzados por los hogares con jefaturas femeninas. Si se mide el bienestar en términos de ingresos, los hogares con jefaturas femeninas enfrentan peores condiciones que los hogares con jefaturas masculinas. Además, la proporción de hogares con jefatura femenina en condiciones de pobreza es mayor cuanto menor sea el desarrollo relativo del país. Por ejemplo, en los países centroamericanos, encontramos que la proporción de hogares nucleares monoparentales con jefatura femenina en condiciones de pobreza es mayor en Nicaragua y Honduras (más del 60%), seguido por El Salvador y Guatemala (más de la tercera parte) y luego Costa Rica (un quinto) (Ariza y de Oliveira, 2004). En general esta relación se establece exclusivamente a partir de los ingresos laborales y no incluye remesas. La diferencia central entre los hogares con jefatura femenina y los hogares con jefatura masculina es, sin embargo, que las condiciones estructurales en que los hombres y las mujeres asumen la jefatura del hogar, inevitablemente conllevan diferencias en la manera en que unos y otras la ejercen (Fauné, en Carrera, 1998).

En tercer lugar, pese a que la investigación relativa a los efectos de la migración en las familias es todavía insuficiente, es evidente que esta ha transformado a las familias, tanto en el punto de origen como en el de llegada (Staab, 2003 y Jelín en Arriagada, 2004). Por ejemplo, sea de manera temporal o permanente, las familias se fragmentan y se acentúa la división del trabajo entre quienes generan ingresos y quienes cuidan a los niños, las niñas, los/as adolescentes y a las personas adultas mayores. Además, se han trasladado las responsabilidades de cuidado de las madres, que salen del país para generar ingresos, a las abuelas, que se quedan a cargo de estos/as niños y niñas. En este

marco, hay una mayor proporción de infantes que crecen separados de sus madres y padres. En suma, no cabe duda de que la emigración afecta las estructuras familiares, su composición y crecimiento.

En cuarto lugar, la mayoría de las familias experimentan una fuerte presión sobre los recursos familiares (Arriagada, 2004). Casi 7 de cada 10 familias latinoamericanas tienen personas económicamente dependientes, casi 3 de cada 10 tiene sólo una y sólo 1,1 de cada 10 no tienen ninguna (Arriagada, 2004). En estas familias con personas económicamente dependientes, en las que hay menos ingresos por cada integrante de la familia, la pobreza aumenta abruptamente y así permanece durante la fase siguiente de salida de los hijos e hijas del hogar. Combinado con la reducción de la disponibilidad de trabajo no remunerado en los hogares y con la ausencia de políticas públicas "conciliatorias" entre el trabajo remunerado y el no remunerado, se sugieren tensiones importantes entre las distintas demandas de los hogares, tanto de ingresos como de cuidado.

En quinto lugar, la organización del trabajo no remunerado (como cuidado y oficios domésticos) dentro de las familias, continúa estando casi exclusivamente en manos de las mujeres. Las encuestas de uso del tiempo muestran que el aumento de la inserción laboral de las mujeres no ha estado acompañado por modificaciones sustantivas en el reparto de las tareas domésticas (CEPAL, 2004)<sup>25</sup>. Esto ocurre incluso en hogares con doble proveedor, que trabajan a tiempo completo y en los cuales existe una mayor contratación privada de servicios de alimentación, de lavado o transporte, entre otros (Pedrero, 2004). Por ejemplo, un estudio cualitativo realizado en Costa Rica muestra que bajo ciertas condiciones –vinculadas al funcionamiento del modelo tradicional o modificado de la familia– hay cambios en la

---

25 Estas encuestas del uso del tiempo se han llevado a cabo en países tan diversos como Cuba, Guatemala, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.



distribución de los roles para ciertas actividades domésticas y de cuidado, principalmente no cotidianas, como actividades de recreación durante los fines de semana. En los estudios estadísticos mencionados, estos cambios se reflejan, por ejemplo, en la participación masculina en las tareas de cuidado que tienen lugar los fines de semana (Martínez Franzoni, 2005).

Producto de diferencias importantes entre países en su organización, las familias despliegan diversas estrategias para generar ingresos y simultáneamente lidiar con el trabajo no remunerado. En algunos países, las remesas son centrales (como en El Salvador) y en otros no (como en Honduras); en unos países la proporción de hogares extensos es muy alta (como en Nicaragua y El Salvador) y en otros no (como en Guatemala y Costa Rica).

La misma heterogeneidad de los procesos migratorios plantea preguntas tales como: ¿cómo impacta la migración a la división sexual del trabajo en las familias con emigrantes? ¿Implican las remesas una mayor mercantilización del trabajo no remunerado y una menor familiarización? O bien, en los países con mayor migración femenina, ¿quién asume el cuidado en las familias?

### **3. AMPLIAS POLÍTICAS SOCIALES EN RETROCESO Y FOCALIZADAS EN EXPANSIÓN**

Los países latinoamericanos se encuentran en distintos momentos de su transición demográfica. Por ejemplo, hay países envejecidos, con un alta demanda de transferencias y servicios para las personas adultas mayores. El mejor exponente es Uruguay. También hay países que recién inician su transición demográfica y tienen tasas de fecundidad muy altas, por ejemplo Honduras, o países que se encuentran en etapas más avanzadas de la transición demográfica, sin llegar aún al envejecimiento de la población, como Costa Rica. Este es otro ejemplo de estas variaciones nacionales,

diferencias en la participación laboral femenina mostradas más arriba en este capítulo. En su conjunto, las condiciones demográficas plantean a las políticas públicas, numerosos y variados retos.

Segundo, las brechas en materia de inversión social son grandísimas como legado del andamiaje institucional previo y como resultado de los distintos desempeños macroeconómicos, existen enormes variaciones en la cantidad de la inversión social por habitante en los diferentes países de la región latinoamericana. Sólo en América Central, para el 2000-2001 la inversión social anual por habitante variaba entre US\$61 en Nicaragua y US\$689 en Costa Rica, pasando por US\$77 y US\$82 en Honduras y El Salvador, respectivamente (CEPAL, 2004).

También varía considerablemente la proporción de los recursos públicos destinados a la protección social o a la formación del capital humano. En el primer caso se trata de los recursos destinados al manejo de riesgos que, como la enfermedad, la vejez o la muerte, conllevan una incapacidad de generar ingresos temporaria o permanentemente. En cambio, en el segundo caso, los recursos se destinan principalmente a la educación y a la salud, es decir, a crear las condiciones necesarias para garantizar el acceso al mercado laboral. Los países pioneros en la creación de la seguridad social, que son también los que tienen transición demográfica avanzada (como Chile o Uruguay), destinan mayor proporción a la protección social que los países intermedios o tardíos. En esto influye también si los países procesaron reformas radicales o no en los años ochenta y noventa. Si lo hicieron (como Chile), aumentaron en mayor proporción los recursos destinados al capital humano mientras que hubo países que no lo hicieron (como Uruguay).

Tercero, los países con la mayor participación laboral femenina (Guatemala, El Salvador, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Nicaragua) tienen también la menor inversión social en general y en los servicios que facilitan el acceso al mercado laboral en particular (por

ejemplo, las guarderías y los programas para apoyar en las tareas escolares). Por el contrario, los países cuya inversión social supera los US\$769 por persona, son los que tienen menor participación femenina en el mercado laboral (Schkolnik, 2004). Los países con baja participación del Estado en la inversión social “informalizan” en mucho mayor grado la producción del bienestar. Esta queda así librada casi exclusivamente a la acción de las mujeres, las familias y las redes sociales de apoyo.

Cuarto, cuando los servicios públicos tienen importancia en la producción del bienestar, se da por sentado que las familias cuentan con al menos una persona adulta dedicada a los cuidados; alguien que puede dedicar muchas horas a hacer filas en el centro de salud, a colaborar con las tareas escolares o ir a las reuniones en la escuela. Usualmente, se asume que esta persona adulta es una mujer que se vuelve la “recolectora” de las transferencias y de los servicios de las distintas ventanillas del Estado (Schkolnik, 2004).

En toda la región, la infraestructura social destinada a los cuidados es escasa (Martínez Franzoni y Camacho, 2006 y 2005). Predominan servicios vinculados, bien a la seguridad social, bien al combate a la pobreza, ambos con limitaciones importantes, tanto en cobertura como en las circunstancias frente a las cuales se considera que la política social debe intervenir en el cuidado. Sin desconocer su extraordinaria importancia, la seguridad social protege exclusivamente la maternidad y la lactancia de las trabajadoras contratadas de manera formal y durante un período corto de tiempo, pasado el cual, niños y niñas siguen demandando altos grados de atención. Las licencias varían entre las 12 semanas (por ejemplo El Salvador y Uruguay) y las 18 semanas (por ejemplo Chile) y se distinguen según repongan total o parcialmente los ingresos de las trabajadoras (Chile y El Salvador, respectivamente). Las medidas de combate a la pobreza consisten principalmente en ofrecer guarderías, que buscan facilitar

la inserción laboral de las mujeres pobres, pero tienen escasa cobertura y calidad (por ejemplo en Costa Rica y Uruguay).

Quinto, frente al vacío estatal, lo cierto es que muchas comunidades se apoyan en las remesas para generar oferta pública de servicios de salud y educación. Para ello se basan en el contacto directo entre asociaciones de inmigrantes, por ejemplo en Estados Unidos hay organizaciones comunitarias latinoamericanas, entre ellas las salvadoreñas (Benavides, Ortiz, Silva y Vega, 2004). Las llamadas “remesas colectivas” contribuyen generalmente al financiamiento de infraestructura así como al de obras de mejoramiento de barrios, construcción de escuelas y equipamiento de hospitales (OIT, 2005). Se trata de una “producción inédita de bienes públicos que se logra a través de la migración laboral” (Sojo y Pérez Sáinz, 2002) y que tiene sus ventajas como la promoción del capital humano y sus desventajas como la exoneración del papel del Estado en la asignación autorizada de los recursos. Si bien estas experiencias se han relevado en México y El Salvador, los estudios son aún insuficientes para documentar y comparar características, factores explicativos e importancia relativa entre países.

Como combinación de distintos factores relacionados con la producción del bienestar en América Latina, se ha generado una sociedad de tercios: una parte accede a una serie de coberturas de calidad cuyo financiamiento proviene principalmente de las propias familias (mercantil) y la protección con que cuentan, muchas veces, se obtiene a través de mecanismos informales (agregados, clientelares) del Estado. Otra parte de la población obtiene, de manera precaria e inestable, la protección social del Estado cuya calidad es media o baja. Y la otra tercera parte tiene condiciones de vida altamente sujetas a las relaciones familiares y comunitarias. Para esta población, la política social aporta, cuando lo hace, condiciones de vida mínimas y de manera efímera. El resultado es una inclusión parcial

y estratificada con exclusión dura que se refleja en la brutal desigualdad existente en la región. (Andrenacci y Repetto, 2006). ¿De qué tamaño son esos tercios? ¿Cuáles son las características de cada uno si los analizamos a partir de las relaciones que se establecen entre el manejo de los riesgos a través de la asignación autorizada de los recursos, a través del intercambio mercantil y a través del trabajo no remunerado?

Para abordar las políticas sociales, en el marco de los regímenes de bienestar, necesitamos determinar los grados de desmercantilización del bienestar que las políticas permiten. ¿En qué medida las personas son autónomas del mercado para lidiar con sus riesgos? ¿Y en qué medida el acceso de las mujeres a las políticas públicas es independiente de su papel de madres o esposas? ¿Sabemos algo sobre el acceso a los recursos públicos a través de las redes clientelares? Los indicadores disponibles para medir estos asuntos son: el tamaño del Estado (a través de la proporción de personas ocupadas en el sector público), la proporción de empleados con seguridad social, la prioridad otorgada a la protección social en el marco del gasto público y el conocimiento que las personas tienen de las redes clientelares. En su conjunto, estos indicadores nos permiten reconstruir el papel de la política social en el marco del régimen de bienestar.

#### **4. CONSTELACIONES DE PRÁCTICAS DE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS**

Por más rápida que esta sea, cualquier revisión bibliográfica relativa a la situación de las familias, los mercados laborales y las políticas públicas en América Latina, da cuenta de un cúmulo importante de información y de análisis. Sin embargo y en gran medida, producto de la especialización temática, las *interrelaciones* entre las distintas prácticas de asignación de los recursos están a menudo ausentes o insuficientemente presentes. Por ejemplo, los análisis del mercado laboral

no suelen considerar el trabajo no remunerado como trabajo. Por eso, el trabajo no remunerado generalmente queda fuera de toda consideración, aunque un trabajo realizado en una esfera determinada esté teñido por el trabajo realizado en la otra. De igual manera, los estudios sobre política pública, rara vez abordan la familia como contraparte de los servicios públicos, y estos aparecen usualmente desvinculados del consumo privado.

Son las investigadoras feministas quienes más frecuentemente recurren a los análisis integrados de las distintas prácticas de asignación de los recursos: ¿cómo pensar la inserción laboral de las mujeres, por ejemplo, sin a la vez considerar la organización de la familia y las condiciones de acceso, públicas y privadas, a dichos mercados? Estudios sobre la emigración y los mercados laborales transnacionales, también son más proclives a considerar múltiples prácticas, por ejemplo, a vincular la inserción laboral y el intercambio mercantil con las remesas, por un lado y con la organización de las familias y las continuidades y permanencias de la división sexual del trabajo, por el otro.

Si en los estudios sobre migraciones frecuentemente encontramos registro de las relaciones entre las familias, el Estado y el mercado, la literatura especializada en mercados laborales y políticas públicas tiende a enfocarse exclusivamente en una u otra práctica. Por ejemplo, en la literatura especializada se describen las situaciones de empleo y de desempleo, pero no de organización familiar ni de disponibilidad o no de las condiciones –públicas o privadas– que faciliten el cuidado de los/as niños/as y distribuya las responsabilidades más allá de las familias y de las mujeres. Por lo mismo, el mercado laboral tiende a pensarse desde la oferta y no desde la demanda ni desde los variados equilibrios que las familias construyen entre el acceso a los ingresos y al trabajo no remunerado.

Tercero, las familias han sido un foco de especial interés en el Cono Sur y México y en menor medida, en América Central y en los países andinos. Los estudios

abordan las recomposiciones familiares, el impacto de la transición demográfica en el tamaño de las familias, los cambios en los papeles que cumplen los hombres y las mujeres así como en la división sexual del trabajo. Casi siempre se basan en las encuestas periódicas de hogares y no en instrumentos de medición propios. Estas encuestas son instrumentos fundamentales para conocer la realidad de los hogares a través del tiempo y de manera periódica. Sin embargo, su unidad de registro es el hogar y no la familia. Por eso, quedan fuera las relaciones de interdependencia económica y de cuidados que se dan entre personas de una misma familia que habitan distintos hogares (por ejemplo la hija que cotidianamente atiende y supervisa a su madre adulta mayor que vive en su propia casa). Estos datos ocultan o desdibujan las interacciones cotidianas que están detrás de la producción del bienestar, generado a través de la distribución de los ingresos y del trabajo no remunerado, y desplegado por personas y recursos que no necesariamente coexisten bajo un mismo techo.

Para conocer la presencia de trabajo no remunerado contamos con encuestas o módulos de uso del tiempo. En América Latina alrededor de la mitad de los países ya las han llevado a cabo y han permitido conocer las reparticiones de las tareas de cuidado y de oficio doméstico según sexo e integrantes del hogar (Martínez Franzoni, 2005). Concretamente, estas mediciones muestran la altísima y casi exclusiva feminización del cuidado de personas altamente cuidado-dependientes, como niños, niñas y adultos mayores, pero también de hombres adultos. Según las encuestas, los hombres jóvenes y los adultos no muestran mayor diferencia en cuanto al tiempo que dedican al cuidado. En general, independientemente de su edad, cuentan con madres o esposas que asumen dicha responsabilidad, lo cual no ocurre en el caso de las mujeres.

Pero a la vez que estamos comenzando a conocer este alto grado de inercia en la distribución del trabajo dentro de los hogares, existe un gran vacío en el conocimiento

que tenemos acerca de aspectos normativos, muy relevantes para abordar los regímenes de bienestar. Por ejemplo, ¿desearían las madres delegar las tareas de cuidado de sus hijos/as al mercado o a los servicios públicos? En este sentido, el tema de la oferta de cuidados y de la relación entre las familias y las políticas públicas ha sido poco abordado, lo que muestra que desde la investigación, se ha dado también una “familiarización” del tema del cuidado, aislándolo de las otras esferas.

Retomando a Rudra (2005), para abordar los mercados laborales, en el marco de los regímenes de bienestar, debemos determinar los grados de mercantilización de la fuerza de trabajo que estos alcanzan. Es decir ¿en qué medida los países ofrecen condiciones para que la población viva de sus ingresos? Para profundizar en el análisis empírico, necesitamos establecer las capacidades nacionales de absorción de la fuerza de trabajo. En este sentido, algunos indicadores disponibles son el porcentaje de la población económicamente activa, la participación femenina en el mercado de trabajo, el desempleo y la importancia de las remesas. También están disponibles los datos relativos a la proporción del trabajo asalariado (relativamente formal y protegido) y la del trabajo independiente no calificado (informal, desprotegido y de bajos ingresos).

En segundo lugar y retomando a Esping-Andersen ¿conlleven las ocupaciones la protección social? Y si lo hacen, esta protección social ¿depende estrictamente del nivel de los ingresos? ¿Hay un manejo colectivo de los riesgos basado en otros criterios distintos al de la ocupación laboral como la dependencia económica, la necesidad o la pertenencia a una comunidad o un criterio de ciudadanía? En otras palabras, ¿en qué medida la protección social está desmercantilizada? Para abordar estos temas, hay ciertos indicadores disponibles tales como el tamaño de la inversión social y la proporción destinada a los sectores financiados con presupuestos públicos (como educación) o con contribuciones (seguridad social), entre otros.



En tercer lugar y retomando a O'Connor, Orloff y Shaver (1999) nos preguntamos ¿en qué medida la división sexual del trabajo absorbe el manejo de los riesgos? ¿Cómo se presenta esta absorción y en qué proporción? Estas autoras asumen la existencia de los mercados laborales formales y de la política pública de algún tipo. En América Latina no podemos dar por sentado ninguna de las dos. En este escenario ¿en qué medida es familiarista el manejo de los riesgos? Los indicadores disponibles tienen que ver con la presencia de la jefatura femenina, la reproducción o no del modelo de los hombres proveedores y las mujeres cuidadoras, con la dedicación femenina a tiempo completo a las tareas del hogar, entre otros.

Como se ha mostrado a lo largo de este capítulo, una mirada condensada de la compleja y heterogénea realidad latinoamericana en materia de producción de bienestar, nos muestra importantes rasgos comunes de sus mercados laborales, familias y políticas sociales. Pero también resaltan las diferencias cualitativas que es necesario explorar con mayor detenimiento. Y si dentro de nuestra región hay marcados contrastes en la organización de los mercados laborales, las familias y la política pública, es de esperar que el conjunto de "seguros" disponibles contra los riesgos de vivir, es decir, los regímenes de bienestar, también varíen entre unos y otros países. ¿Hay, sin embargo, tantos regímenes de bienestar como países? ¿O por el contrario es posible identificar patrones comunes *entre* países?

Explorar respuestas a estas preguntas requiere considerar las *constelaciones* de prácticas de asignación de los recursos antes que las relaciones entre unas y otras separadamente. El siguiente capítulo explora las diferencias entre las prácticas de asignación de recursos y las constelaciones o combinación de prácticas del bienestar al que dan lugar estas constelaciones. Para ello se pasa de las valoraciones generales a un análisis empíricamente detallado, tanto de prácticas como de las constelaciones a que dan lugar en distintos conglomerados de países.

---

**SEGUNDA PARTE**  
*Hallazgos*

## **CAPÍTULO 3**

### **Regímenes de bienestar actuales en América Latina**

En el capítulo introductorio se fundamentó la necesidad de entender mejor lo que ocurre con la transición social en América Latina. También se planteó la gran utilidad teórica, empírica y política de la noción de régimen de bienestar, para dar cuenta de dicha transición social. El capítulo 1 presentó una síntesis de los principales insumos conceptuales disponibles para abordar los regímenes de bienestar en general y los latinoamericanos en particular. El capítulo 2 hizo un recuento de la situación actual en la región de los mercados laborales, las políticas públicas asociadas al bienestar y de las familias. Este capítulo mostró además, que la evidencia empírica disponible es insuficiente para reconstruir el régimen de bienestar como tal. Se requiere entonces, un salto cualitativo en términos de información y de técnicas estadísticas utilizadas. Precisamente, de esto trata el presente capítulo.

A continuación resumo el enfoque teórico-metodológico desde el cual se exploraron empíricamente los regímenes de bienestar latinoamericanos. Seguidamente, se explica la metodología a partir de un breve repaso de los indicadores previamente empleados en el estudio, así como una fundamentación y descripción de la batería de indicadores seleccionados y el tipo de análisis estadístico realizado. En tercer lugar, presento los principales hallazgos, es decir, cuáles son los regímenes de bienestar existentes hoy en América Latina y cómo se caracterizan.

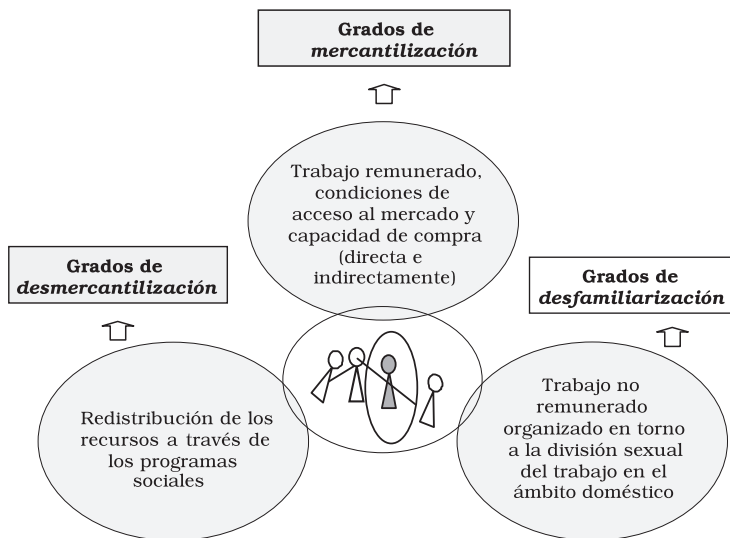
## 1. DIMENSIONES DE ANÁLISIS

Tres son las dimensiones que nos permiten operacionalizar el régimen de bienestar en tanto constelación de prácticas de asignación de los recursos: mercantiles, públicas y familiares. Estas se esquematizan en el diagrama 3.1 y se explican a continuación.

Lo primero que debemos determinar es el grado de *mercantilización* de la fuerza de trabajo alcanzado en un determinado régimen de bienestar. En América Latina, y a diferencia de Europa y de América del Norte, el acceso de las personas a los mercados laborales formales no puede darse por sentado sino que, por el contrario, constituye un reto (Rudra, 2005). Interesa por eso determinar el grado en que, efectivamente, los países logran mercantilizar su fuerza de trabajo. En esta dimensión se refleja la capacidad del mercado laboral de proveer trabajo remunerado, así como la calidad de dicho trabajo, según la estabilidad socioeconómica, la protección social y otras garantías laborales. Empíricamente, se valora a través de los indicadores del tipo de acceso que se tiene al mercado laboral, como la relación asalariada o el trabajo por cuenta propia, la ocupación y el desempleo. En segundo lugar se valora a través del tipo de acceso: con o sin protección social y con formas colectivas, individuales o mixtas de protección social; así como a los ingresos obtenidos en el país o a través de la repatriación de recursos mediante remesas. Distinguimos además entre población urbana y rural, dado que tienen condiciones diversas para el manejo de los riesgos: la población rural presenta mayor dependencia sobre la producción para el autoconsumo y menor sobre los ingresos.

Una segunda dimensión es el grado de *desmercantilización* del bienestar, es decir, su autonomía con respecto al intercambio mercantil de los bienes y servicios, debido a la reasignación de los recursos que realizan las políticas públicas (Esping-Andersen, 1990). Esta reasignación de los recursos puede también ser realizada por las comunidades y por la cooperación internacional, traducida o no

**DIAGRAMA 3.1**  
**Regímenes de bienestar: dimensiones de análisis**



**Fuente:** Elaboración propia, 2007.

en una política pública. En este análisis interesa, por lo pronto, conocer el grado de desmercantilización del bienestar a partir de la valoración del acceso de la población a los servicios a través de la política pública por un lado, y del consumo privado, por el otro. Los indicadores relevantes para ambos son la cobertura de los servicios, el gasto público y privado destinado a un mismo servicio básico como es el de salud, el peso relativo del consumo privado en general y los criterios de acceso a la inversión pública.

La tercera dimensión es el grado de *desfamiliarización* del bienestar, es decir, la autonomía existente entre el acceso a los recursos y la disponibilidad del trabajo femenino no remunerado (Orloff, 1993)<sup>1</sup>. Dada

1 Todas las sociedades contemporáneas han estado apoyadas en una estructura ocupacional que "ordena" a la gente en forma

la ausencia de los datos relativos al uso del tiempo que permitan hacer comparaciones entre los países<sup>2</sup>, esta dimensión se explora a partir de algunas aproximaciones empíricas, como la presencia de cónyuges mujeres sin trabajo remunerado (inversamente asociado a los grados de desfamiliarización); la proporción de familias extensas (en las que se presupone grados de desfamiliarización a través de arreglos distintos a los tradicionales); y la presencia del servicio doméstico remunerado (el cual se presume desfamiliariza el bienestar al mercantilizarlo). También consideramos la regulación y efectiva presencia de infraestructura social de cuidado como guarderías y licencias por maternidad (que permitirían mayores grados de desfamiliarización).

En el centro de las prácticas de asignación de los recursos, hay personas en relación de interdependencia con otras. Esta relación de interdependencia usualmente tiene lugar en el marco de las familias conformadas de diversas maneras. Es en este marco que, bajo ciertas restricciones como el nivel socioeconómico o la división sexual del trabajo, se toman decisiones con respecto a qué recursos obtener mediante distintas prácticas de asignación de los mismos.

En vista de las extremas desigualdades que hay en la región, es importante considerar no sólo las prácticas de asignación de los recursos, sino también los resultados de estas prácticas, visibles en las condiciones de

---

jerárquica así como, en un modelo de familia, más o menos constituido por varones proveedores y mujeres cuidadoras (Esping-Andersen, 1990; Lewis, 1993; Sainsbury, 1996 y 1999). La pregunta es: ¿en qué grado el bienestar deja de estar sujeto a la disponibilidad de mujeres dedicadas tiempo completo a la atención de otros integrantes de la familia?

- 2 En América Latina, el conocimiento y la medición del uso del tiempo a través de las encuestas de hogares es reciente. Existen mediciones de este tipo para menos de la mitad de los 18 países considerados y además, las muestras e indicadores que ofrecen no son necesariamente comparables (Martínez Franzoni, 2005).

vida de la población. Por esto, finalmente se consideró el *desempeño* del régimen, independientemente del tipo de prácticas que se presenten, mercantiles o no, de las cuales, dicho desempeño es producto.

A partir de estas dimensiones, el análisis reconstruye los regímenes de bienestar en tanto constelaciones de prácticas que asignan los recursos a través del mercado, de la división sexual del trabajo y del Estado (Esping-Andersen, 2000). Estas prácticas, sin embargo, no están en igualdad de condiciones, sino que coexisten bajo el predominio del intercambio mercantil: los ingresos definen, de manera fundamental, el acceso a los bienes y servicios aún cuando, para muchas personas, no sea la única práctica ni siquiera, la principal.

Lejos de construir interrelaciones armónicas y sinérgicas, los regímenes están teñidos de las tensiones entre las prácticas de asignación de los recursos, que aumentan cuanto más débiles son unas frente a las otras. Por ejemplo, si el intercambio mercantil del bienestar es limitado, el trabajo no remunerado aumenta y si la política pública no brinda ciertos servicios, la mercantilización y el trabajo no remunerado también aumentan. Entonces ¿qué ocurre cuando los mercados laborales no logran absorber y remunerar de manera adecuada a grandes contingentes de personas? ¿O qué ocurre cuando la política pública no cumple siquiera funciones básicas de protección ante las situaciones extremas? América Latina ofrece un escenario ideal para explorar respuestas a estas preguntas.

El equipo de investigación convocado para este estudio construyó una base de datos con información relativa a los 18 países de la región –Brasil y todos los hispano-parlantes salvo Cuba<sup>3</sup>– correspondiente a los indicadores que permiten explorar cada una de las dimensiones del análisis. La base inicial de los datos

---

3 Debido a serias limitaciones en las estadísticas disponibles para la comparación con los restantes países.

reunió material relativo al período 1998-2003. El análisis estadístico se enfocó en los datos más recientes, aquellos que estuvieran disponibles para la máxima cantidad de países. En los casos con información de un único año, por ejemplo información electoral, que pueden estar sesgados (como en materia de gasto social), se recurrió a los promedios de varios años.

¿Cómo agrupar a los países según los regímenes de bienestar? El análisis estadístico de conglomerados permitió identificar los grupos de países, en función de las prácticas de asignación de los recursos consideradas. Se trata de una técnica estadística, la que es ideal para el propósito de esta investigación, porque permitió identificar agrupamientos inductivamente, sin imponer a los datos un agrupamiento preconcebido. Siendo el primer estudio de este tipo, que busca trascender el análisis del Estado a partir de un análisis estadístico de conglomerados, las decisiones metodológicas tomadas fueron múltiples. A continuación las explico.

## **2. METODOLOGÍA<sup>4</sup>**

Para que la investigación empírica refleje adecuadamente los aspectos conceptuales relacionados con los regímenes de bienestar, debe hacerse sobre la base de un análisis comparado entre los países. Hasta la fecha, mucho de lo que sabemos sobre América Latina en materia de bienestar se refiere, en realidad, a los países del Cono Sur, los cuales, junto con Brasil, encabezaron la construcción de la política social durante la mayor parte del siglo XX. En marcado contraste, desde esta literatura, se ha analizado mucho menos a los países de América Central, de los Andes y del resto de América del Sur. Es por eso imperativo que en el análisis de los regímenes de bienestar se incluya a las naciones menos estudiadas, las

---

4 El anexo metodológico al final del capítulo amplía esta sección.



cuales presentan tipos y constelaciones peculiares de los mercados laborales, las políticas públicas y las familias.

La pregunta es entonces cómo comparar 18 países latinoamericanos simultáneamente, analizando las interacciones entre los mercados laborales, las políticas públicas y las familias. La tarea requiere de un análisis estadístico. Adicionalmente, en términos de validez, es razonable recurrir a las estadísticas disponibles para la región y producidas por fuentes legitimadas, en cada uno de los aspectos a explorar empíricamente.

Antes de describir cuáles son los indicadores disponibles para el estudio de los regímenes de bienestar en América Latina, dos ejercicios son necesarios. El primero es valorar las fortalezas y debilidades de los indicadores empleados previamente por otros/as investigadores/as. Y segundo, explicitar cuáles de estos indicadores serían los ideales para este tipo de análisis, en caso de poder elegir. En tercer lugar, me aboco a describir y fundamentar los indicadores que fueron efectivamente utilizados para el análisis de los conglomerados, que se presenta en lo que resta del capítulo.

La revisión de los indicadores se centra en cuatro innovadores esfuerzos en el estudio de los regímenes de bienestar: el novedoso estudio de Esping-Andersen de 1990; el trabajo pionero de Filgueira (1998) sobre los Estados de bienestar en Latinoamérica antes de la crisis de los años ochenta y los estudios conducidos por Gough y Wood (2004) y Rudra (2005) sobre regímenes y Estados de bienestar, respectivamente, en países del Sur del planeta. Los cuatro estudios hacen importantes contribuciones empíricas, aunque también lidian con las limitaciones impuestas por los datos disponibles.

Como se muestra en el cuadro 3.1, los indicadores utilizados para medir la desmercantilización del bienestar refieren al gasto social y a la cobertura de los servicios, estos son mejores y más abundantes que los indicadores empleados para valorar empíricamente las restantes dimensiones. Esping-Andersen se enfoca en la protección social (pensiones, salud y seguro de

desempleo), utiliza fuentes primarias que combinan la normativa existente con el gasto efectivamente realizado y pone particular atención a los criterios de acceso a los beneficios.

Sainsbury (1996) se enfoca también en los criterios de acceso, aunque poniendo énfasis en los que son individuales (como el tener o no trabajo remunerado) o los familiares (como que el criterio de acceso sea la dependencia económica del cónyuge).

Quienes han investigado los regímenes de bienestar en un gran número de los países del Sur, estén estos en África, Asia o América Latina, han empleado medidas más sencillas para su estudio, en particular, el gasto y la cobertura que, además, están disponibles para la mayoría de los países y son datos públicos. Este es el caso de Filgueira (1998), Gough (2004) y Rudra (2005).

En general, los estudios de la combinación de prácticas del bienestar, no han considerado la mercantilización de la fuerza laboral. Excepcionalmente, el trabajo de Rudra (2005) considera la calidad del acceso al mercado laboral, valorándolo mediante el número de convenciones de la Organización Internacional del Trabajo ratificadas en cada país. Se trata, sin embargo, de un indicador débil, dado que en nuestra región, una cosa es la ratificación de un convenio y otra muy distinta, su cumplimiento. También se ha empleado el peso relativo de las remesas como medida aproximada a la importancia de los mercados laborales transnacionales. Dado que el acceso de las mujeres al mercado laboral no puede darse por sentado, varias investigadoras feministas como Sainsbury (1999), consideran indicadores que van más allá del número de personas que forman parte del mercado laboral y reconstruyen así, más comprensivamente, los rasgos distintivos de la población económicamente activa, como por ejemplo, las brechas salariales entre los hombres y las mujeres. Generalmente, los indicadores relativos a la mercantilización de la fuerza laboral plantean un reto

analítico: evitar la medición simultánea de la mercantilización y la desmercantilización. Por ejemplo, mientras el empleo formal permite valorar los grados de la mercantilización, la proporción de la población económicamente activa que cuenta con un seguro social, enfatiza los grados de desmercantilización.

Además, las investigadoras feministas han hecho contribuciones importantes para medir la familiarización

**CUADRO 3.1**  
**Indicadores usados para el agrupamiento**  
**de los regímenes de bienestar entre**  
**investigadores seleccionados**

<b>Mercantilización del bienestar</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Segregación ocupacional y brechas salariales por género (O'Connor, Orloff y Shaver)</li> <li>- Número acumulativo de convenciones de la OIT ratificadas por los países (Rudra)</li> <li>- Remesas como porcentaje del PIB (Gough)</li> </ul>
<b>Desmercantilización del bienestar</b>
<p>a) Gasto social</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gasto social como porcentaje del PIB (Filgueira)</li> <li>- Gasto público como porcentaje del total del gasto del gobierno (Rudra)</li> <li>- Gasto público en educación, salud, vivienda, salarios y seguridad social (Rudra)</li> <li>- Gasto <i>per cápita</i> en educación (Rudra)</li> <li>- Gasto en educación terciaria (profesional y universitaria) como porcentaje del PIB (Rudra)</li> <li>- Gasto público en educación, salud y seguridad social como porcentaje del PIB (Gough)</li> <li>- Flujos internacionales como porcentaje del PIB (Gough)</li> <li>- Gasto privado en salud (Gough)</li> <li>- Acceso a los servicios sociales a partir de criterios de acceso individuales o familiares (por sectores y en su conjunto) (Sainsbury)</li> </ul>

**Continúa...**

**CUADRO 3.1 (continuación)**

<p>b) Servicios de salud*</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de tasa de reemplazo durante las primeras 26 semanas de enfermedad; número de semanas en el empleo requeridas para calificar; número de semanas de espera para que el beneficio sea pagado; número de semanas durante las cuales se mantiene un beneficio (medido por la cobertura de la población como porcentaje de la fuerza laboral) (Esping-Andersen)</li> <li>- Porcentaje de niños/as menores de 12 meses vacunados contra el sarampión (Filgueira)</li> <li>- Porcentaje de niños/as entre 12 y 23 meses, vacunados, por ejemplo, contra el sarampión, la difteria y el tétano (Rudra)</li> </ul>
<p>c) Pensiones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de los beneficios mínimos de la pensión; los beneficios de la pensión estándar; el periodo de contribución y el monto del financiamiento de la cotización individual (Esping-Andersen)</li> <li>- Cobertura como porcentajes de la población total y la económicamente activa (Filgueira)</li> </ul>
<p>d) Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cobertura de la educación primaria y secundaria como porcentaje de niños/as (Filgueira)</li> </ul>
<b>Familiarización del bienestar</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación laboral femenina (O'Connor, Orloff y Shaver)</li> <li>- Permisos de maternidad y paternidad (O'Connor, Orloff y Shaver)</li> <li>- Guarderías públicas y privadas (O'Connor, Orloff y Shaver)</li> </ul>
<b>Desempeño en el manejo de riesgos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de alfabetización de adultos (Rudra y Gough)</li> <li>- Tasa de mortalidad infantil (Rudra)</li> <li>- Índice de desarrollo humano (Gough)</li> <li>- Índice de pobreza humana (Gough)</li> <li>- Expectativas de vida (Gough)</li> <li>- Brecha de pobreza (Gough)</li> <li>- Derechos humanos (puntajes en libertad de expresión y libertades políticas y civiles) (Gough)</li> </ul>

**Fuentes:** Esping-Andersen (1990); Filgueira (1998); Gough (2004); O'Connor, Orloff y Shaver (1999); Rudra (2005), Sainsbury (1996).

\* Esping-Andersen usa los mismos indicadores para los programas de desempleo.

del bienestar. Con respecto a los países de Europa y América del Norte, O'Connor, Orloff y Shaver (1999) estudian la participación laboral femenina y masculina, teniendo en cuenta el tipo de familias –nucleares o extensas– al que pertenecen. Además de determinar el acceso de las mujeres al mercado laboral, estas investigadoras analizan el papel de la política pública en la creación de las condiciones necesarias para dicho acceso, concretamente, para que las mujeres dejen de ser responsables exclusivas del cuidado de los niños y las niñas. Algunos ejemplos de estas medidas son las licencias por maternidad (y en algunos casos por paternidad), así como los centros de cuidado.

Finalmente, en Europa y América del Norte, los estudios sobre regímenes de bienestar dejan a un lado los balances relativos a las condiciones de vida de la población. Dada la relativa homogeneidad en las condiciones de vida existente en esos países, estos estudios se enfocan más bien en los arreglos mercantiles, públicos y familiares, antes que en el desempeño que estos arreglos tienen, por ejemplo, en cuanto a la mortalidad infantil u otros indicadores de resultado. Pero en una región como la latinoamericana, en la cual las condiciones de vida son tan heterogéneas, es clave valorar las condiciones básicas de vida, como la alfabetización y la mortalidad por separado o los índices de calidad de vida, como el de desarrollo humano.

¿Qué tan adecuadas son estas mediciones para el análisis empírico de varias dimensiones de un régimen de bienestar? ¿Cómo se comparan las medidas disponibles con las deseables? Para determinar los grados de mercantilización, lo mejor sería establecer el acceso global a los mercados laborales (ya sean nacionales o internacionales, como se reflejan en las remesas), junto con los salarios y la distinción entre los empleos formales e informales. Para valorar los grados de desmercantilización en los países del Sur sería deseable considerar la asignación colectiva de los recursos en el nivel comunitario, regional e internacional y no sólo el

nacional. Para la familiarización deberíamos de tener en cuenta el uso del tiempo, en particular las horas dedicadas al trabajo no remunerado, tanto tareas domésticas como de cuidados, por parte de los hombres y las mujeres (Martínez Franzoni, 2005). Además, dado que los países en estudio son extremadamente desiguales, sería deseable considerar, no sólo los promedios, sino también la medida en que la población se aleja de dichos promedios.

Teniendo en cuenta los indicadores utilizados previamente, así como las opciones disponibles para mejorarlos, a continuación discuto el conjunto de las mediciones efectivamente empleadas por nuestro equipo de investigación. En términos de sus bases empíricas, nuestra selección de indicadores tiene dos fortalezas: una es la selección más comprensiva y sistemática para cada una de las tres dimensiones consideradas y la segunda descansa en las fuentes públicas, fácilmente disponibles y legítimas en las respectivas áreas de medición. Esto último facilita la réplica futura, los ajustes y las mejoras del estudio, por parte de otros equipos de investigación.

Con el fin de considerar todas las alternativas, antes de seleccionar los indicadores, consolidamos primero los indicadores disponibles para cada dimensión, según año y número de países. Luego, con el objetivo de aumentar la probabilidad de recoger la información para los 18 países en estudio, utilizamos los datos de un período de seis años, de 1999 al 2004. La base inicial de los datos estuvo constituida por 37 variables y 100 indicadores elaborados por prestigiosas instituciones como CEPAL, BID, Banco Mundial, OIT, UNESCO, OPS, CELS, INTERPOL-UNODC-ONU y el Latinobarómetro (ver anexos). Las redundancias fueron eliminadas seleccionando el mejor indicador para cada una de las 37 variables. Luego, se eligieron para el estudio los años más recientes con la mayor cantidad de países posible. Finalmente 32 fueron los indicadores considerados en el análisis de los conglomerados.

**CUADRO 3.2**  
**Regímenes de bienestar en América Latina:**  
**dimensiones, indicadores, fuentes, año y significación estadística**

Dimensiones	Variable	Fuente	Año	Sig. est.
Mercantilización (N=11)	Tasa neta de participación nivel nacional (15 a 64 años)	BID	1999	
	Tasa de desempleo nacional	BID	1999	
	PEA femenina (15 a 64 años)	BID	1999	
	Trabajo infantil (entre 10 y 14 años)	BID	1999	
	PEA ocupada asalariada	CEPAL	2002	Sí
	Trabajadores independientes no calificados	CEPAL	1999	Sí
	PIB por habitante (US\$ 1995)	CEPAL	2003	Sí
	Población nacional bajo línea de pobreza	CEPAL	1999	Sí
	Coefficiente de GINI	CEPAL	1999	
	Remesas como % del PIB Población rural	BM CEPAL-CELADE	2003 2000	Sí
Desmercantilización (N=10)	Gasto privado en salud	OPS	2001	
	Matrícula educativa privada	UNESCO	2001	Sí
	Consumo privado como % del consumo total	CEPAL	2002	
	Población urbana ocupada en sector público	CEPAL	2002	Sí
	Gasto público en salud per cápita (US\$ 1997)	CEPAL	1999/01	Sí
	Gasto público en educación per cápita (US\$ 1997)	CEPAL	1999/01	Sí
	Gasto público social como % del PIB 1/	CEPAL	1999/01	Sí
	Gasto público social por habitante (US\$ 1997)	CEPAL	1999/01	Sí
	Gasto social dirigido a desarrollo humano	CEPAL	1999/01	Sí
	Empleados(as) con seguridad social	BID	90s	Sí

**Continúa...**

CUADRO 3.2 (continuación)

Dimensiones	Variable	Fuente	Año	Sig. est.
Familiarización (N=9)	Familias urbanas extensas y compuestas	Arriagadaa	1999	Sí
	Mujeres activas de 15 a 34 años	OIT	2003	
	Mujeres jefas de hogar	CEPAL	2002	Sí
	Filias nucleares biparen. c/ cónyuge s/ trabajo remunerado	Arriagadaa	2002	
	Empleo urbano en servicio doméstico	CEPAL	2002	
	Creer que mujer debe estar en el hogar	LATINOBAR.	2004	
	Población menor de 12 años	CEPAL-CELADE	2000	
	Población mayor de 65 años	CEPAL-CELADE	2000	
	Razón de dependencia (población 12 a 64 años)	CEPAL-CELADE	2000	
	Tasa de mortalidad menores de 5 años	UNICEF	2003	
Homicidios por cada 100.000 habitantes	PNUD	2001		
Desempeño en manejo de riesgos (N=8)	Población con experiencia en delito	LATINOBAR.	2004	
	Índice de Desarrollo Humano relativo al Género	PNUD	2002	
	Satisfacción con la democracia	LATINOBAR.	2004	
	Satisfacción con la economía de mercado	LATINOBAR.	2004	
	Poblac. carcelaria s/ proceso o c/ libertad condicional	PNUD	2000	
	Esperanza de vida escolar	UNESCO	2001	

**Fuente:** Proyecto Regímenes de bienestar en América Latina; Juan Diego Trejos con la asistencia de Luis Ángel Oviedo.

1/ No se incluyó en el análisis de los conglomerados debido a la alta correlación con el gasto público social por habitante.



La relación entre los indicadores y las dimensiones es conceptual e hipotética antes que empírica y estadística. La presente reconstrucción de las relaciones entre los mercados laborales, las políticas públicas y las familias se establece a partir de los supuestos teóricos. En el futuro sería oportuno poner a prueba el modelo teórico a través de un análisis factorial, que demuestre empíricamente, si cada conjunto de indicadores efectivamente corresponde a cada una de las tres dimensiones conceptuales. Los indicadores seleccionados para medir cada dimensión se presentan en el cuadro 3.2.

El cuadro 3.3 resume las relaciones esperadas –directas e indirectas– entre los indicadores y las dimensiones. Por ejemplo, cuanto más alto es el desempleo, más baja será la mercantilización de la fuerza laboral (correlación inversa). Sin embargo, cuanto más alto es el gasto social, mayor es la desmercantilización (correlación directa).

Para medir el grado de mercantilización del bienestar, se utilizaron once indicadores que permiten determinar el grado en que los mercados laborales nacionales absorben y proporcionan trabajo asalariado, así como el grado en que remuneran la fuerza laboral. Estos aspectos fueron medidos según: la participación en el mercado laboral (correlación directa), la participación femenina en el mercado laboral (correlación directa), la participación infantil en la fuerza laboral (correlación inversa) y el desempleo (correlación directa). La capacidad para proporcionar trabajo asalariado fue medida según la presencia de la población ocupada asalariada (correlación directa) y del trabajo independiente no calificado (correlación inversa).

La proporción de los trabajadores/as informales no calificados provee una aproximación empírica al autoempleo, es decir, se valora la transformación de los hogares en unidades productivas como una forma de compensar la insuficiente generación de trabajo remunerado formal. Los salarios son medidos en términos del producto bruto *per cápita* (relación directa), la desigualdad en el ingreso es medida mediante el

**CUADRO 3.3**  
**Regímenes de bienestar en América Latina:**  
**dimensiones, indicadores y relación entre**  
**dimensiones e indicadores directas e indirectas**

Dimensión	Variable	Relación con la dimensión
Mercantilización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa neta de participación nivel nacional (15 a 64 años)</li> <li>• Tasa de desempleo nacional</li> <li>• PEA femenina (15 a 64 años)</li> <li>• Trabajo infantil (entre 10 y 14 años)</li> <li>• PEA ocupada asalariada</li> <li>• Trabajadores independientes no calificados</li> <li>• PIB por habitante (US\$ 1995)</li> <li>• Población nacional bajo línea de pobreza</li> <li>• Coeficiente de GINI</li> <li>• Remesas como % del PIB</li> <li>• Población rural</li> </ul>	Directa  Inversa Directa Inversa Directa  Directa Directa  Inversa Inversa Inversa Control
Desmercantilización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gasto privado en salud</li> <li>• Matrícula educativa privada</li> <li>• Consumo privado como % del consumo total</li> <li>• Población urbana ocupada en sector público</li> <li>• Gasto público en salud per cápita (US\$ 1997)</li> <li>• Gasto público en educación per cápita (US\$ 1997)</li> <li>• Gasto público social (per cápita)</li> <li>• Gasto público social como % del PIB</li> <li>• Gasto social dirigido a desarrollo humano</li> <li>• Empleados(as) con seguridad social</li> </ul>	Inversa Inversa  Inversa  Directa  Directa  Directa Directa  Directa Directa  Directa
Desfamiliarización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias urbanas extensas y compuestas</li> <li>• Mujeres activas de 15 a 34 años</li> <li>• Jefatura femenina</li> <li>• Flías. nucleares biparen. c/ cónyuge s/ trabajo remunerado</li> <li>• Empleo urbano en servicio doméstico</li> <li>• Población menor de 12 años</li> <li>• Población mayor de 65 años</li> <li>• Razón de dependencia (población 12 a 64 años)</li> </ul>	Inversa  Directa Control  Inversa Directa Control Control  Inversa

**Fuente:** Elaboración propia.

coeficiente de Gini (relación inversa), el acceso a los ingresos mediante la población bajo la línea de pobreza (relación inversa) y las remesas (relación inversa). Las remesas permiten además aprehender la emigración y la incapacidad del mercado para absorber la fuerza laboral. Además, los hogares rurales constituyen una variable de control para la proporción de hogares que podrían producir bienes de manera no mercantil.

Para establecer el grado de desmercantilización, consideramos nueve indicadores relativos a la cobertura y al gasto –público y privado–. Para determinar el papel de los servicios privados tomamos en cuenta los gastos en salud, la matrícula en educación privada y el consumo privado total de bienes y servicios. Para determinar el papel de los servicios públicos, incluimos la proporción de empleados públicos en la población económicamente activa, la proporción de la población asalariada con seguridad social y una batería de indicadores relativos al gasto (social por habitante; social como porcentaje del PIB; por habitante en educación y salud). Los indicadores del gasto y la matrícula privada se relacionan inversamente con la desmercantilización: cuanto más alto lo primero, menor lo segundo. Por el contrario, los indicadores relativos a la inversión pública se relacionan directamente: a mayor inversión, también mayor desmercantilización.

Para valorar el grado de desfamiliarización consideramos ocho indicadores. Dos indicadores son la proporción de familias extensas y compuestas y la proporción de las familias nucleares con cónyuges sin trabajo remunerado. Ambos tienen relación inversa con la desfamiliarización. Otros dos indicadores son la proporción de mujeres económicamente activas en edad reproductiva y la presencia del servicio doméstico en los hogares, ambas directamente relacionadas con la desfamiliarización. Además, consideramos la presencia de niños/as menores de 12 años y de personas adultas mayores de 65 años en las familias y la relación entre las personas económicamente dependientes

e independientes, en tanto variables de control de la cantidad y del tipo de demanda de cuidados existentes.

Finalmente, el desempeño del bienestar, como una capacidad para el manejo de los riesgos, puede ser el resultado de varias combinaciones de prácticas del bienestar. Para determinarlo se seleccionaron cuatro indicadores. El primero, la mortalidad infantil, refleja la educación, en particular femenina y la infraestructura pública asociada a la salubridad y al agua potable. En general, la valoración del desempeño del bienestar, permite un acercamiento al desarrollo humano. También consideramos la esperanza de vida escolar, es decir, el promedio de años alcanzados en educación. El índice de desarrollo humano relativo al género permite establecer la brecha en términos de desarrollo humano a partir del ingreso, la salud y la educación. Finalmente, la tasa de homicidios permite determinar el grado en que se encuentra amenazada la propia integridad física de las personas, condición necesaria para cualquier manejo que se haga de los riesgos.

Una vez identificados todos los indicadores necesarios, llevamos a cabo el análisis de los conglomerados. Esta técnica identifica a los grupos de países que son relativamente homogéneos cuando se comparan con otros grupos. Si la clasificación es exitosa, los países dentro del conglomerado serán muy similares entre sí y los países ubicados en distintos conglomerados serán muy distintos entre sí. Esta técnica estadística es ideal para el propósito de este libro, en la medida en que permite identificar a los grupos inductivamente, sin imponer ideas preconcebidas a los datos. Una vez que se ha realizado el agrupamiento, la teoría y la interpretación pueden ser reintroducidas para el análisis<sup>5</sup>.

Una vez identificados los conglomerados, determinamos las variables estadísticamente significativas para dicha identificación. Las variables que no eran

---

5 Por mayor detalle de este aspecto, ver el anexo metodológico.

significativas al 5% no fueron consideradas relevantes para la identificación y comprensión de cada grupo de países. La única excepción fue la importancia relativa de las remesas, las cuales fueron consideradas con una significación estadística menor al 10%. El análisis fue completado con la revisión de los valores promedio de cada variable significativa.

La siguiente sección desarrolla los resultados que arrojó el análisis de los conglomerados.

### **3. HALLAZGOS**

Tres fueron los tipos de régimen de bienestar identificados en la región latinoamericana. En el primero de ellos se ubican Argentina y Chile. En el segundo se encuentran Brasil, Costa Rica, México Panamá y Uruguay. Y en el tercero se ubican los siguientes países: Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Debido a rasgos que se explican a continuación, el primero es un régimen estatal-productivista; el segundo estatal-proteccionista; el tercero informal-familiarista.

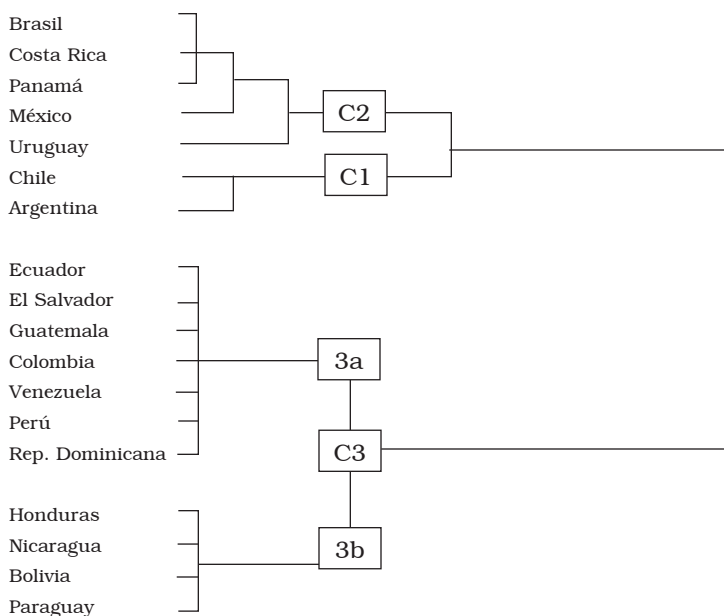
Los dos primeros conglomerados presentan diferencias de grado en materia de mercantilización y familiarización así como diferencias cualitativas en términos de desmercantilización. A su vez, entre estos dos conglomerados y el tercero, hay diferencias radicales, tanto de grado como cualitativas. De grado, por ejemplo, en la efectividad de los respectivos mercados laborales para absorber la fuerza de trabajo. Y en términos cualitativos, por ejemplo, en que sean principalmente expulsores o atrayentes de la población trabajadora.

Los países que conforman el tercer conglomerado comparten entre sí, menores grados de mercantilización de la fuerza de trabajo, escasos grados de desmercantilización y altos grados de familiarización del bienestar. Las diferencias que se presentan entre los países son de grado. Aparecen claramente dos

subgrupos de países: Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay, por un lado y los restantes países por el otro. Dado que se trata además de los países menos estudiados de la región, en este trabajo consideramos ambos subgrupos a los que seguidamente se les nombra como conglomerado 3 (reuniendo a Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú y República Dominicana) y conglomerado 4 (incluye a Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay).

El diagrama 3.2 representa los tres conglomerados identificados con la variación de grado encontrada dentro de los países que conforman el tercer conglomerado.

**DIAGRAMA 3.2**  
**Regímenes de bienestar en América Latina:**  
**conglomerados de países identificados**



**Fuente:** Elaboración propia.

El diagrama se interpreta de la columna izquierda hacia la derecha. Las líneas horizontales denotan la distancia entre los países pertenecientes a un mismo conglomerado; las verticales representan los conglomerados que convergen cuando se incorporan los países progresivamente disímiles. Cuanto más corta es la línea horizontal previa a la línea que une a los países, mayor es la homogeneidad del conglomerado identificado. El conglomerado que comprende a Brasil, Costa Rica, Panamá, México y Uruguay es el más heterogéneo de los cuatro. El conglomerado integrado por Argentina y Chile es mucho más homogéneo, aunque no tanto como el siguiente. Precisamente, dentro de este tercer conglomerado se distinguen dos subgrupos, uno que comprende a Ecuador, El Salvador, Venezuela, Perú, Guatemala, Colombia y República Dominicana (subgrupo 3<sup>a</sup>) y otro que comprende a Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Honduras (subgrupo 3<sup>b</sup>).

La proximidad geográfica no define a ninguno de los conglomerados. Vale decir que la posición geográfica y geopolítica, así como las relaciones entre los vecinos, puede influir pero no es condición necesaria para identificar las similitudes en las prácticas de la producción del bienestar. Si bien puede parecer obvia, esta constatación es importante, por lo frecuente que es la comparación entre los países a partir de la sola proximidad geográfica. Generalmente se da por sentado que dicha comparación es relevante, por criterios que, con frecuencia, permanecen implícitos. Así por ejemplo, Costa Rica suele compararse con el resto de América Central, Uruguay con el resto del Cono Sur o los países andinos entre sí. Si bien, las comparaciones regionales son útiles, este trabajo ofrece criterios explícitos que justifican la comparación de países dentro o entre los regímenes de bienestar.

¿Por qué quedaron los países agrupados en cada uno de los conglomerados? Más concretamente, ¿qué indicadores fueron estadísticamente significativos para su conformación? Como se muestra en el cuadro 3.4,

**CUADRO 3.4**  
**Regímenes de bienestar en América Latina: dimensiones, indicadores,**  
**significación estadística y valores según conglomerados**

Dimensión	Variable	Signific. estad. 1/	Congl. 1	Congl. 2	Conglomerado 3		Total	
					Subgrupo 3a	Subgrupo 3b		
Mercantilización (N=10)	Tasa neta de participación nivel nacional (15 a 64 años)	(0.467)	62,90	64,23	67,63	66,61	65,93	
	Tasa de desempleo nacional	(0.267)	12,00	7,14	7,87	4,13	7,29	
	PEA femenina (15 a 64 años)	(0.781)	38,80	36,82	38,80	38,58	38,20	
	Trabajo infantil (entre 10 y 14 años)	(0.073)	0,65	5,20	14,93	17,98	11,32	
	PEA ocupada asalariada	0,000	73,54	66,04	50,22	43,69	55,75	
	Trabajadores independientes no calificados	0,001	16,10	21,34	33,83	34,30	28,49	
	PIB por habitante (US\$ 1995)	0,000	6326,07	4243,40	2080,26	928,77	2897,00	
	Población nacional bajo línea de pobreza	0,000	22,70	28,86	53,46	67,70	46,37	
	Coefficiente de GINI	0,441	0,55	0,57	0,53	0,54	0,54	
	Remesas como % del PIB	(0.104)	0,10	1,05	6,63	6,52	4,33	
	Población rural	0,031	11,45	26,50	34,47	44,33	31,89	
	Desmercantilización (N=10)	Gasto privado en salud	(0.845)	45,52	48,92	50,46	44,29	48,11
		Matrícula educativa privada	0,011	36,10	13,46	25,66	28,49	24,06
Consumo privado como % del consumo total		(0.765)	83,40	83,18	86,08	86,02	84,96	
Población urbana ocupada en sector público		0,009	16,11	14,10	8,70	7,63	10,79	
Gasto público en salud per cápita (US\$ 1997)		0,000	272,00	177,00	43,43	25,75	102,00	
Gasto público en educación per cápita (US\$ 1997)		0,000	311,50	195,20	77,43	52,25	130,56	
Gasto público social per cápita		0,000	1293,00	885,60	202,57	117,25	482,31	
Gasto público social como % del PIB 2/	0,005	18,80	19,16	8,53	12,40	13,48		
Gasto social dirigido a desarrollo humano	(0.170)	29,38	25,81	23,65	31,64	26,66		
Empleados(as) con seguridad social	0,000	56,46	59,28	29,54	20,97	38,89		

Continúa...



CUADRO 3.4 (continuación)

Dimensión	Variable	Signific. estad. 1/	Congl. 1	Congl. 2	Conglomerado 3		Total
Defamiliaarización (N=8)	Familias urbanas extensas y compuestas	0.017 (0.903)	17,65	19,42	29,20	28,10	24,96
	Mujeres activas de 15 a 34 años	0.001 (0.409)	42,72	48,45	48,36	46,32	47,30
	Jefatura femenina		22,50	27,60	28,00	30,00	27,72
	Flias. nucleares biparen. c/ cónyuge s/ trabajo remunerado	0.001 (0.272)	51,55	46,54	40,59	38,50	42,99
	Empleo urbano en servicio doméstico	0.001	6,25	6,80	4,31	5,68	5,52
	Población menor de 12 años	0.029	24,46	26,11	30,82	36,08	29,97
	Población mayor de 65 años		8,43	6,68	4,53	3,50	5,33
Razón de dependencia (población 12 a 64 años)		0.007	49,05	48,87	55,02	65,58	54,99
Desempeño en manejo de ritos (N=5)	Tasa de mortalidad menores de 5 años	0.028 (0.202)	14,50	22,20	31,57	43,50	29,72
	Homicidios por cada 100.000 habitantes		6,35	9,96	31,07	56,43	28,10
	Índice de Desarrollo Humano relativo al Género	0.000	0,84	0,80	0,72	0,68	0,75
	Poblac. carcelaria s/ proceso o en libertad condicional	(0.684)	47,80	48,44	58,69	59,50	54,81
	Esperanza de vida escolar	(0.163)	12,22	11,31	10,09	9,90	10,63

**Fuente:** Proyecto Regímenes de bienestar en América Latina; Juan Diego Trejos con la asistencia de Luis Ángel Oviedo.

1/ Entre paréntesis indicadores que no fueron estadísticamente significativos al 5%.

2/ Este y el siguiente indicador de gasto presentan una correlación de 0,80 por lo que se usaron alternativamente pero no en forma simultánea.

de los 32 indicadores considerados para explorar cada una de las tres dimensiones de análisis, 19 fueron estadísticamente significativos para distinguir entre conglomerados. A continuación describo los principales hallazgos para cada una de las dimensiones. Para ello dentro del tercer conglomerado distingo entre dos subgrupos (3<sup>a</sup> y 3<sup>b</sup>).

### **3.1 Mercantilización del bienestar**

Para esta categoría, cinco indicadores fueron encontrados estadísticamente significativos: la proporción de la población económicamente activa asalariada; los trabajadores independientes no calificados; el producto bruto por habitante; la población bajo la línea de pobreza y una de las variables de control, la proporción de la población rural. Los primeros dos indicadores miden el grado de formalización de la fuerza de trabajo y los restantes, la remuneración y su distribución. Las remesas fueron estadísticamente significativas al 11% y cuatro indicadores no fueron estadísticamente significativos: la tasa neta de participación laboral, el desempleo, la población femenina económicamente activa y la proporción del trabajo infantil.

Los valores promedio muestran la efectividad de los mercados laborales para incorporar y remunerar su fuerza de trabajo, el valor más alto se encuentra en el conglomerado 1 y el más bajo en el conglomerado 3.

Los países del conglomerado 1 (Argentina y Chile) muestran la mayor formalización de la fuerza de trabajo: la población ocupada asalariada alcanza el 73,54% mientras que la independiente no calificada constituye un 16,19%. Además en este conglomerado encontramos también los mayores niveles de ingreso: un 22,7% de la población bajo la línea de pobreza recibe más de US.\$6.000 por persona al año, lo que en el contexto latinoamericano, es una proporción baja. Lo contrario ocurre en los países que conforman el tercer conglomerado. En promedio,

quienes tienen trabajo asalariado son alrededor de un 20% menos que en el conglomerado 1 (50,22% y 43,69% en los subgrupos 3<sup>a</sup> y 3<sup>b</sup>, respectivamente), mientras que quienes trabajan por su cuenta en tareas no calificadas son menos de la mitad que en el conglomerado 1 (33,80% y 34,30%, respectivamente). En promedio, el ingreso anual por habitante en el conglomerado 3 no supera la tercera parte del ingreso por persona del conglomerado 1 (US\$2.080 y US\$928,77, respectivamente).

En los países del conglomerado 2, (en el cual está incluido Costa Rica) encontramos que las dos terceras partes de la población ocupada tienen trabajo asalariado (66,23%) mientras que un 22,34% tiene trabajo independiente no calificado. El ingreso anual por habitante es entre el doble y cuatro veces y media más del encontrado en el conglomerado 3, según se trate del subgrupo 3<sup>a</sup> o 3<sup>b</sup>, aunque un tercio menor que en el conglomerado 1. Sin embargo, en el conglomerado 2 la población bajo la línea de pobreza representa en promedio un 28,86%, solo apenas por encima del conglomerado, y alrededor de la mitad del conglomerado 3 (en el cual se encuentran, entre otros, Ecuador y Nicaragua).

Las remesas como indicador, y por tanto la mercantilización transnacional de la fuerza de trabajo, es estadísticamente menos significativa (10,4%) que los restantes indicadores (5%). Teniendo presente esta menor significación, las remesas aumentan sistemáticamente cuando pasamos del conglomerado 1 (0,10% del PIB) al 2 (1,05% del PIB) y aún más cuando pasamos al conglomerado 3 (representan más del 6% del PIB).

Los primeros dos conglomerados son predominantemente urbanos (cerca del 90% y el 75% de la población respectivamente), mientras que el conglomerado 3 es predominantemente rural (al menos un tercio de la población).

En general los países en los conglomerados 1 y 2 tienen mayores capacidades para absorber su respectiva fuerza de trabajo y para hacerlo de manera asalariada. La principal diferencia tiene que ver con los

niveles de ingreso anual por persona. La población de los países que conforman el conglomerado 3 recurre, en mayor proporción, al autoempleo y a los mercados laborales transnacionales. Sin embargo, con una proporción de entre el 16% y el 20% de los/as trabajadores/as independientes no calificados/as, los mercados laborales de los conglomerados 1 y 2 también proveen insuficiente trabajo formal por lo que muchas personas deben recurrir al autoempleo. Por eso, aunque hay diferencias considerables entre conglomerados, en términos de mercantilización de la fuerza de trabajo, los tres presentan una tendencia a su informalización. Como veremos luego, esta noción de informalidad no alude, sin embargo, sólo al mercado laboral propiamente dicho, sino al desvanecimiento de los límites entre las lógicas de la asignación de los diferentes recursos –mercantiles, familiares y colectivos–.

Finalmente, es destacable que la distribución del ingreso no diferencie a los conglomerados. En los tres conglomerados encontramos países con alta desigualdad. Por ejemplo, en el conglomerado 2 se encuentra Brasil, con la mayor desigualdad del ingreso de toda la región, pero también Costa Rica y Uruguay con la menor. Los países del conglomerado 3 muestran desigualdades medias y altas y los dos países del conglomerado 1 tienen alta desigualdad en el ingreso. Carecemos entonces de evidencia empírica para mostrar que es posible ubicarse en los conglomerados 1 y 3 teniendo a la vez, bajos niveles de desigualdad. Esto no es sorprendente en los países del conglomerado 3, históricamente excluyentes, pero sí sorprende el comportamiento del conglomerado 1, dado que antes de la crisis económica de los años ochenta, tanto Argentina como Chile tuvieron un régimen universalista-estratificado (Filgueira, 1998).

El ubicarse en el conglomerado 2 es una condición necesaria, pero totalmente insuficiente, para encontrar niveles bajos en la desigualdad. Si se quisiera explicar la desigualdad del ingreso y no la del régimen de

bienestar, debería ser distinto, tanto el conjunto de variables a considerar como el modelo estadístico a realizar<sup>6</sup>. Esto explica porqué el coeficiente de Gini, que precisamente mide la distribución del ingreso, no fue estadísticamente significativo para la conformación de los conglomerados.

### **3.2 Desmercantilización del bienestar**

Siete indicadores fueron encontrados estadísticamente significativos: la cobertura de la educación privada, los/as trabajadores/as asalariados/as con seguridad social, los/as funcionarios/as públicos/as, así como los cuatro indicadores de la inversión social (el gasto social, el gasto social como porcentaje del producto interno bruto, el gasto en salud y educación). Dos indicadores no fueron estadísticamente significativos: el gasto privado en salud y el consumo privado, ambos relativamente homogéneos entre los países.

Primero, veamos qué ocurre con la política pública. ¿En qué medida está desvinculado el bienestar del “bol-sillo”, es decir, del intercambio mercantil? Si consideramos la proporción de la PEA ocupada en el sector público, el Estado es más grande en el primer conglomerado (16,11%) y menor en el segundo (14,10%). La inversión pública es consistentemente más alta en el conglomerado 1 que en el 2, ya sea que consideremos el gasto social *per cápita* en general por año (US\$1.293 y US\$865,60) o el gasto en educación (US\$311,5 y US\$195,2) o en salud (US\$272 y US\$177) para cada conglomerado respectivamente. Sin embargo, la prioridad fiscal de la política social (es decir, su relación con el PIB), es levemente mayor en el conglomerado 2 que en el 1 (19,16% y 18,80% respectivamente). Por su parte, la proporción del trabajo asalariado con seguridad social es más alta

---

6 En este caso lo adecuado sería utilizar la regresión múltiple y no el análisis de conglomerados.

en el conglomerado 2 (casi 60%) que en el conglomerado 1 (56,46%).

Dentro del conglomerado 2, México muestra resultados diversos. Por un lado, el país presenta resultados consistentes con los restantes países del conglomerado en materia de empleo público (11,2%), de trabajadores/as con seguridad social (52,5%) y de matrícula en la educación privada (12,5%). Por otro lado, el país muestra menor gasto social que el resto de los países del conglomerado (US \$456 dedicado a programas sociales, en contraste con US \$885,6 como promedio del respectivo conglomerado). Estos resultados le ubican entre los conglomerados 2 y 3 e incluso, el esfuerzo fiscal realizado en política social presenta valores más bajos que en algunos países del conglomerado 3 (9,8% en comparación con el promedio de 19,16% del conglomerado 2).

La matrícula privada varía considerablemente entre los conglomerados 1 (36,10%) y 2 (13,40%). Este es el único indicador que ubica a estos conglomerados en extremos opuestos. El conglomerado 1 tiene el porcentaje más alto de matrícula privada mientras que el 2 tiene el más bajo de los tres. Sugiere que el conglomerado 2 tiene servicios educativos más extendidos y universales que el conglomerado 1, donde prevalecen los servicios focalizados y donde una mayor proporción de la población depende de los servicios privados.

En el conglomerado 3 la proporción de la población económicamente activa en el sector público (8,7% y 7,63% en los subgrupos a y b, respectivamente) es la mitad o menos que la que encontramos en los conglomerados 1 y 2. Además, el porcentaje de trabajo asalariado con seguridad social es bastante bajo (29,54% y 20,97% en los subgrupos a y b, respectivamente). El gasto público también es consistentemente menor en el conglomerado 3 que en los conglomerados 1 y 2. Cuando se considera el gasto social total, este alcanza US\$202 y US\$117 en cada subgrupo. En el mismo conglomerado, el gasto en educación es de US\$77,43 en el subgrupo a y US\$52,25 en el subgrupo b y en salud, el gasto es de

US\$43,43 y US\$25,75 para el subgrupo a y b respectivamente. Sin embargo, el esfuerzo fiscal en el gasto social es mayor en el subgrupo 3b que en el 3a (12,40% y 8,53%, respectivamente) reflejando esto que Nicaragua y Bolivia dedican a los programas sociales, un porcentaje alto de su pequeño producto interno bruto (13,2% en Nicaragua y 17,9% en Bolivia). Con la excepción de Colombia (con 13,6%), estos porcentajes son considerablemente más altos que en otros países del subgrupo 3a, en el cual la mayoría de los países dedican menos del 10% del producto bruto interno a los programas sociales. Es de resaltar que aunque en el conglomerado 3, la población tenga niveles de ingreso mucho menores que en los otros conglomerados, entre el 25,66% y el 28,49% de la población recurre a la educación privada.

En general, la desmercantilización del bienestar es mayor en los conglomerados 1 y 2 y comparados entre sí, esta es mayor en el conglomerado 1 que en el 2, excepto en materia de educación y de seguridad social. En el 1, el alto porcentaje de matrícula en la educación privada sugiere un mayor peso de los servicios públicos focalizados. Además, hay una mayor proporción de trabajo asalariado con seguridad social en el conglomerado 2 que en el 1, junto con el cual también varía el tipo de seguridad social existente en uno y otro conjunto de países, más individualizado en el primer caso y más colectivo en el segundo. Con la excepción de México, todos los países del conglomerado 2 han promovido transformaciones estructurales en sus economías con cierta reticencia, lo cual se ha reflejado en el tipo de reformas introducidas en sus respectivos sistemas de seguridad social (concretamente en pensiones y en el caso de Costa Rica, también en salud). Estos países han mantenido los sistemas organizados en torno a los fondos colectivos y no individuales.

Pareciera que los países del conglomerado 2 tienen una mayor presencia de la protección social organizada colectivamente –por lo tanto estratificada según ocupaciones–, mientras que los del conglomerado 1 tienen

mayor presencia de la protección social individual. La desmercantilización es por lo tanto más favorable a la población pobre –por ingresos– en los países del conglomerado 1 y más pro-trabajo formal –y por lo tanto más favorable a los sectores medios– en los países del conglomerado 2. En cualquier caso, la desmercantilización está definida por dos principales criterios que orientan la asignación de los recursos: la necesidad y la contribución realizada por el trabajador asalariado.

En el conglomerado 3 y comparado con los conglomerados 1 y 2, la desmercantilización es muy baja. El acceso a la educación privada es más alta que en el conglomerado 2 aunque menor que en el conglomerado 1. A la vez, el trabajo asalariado con seguridad social alcanza a una pequeña proporción de personas. Dado que la mayoría de estos países privatizaron sus sistemas de seguridad social, hay una fuerte presencia de la protección social relacionada al trabajo, de carácter individual, aunque sin el nivel de cobertura alcanzado por los países del conglomerado 1.

### **3.3 Desfamiliarización**

Para esta categoría cinco indicadores fueron estadísticamente significativos: familias extensas y compuestas; familias nucleares en las cuales las esposas o compañeras dedican el tiempo completo al trabajo no remunerado y tres variables de control –población menor de 12; población mayor de 65 años y tasa de dependencia entre las personas generadoras de ingresos y la población cuidado-dependiente–. Tres indicadores no fueron estadísticamente significativos: las mujeres económicamente activas en edad reproductiva; las mujeres jefas de hogar y la presencia del servicio doméstico.

Las familias extensas y compuestas tienen menor presencia en el conglomerado 1 (17,65%) que en el 2 (19,42%) y la mayor en el conglomerado 3 (29,20% y 28,10% en los subgrupos 3a y 3b, respectivamente).



En los tres conglomerados hay una presencia considerable de las mujeres dedicadas a tiempo completo a las tareas del hogar. Sin embargo, el modelo tradicional de familia –integrado por un hombre proveedor de ingresos y una mujer cuidadora– tiene mayor prevalencia en los conglomerados 1 y 2 que en el 3. Así lo indica la proporción de familias tradicionales en las que las compañeras o cónyuges se dedican al trabajo no remunerado a tiempo completo, la cual es mayor en los conglomerados 1 (51,55%) y 2 (46,54%) que en el conglomerado 3 (40,59 y 38,50%).

La reducción de la mortalidad infantil, el aumento de la esperanza de vida y el consiguiente envejecimiento poblacional<sup>7</sup> es mayor en el conglomerado 1, algo menos en el segundo e incipiente en el tercero. Hay dos y media veces más personas mayores de 65 años en las familias o en la población de los países del conglomerado 1 que en las del 3 (8,43% y 3,5%, respectivamente). Por el contrario, los niños y las niñas menores de 12 años constituyen un 30% o más en el conglomerado 3 pero se reducen a un cuarto de la población en el conglomerado 1 (24,46%) y en el 2 (26,11%). La razón de dependencia es por lo tanto mayor y está compuesta por una proporción mayor de gente joven en el conglomerado 3 y menor, con una mayor presencia de personas adultas mayores, en el conglomerado 1. Esto sugiere una mayor dependencia de trabajo no remunerado en el conglomerado 3 que en el 1 y el 2. Pareciera que hay una mayor demanda de cuidado en aquellos conglomerados en los cuales hay menor presencia de familias nucleares con división sexual del trabajo tradicional, pero mayor presencia de familias extensas y compuestas.

En general, vemos altos grados de familiarización en los tres conglomerados. Sin embargo, en los

---

7 Tendencias que, en su conjunto, se conocen como “transición demográfica”, la cual en América Latina puede haberse completado (como en Uruguay), ser avanzada (como en Costa Rica), o incipiente (como en Honduras).

conglomerados 1 y 2, las familias nucleares tienen un papel más importante, mientras que en el conglomerado 3 son las familias extensas y compuestas. Mientras que en los conglomerados 1 y 2 las familias experimentan menos presión de miembros dependientes, en el conglomerado 3 hay una mayor proporción de personas dependientes por cada persona generadora de ingresos, así como, en promedio, menores niveles de ingreso que en los restantes conglomerados.

### **3.4 Desempeño**

Dos indicadores fueron estadísticamente significativos para esta categoría: la mortalidad infantil y el índice de desarrollo humano de género. Dos indicadores no fueron estadísticamente significativos: homicidios y esperanza de vida escolar.

Las variaciones en la mortalidad infantil son muy marcadas entre los conglomerados 1 (14,50 por mil) y 2 (22,20 por mil) así como en el mismo conglomerado 3 (31,57 por mil y 43,50 por mil, respectivamente para cada subgrupo). Como fue explicado previamente, este indicador es muy útil como medida resumen del desarrollo humano, dado que refleja los niveles educativos –en particular el de la madre–, así como la infraestructura pública de saneamiento y agua potable. En términos de desigualdad de género, el índice muestra la brecha existente en materia de desarrollo humano entre hombres y mujeres y muestra que esta es menor en los conglomerados 1 y 2 (0,84 y 0,80 respectivamente) que en el conglomerado 3 (0,72 y 0,68 en los subgrupos 3a y 3b, respectivamente).

## **4. INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS**

A partir del análisis estadístico, ¿qué podemos decir de cada uno de los tres conglomerados identificados? Los hallazgos fundamentan que todos los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales,

en tanto una proporción de la población no puede, en ninguno de los tres conglomerados, lidiar razonablemente con los riesgos sociales a partir de las lógicas claramente diferenciadas entre el intercambio mercantil, las relaciones familiares y la política pública. Por el contrario, existe un grado de indistinción de las prácticas de asignación de los recursos que, adaptando la noción empleada por Gough (2004), llamaremos informalización del bienestar.

Por lo tanto, una proporción variable de la población, en alguna medida, depende de los arreglos familiares y comunitarios para asumir las prácticas cuyas lógicas corresponden a los mercados, en particular laborales, o a los Estados –locales o nacionales–. Es cierto que lidiamos con la debilidad, que se explicó más arriba, de los indicadores que permiten valorar el papel de las comunidades en la producción del bienestar. Sin embargo, la combinación de los indicadores disponibles con el conocimiento previamente existente sobre los mercados laborales, las políticas públicas, la emigración y la organización de las familias, permiten fundamentar esta afirmación.

En los conglomerados 1 y 2 las políticas públicas son centrales. En el primero estas se enfocan principalmente en la formación del capital humano. De lo que se trata es de que la población tenga las condiciones necesarias para asegurarse ingresos que le permitan acceder a los servicios privados de educación y de salud. Pueden por lo tanto considerarse como políticas con una orientación productivista, es decir, que buscan mejorar las condiciones de la fuerza laboral para que esta participe del mercado laboral. En el segundo conglomerado, las políticas públicas enfatizan sobre la protección social a partir de las contribuciones asociadas a las ocupaciones, en particular, en los sectores formales de la economía.

A pesar de la presencia de la política pública, en ambos conglomerados, un amplio conjunto de la población carece de un acceso satisfactorio a los servicios

públicos. Estos países son por eso tan estatales como informales. A la hora de definir cómo llamarles, se tuvo en cuenta el criterio de Barrientos (2004), quien señala que el orden de las etiquetas pone énfasis en la lógica relativa predominante de la asignación de los recursos. Partimos de lo siguiente: en las economías de mercado, el intercambio mercantil siempre será el dominante. En tanto constante no necesita reflejarse en la etiqueta que, más bien, debe nombrar las variaciones entre los regímenes. Cuando las políticas públicas enfatizan sobre la formación del capital humano, como en Chile y Argentina, y existe un menor énfasis en la desmercantilización de la protección de los riesgos –claramente la seguridad social–, estamos ante un régimen de bienestar estatal-productivista. En este régimen, el Estado interviene en aquellas áreas que el mercado no resuelve o para aquella parte de la población, para la cual, el intercambio mercantil no es suficiente.

En cambio, cuando las políticas enfatizan la protección social, como en Brasil, Costa Rica, México, Uruguay y Panamá, estamos ante un régimen de bienestar estatal-proteccionista. El Estado, en este caso, interviene aún en áreas que podrían tener el predominio del mercado –como la seguridad social– y para aquella población que no necesariamente se encuentra en condiciones de pobreza, como los sectores medios.

¿Cómo es que México, un país que ha promovido reformas liberales en diversas áreas de la política pública se califica como un régimen estatal-proteccionista? La respuesta radica en dos factores: primero, la inercia de algunas políticas (como la presencia relativamente alta de funcionarios/as públicos/as o de empleados/as con seguridad social); segundo, el que la unidad de análisis en la que nos estamos enfocando no es el Estado sino el régimen. Si en cambio nos centráramos en los cambios en los paradigmas de la política, en aquellos que han orientado las reformas recientes, México posiblemente se encuentre más cerca de Chile que de Uruguay. Sin embargo, este no es el caso al

analizar la constelación de prácticas de asignación de los recursos.

Con respecto a las maneras de nombrar cada uno de los tres regímenes de bienestar, hay quienes han sugerido que se pone demasiado énfasis en el Estado, a pesar de que nuestro interés sea nombrar el régimen. El contra argumento ha sido el siguiente: lo característico del régimen de bienestar en dos de los conglomerados es justamente la presencia relativamente importante del Estado, que no es tal en el tercero. Y no se trata de un mero asunto de etiquetas. Por el contrario, la presencia o no de los Estados con alta capacidad de redistribución de los recursos tiene serias implicaciones, tanto para el diseño de los programas sociales como para los resultados que estos alcanzan. En general, los programas sociales presuponen, aunque no necesariamente explicitan, cierto tipo de contraprestación familiar en forma de tiempo, así como cierto tipo de modelos de familias y de mercados laborales.

Una segunda observación es que la noción de “productivista” y “proteccionista” podrían dar lugar a una falsa idea: que el productivismo es positivo y el proteccionismo es negativo. Estos signos de más y de menos se desprenderían del paradigma del “libre” mercado que ha sido dominante en las últimas dos décadas en América Latina y que se ha prescripto como el camino a seguir. Este paradigma pregona como empíricamente evidente lo que no es sino un acto de fe: que las economías abiertas son mejores para la estabilidad, el crecimiento y la distribución de los recursos, que las economías que protegen su producción (idea que convenientemente olvida el sistemático proteccionismo de los sectores estratégicos que se hace en los países del Norte del planeta).

En el marco de este libro, el carácter “productivista” alude a una búsqueda del Estado por ser funcional a las demandas del mercado y, en todo caso, por compensar sus deficiencias. Por eso en este tipo de régimen de bienestar, el sector privado es el protagonista de la

política social, la que se financia privadamente desde el “bolsillo” de cada persona, y los recursos públicos tienen un papel complementario, principalmente destinado a financiar servicios básicos para la población cuyo “bolsillo” no permite el acceso privado. El carácter proteccionista, alude a la existencia de unas áreas de la vida social que están bajo la “protección”, como su nombre lo indica, del Estado, porque se considera deseable sacarlas o al menos reducir su dependencia del intercambio mercantil, no sólo en el financiamiento, sino también en la prestación de los servicios. En un caso predomina el paradigma del Estado subsidiario; en el otro un Estado menos reformado o reformado de maneras más heterodoxas, y que mantiene vigente rasgos intervencionistas propios del modelo de sustitución de importaciones.

El tercer conglomerado muestra un gran peso de las prácticas informales en la producción del bienestar: como lo argumentan Gough y Wood (2004), la mayoría de la población depende sólo de los arreglos familiares y comunitarios, en el marco de los mercados laborales y de las políticas públicas excluyentes. Como lo muestra la proporción de los/as trabajadores/as independientes no calificados/as y el peso relativo de las remesas en el producto interno bruto promedio de los respectivos conglomerados (subgrupos 3<sup>a</sup> y 3<sup>b</sup>), el ámbito doméstico es central, porque transforma a los hogares en unidades productivas y busca compensar la falta de empleo a través de la emigración y de las remesas. Como lo mostraré con ejemplos más adelante (capítulo 5), en estos países existe una gran proporción de familias de escasos recursos que aporta trabajo comunitario no remunerado, para acceder a servicios en áreas que podría esperarse fueran una responsabilidad de los gobiernos locales y/o centrales, como la construcción de las escuelas e incluso su administración. En el mejor de los casos son contraparte de la asignación autorizada de los recursos que hace el Estado, aunque sólo una pequeña parte de la

población accede a las transferencias y a los servicios públicos, organizados en programas inestables y de escaso alcance, en un escenario de gran dificultad de mercantilización de la fuerza de trabajo.

Estamos ante un régimen de bienestar *familiarista* que presenta diferencias de grado. Por un lado se encuentran Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú, Colombia y Venezuela. Por otro lado están Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Estos países constituyen una variante *altamente familiarista* del mismo régimen. El Estado tiene muy escasas capacidades y las organizaciones internacionales tienen un mayor papel. Como ya se argumentó, la diferencia entre ambos conglomerados de países no es cualitativa sino de grado.

El diagrama 3.3 presenta el mapa de América Latina con la distribución de los países según el régimen de bienestar, haciendo la distinción de grado existente entre los países con régimen de bienestar familiarista.

Comparado con otros regímenes, en el régimen estatal-productivista el acceso al mercado laboral y a los ingresos es máximo, y tiene una fuerza de trabajo con máxima calificación (siempre en términos relativos a los restantes regímenes). Quiere decir que estos países logran mercantilizar su fuerza de trabajo más y de mejor manera que aquellos ubicados en los otros conglomerados. La protección de los riesgos como la vejez está altamente sujeta al poder adquisitivo de las personas, como lo está la formación del capital humano desde la inversión en salud y educación. Además, la política pública desmercantiliza la formación del capital humano a través de la garantía de la educación básica y el acceso a los servicios de salud, en particular, entre aquella parte de la población que no puede comprarlos privadamente. Así la inversión social por habitante es máxima aunque principalmente dirigida a esta población.

En el régimen *estatal-proteccionista* el acceso a los ingresos a través del mercado laboral es menor que en el primero pero mayor que en los restantes subgrupos del

**DIAGRAMA 3.3**  
**Regímenes de bienestar en América Latina: tipos que arroja el análisis de los conglomerados**



**Fuente:** Elaboración propia.

conglomerado 3. La protección social y la formación del capital humano son máximas y con alto grado de desmercantilización aunque esta sea, como bien lo señala Filgueira (1998), estratificada. Vale decir que los riesgos



como la vejez y la incapacidad son financiados colectivamente en mayor medida en este que en el régimen *estatal-productivista* pero como la cobertura está fuertemente vinculada a la inserción laboral de las personas, esta es a la que vez extendida y estratificada. La formación del capital humano muestra, en este régimen, una presencia del mercado comparativamente menor y no necesariamente estratificado en lo formal, aunque su calidad presente brechas con la educación privada. Además, en el régimen *estatal-proteccionista* el Estado interviene en la prestación directa de los servicios en mayor medida que en el *estatal-productivista*.

Aunque comparativamente mucho menos que en el régimen de bienestar familiarista, los regímenes *estatal-proteccionista* y *estatal-productivista* tienen amplios contingentes de población desprotegida, tanto del mercado laboral como de la política pública. Por eso, ambos son también informales: en el marco de las familias y de las redes sociales de apoyo, las personas despliegan múltiples estrategias para llenar los vacíos que dejan tanto su capacidad de satisfacer privadamente el acceso a los bienes y los servicios, como la propia participación estatal. En ambos casos también, el trabajo femenino no remunerado a tiempo completo, realiza un importante aporte a la producción del bienestar. Alrededor de la mitad de las mujeres cónyuges se dedica al trabajo no remunerado. El que tantas mujeres no tengan que recurrir a los segundos ingresos está correlacionado con la efectividad de ambos regímenes. La mayor participación laboral femenina se encuentra en los sectores con altos ingresos y niveles educativos (reflejando los cambios culturales) y en sectores de bajos ingresos y niveles educativos bajos (reflejo de las necesidades económicas).

Con excepción de México, los países con un régimen *estatal-proteccionista* han realizado ajustes económicos reticentes (Thorp, 1998), ya sea que se trate de países con industrialización temprana (como Brasil y Uruguay) o no (como Costa Rica) y que tengan puntos de partida de relativa homogeneidad social (como Uruguay y

Costa Rica) o no (como Brasil). La confluencia de Brasil y México por un lado, y de Uruguay y Costa Rica por el otro, corroboran que este régimen es el más heterogéneo de los cuatro: combina países que en la época dorada tuvieron universalismo estratificado (Costa Rica y Uruguay) con países que fueron duales (Brasil y México) (Filgueira, 1998). La distribución del ingreso es altamente desigual en los países del régimen estatal-productivista y muy heterogéneo en el estatal-proteccionista. Este último incluye a Brasil, el país más desigual del mundo y a Uruguay y Costa Rica, los menos desiguales de la región.

El régimen familiarista tiene una capacidad mínima para absorber y remunerar adecuadamente su fuerza de trabajo. Los países de este conglomerado muestran el peor escenario: no son exitosos en mercantilizar el trabajo al mismo tiempo que la protección social y la formación del capital humano están desmercantilizados de manera mínima o intermedia. Por ejemplo, en materia educativa, la mercantilización es la segunda más alta después del régimen estatal-productivista pero los salarios son los más bajos. Esto quiere decir que en el régimen familiarista la población depende, en mayor medida, de los ingresos y además tiene muchas más dificultades para obtenerlos que en otros regímenes.

En los países con régimen familiarista más de la mitad de la población está en condiciones de pobreza. Sus políticas públicas son débiles en términos del gasto, la cobertura y los resultados. La mortalidad infantil antes de los 5 años es mayor a 40 por mil, lo que refleja una infraestructura pública deficiente en aspectos tales como el saneamiento y el agua potable. Los mercados laborales nacionales son altamente ineficientes para absorber la mano de obra y las remuneraciones son bajas. La producción del bienestar descansa en el trabajo no remunerado femenino, en las familias y las comunidades, en mucho mayor medida que en los regímenes anteriores. Hay una alta proporción de familias con los papeles asignados por género modificados,

ya sea en hogares con doble proveedor o con jefaturas femeninas. Esto no quiere decir que la división sexual del trabajo sea menor que en otros regímenes, sino por el contrario esta es mayor, dado que hay una sobre demanda del trabajo femenino, tanto remunerado como no remunerado.

Entre los países con régimen *familiarista*, hay algunos que calificamos como altamente familiarista: en estos, cerca de 7 de cada 10 personas viven en condiciones de pobreza. Siguiendo la tendencia, en estos países la demanda de servicios públicos es aún mayor aunque el gasto, la cobertura y los resultados alcanzados son menores. Si en este régimen en general la intervención pública es tímida, en el subgrupo altamente familiarista es prácticamente inexistente para la gran mayoría de la población.

Con algunas excepciones como Ecuador y Venezuela, los países con un régimen *familiarista*, se industrializaron tardíamente y ajustaron radicalmente sus economías. Si antes del ajuste económico eran socialmente heterogéneos, continuaron siéndolo después. Una de las consecuencias visibles es la proporción de cónyuges que trabajan remuneradamente, esta refleja las estrategias familiares desplegadas para compensar la escasa remuneración del trabajo y la escasa o nula intervención pública. Esto sucede aquí en mayor medida que en los regímenes *estatal-productivista* y *proteccionista*, el trabajo remunerado de las mujeres viene acompañado de extensas jornadas de trabajo no remunerado, dado que es máxima la realización simultánea de tareas de generación de ingresos y de provisión de cuidados.

Ambos subgrupos de países presentan resultados pobres en términos socioeconómicos y de equidad de género, ya sea que valoremos los ingresos, el desarrollo humano, la mortalidad infantil o la pobreza. Sin embargo, la distribución de los ingresos en estos países no es necesariamente más desigual que en países con otros regímenes de bienestar.

En términos generales, los regímenes *estatal-proteccionista* y *estatal-productivista*, alcanzan altos grados de desmercantilización de la fuerza de trabajo. Por el contrario, el *familiarista* alcanza escasos o muy escasos niveles de desmercantilización. En estos dos últimos escenarios, los mercados laborales transnacionales tienen un papel central.

En el régimen *estatal-productivista* les va bien a los pobres pero, los no pobres dependen principalmente del mercado. Un amplio conjunto de la población queda en el medio, entre programas focalizados por un lado y escaso poder adquisitivo, por el otro. El régimen *estatal-proteccionista* alcanza a los no pobres pero de manera estratificada, en función de la formalidad o informalidad del trabajo y las ocupaciones. El régimen familiarista tiene una escasa desmercantilización. Cuanto más informal es el régimen, mayor es el papel de las entidades no estatales, tanto locales como internacionales, que asumen algún grado de asignación autorizada de los recursos, que compense la ausencia o insuficiencia de las políticas públicas.

La desfamiliarización es en general baja y predomina la tradicional división sexual del trabajo entre hombres y mujeres. El trabajo no remunerado femenino tiene un papel central. Cuando los cuidados dejan de tener personas centralmente dedicadas, o instituciones que las reemplacen, las personas cuidado-dependientes sufren las consecuencias.

Sin embargo, hay variaciones entre los regímenes. Cuanto más informal es el régimen, mayor es la demanda del trabajo no remunerado, porque mayor es la compensación de las "fallas" que las familias en general y las mujeres en particular deben desplegar. Los regímenes *estatal-productivista* y *estatal-proteccionista* muestran un mayor peso relativo del modelo de familia tradicional. El régimen *familiarista*, por su parte, muestra mayor peso relativo de las familias con presencia de cónyuges con trabajo remunerado, junto con familias extensas o compuestas. Los resultados sugieren que, en

general, los cambios en el modelo de familia se deben más a la necesidad económica que a los cambios en las normas culturales. Se trata de un aspecto que se explora en mayor profundidad en el siguiente capítulo, cuando se caracterizan los mundos del bienestar en los países seleccionados dentro de cada régimen.

Más allá del modelo de familia, en los regímenes *estatal-productivista* y *estatal-proteccionista*, las familias y las comunidades tienen un mayor apoyo de los mercados laborales y de los programas del Estado. Este no es el caso del régimen *familiarista*, en el cual las familias están básicamente, por su cuenta, haciendo frente al manejo de los riesgos.

En general, los países con un *régimen estatal* muestran distintos caminos en términos de la política pública, con distintas implicaciones del papel jugado por el intercambio mercantil y por la división sexual del trabajo, las cuales deben ser abordadas con mayor profundidad. Los países con un *régimen familiarista*, por su parte, enfrentan el reto de expandir la asignación de los recursos a partir de las prácticas que trasciendan el ámbito doméstico y comunitario.

En términos del *desempeño* de cada régimen, hay una mayor efectividad en los regímenes estatales que en el *familiarista*. La mortalidad infantil, la esperanza de vida, la esperanza de vida escolar son tres indicadores de la estructura de los riesgos que muestran dramáticas diferencias entre los regímenes.

## 5. IMPLICACIONES

La propuesta teórico-metodológica presentada en este capítulo trasciende la política pública porque permite aprehenderla simultáneamente junto a las dinámicas de los mercados laborales y de las familias. Lo hace además posible para el conjunto de la región. Tanto el enfoque como el número de los casos a los que este se aplica constituyen una innovación con respecto a los estudios previos.

Claro está que lidiamos con las limitaciones impuestas por los datos disponibles. Por eso, tanto la línea de investigación como los resultados que esta arroja, al mirar la región en su conjunto, ofrece datos que son a la vez reveladores y provisionarios. Tenemos mucho camino que andar en cuanto a la calidad de los datos, que permitan de manera efectiva aprehender las distintas lógicas de la asignación de los recursos. Las limitaciones no son aleatorias entre las prácticas de la asignación de los recursos sino que se concentran en el papel del trabajo no remunerado en la producción del bienestar, concretamente en el ámbito doméstico.

Aún así, es preferible hacer el esfuerzo por considerar el trabajo no remunerado. Aunque el análisis presentado no sea óptimo, sí es más sensible a la combinación de la estratificación socioeconómica y del género que los estudios previamente realizados sobre regímenes de bienestar en la región. Además, solo incorporando el ámbito doméstico en el análisis es posible poner claramente en evidencia la misma necesidad de mejorar las estadísticas disponibles.

También sería deseable aprehender las relaciones comunitarias que operan como extensiones del ámbito doméstico (cuando se trata de trabajo no remunerado) y de la asignación colectiva de los recursos (como se reflejan en la recolección de los recursos para generar los bienes y servicios comunes como la construcción de una escuela o la contratación de maestras). Cuanto más débil es la redistribución que hace el Estado, más relevante es contabilizar estas otras prácticas que son también maneras de redistribuir los recursos.

Dado que nos interesa mirar de manera comparativa 18 países latinoamericanos, el reto de mejorar las estadísticas disponibles, difícilmente será resuelto en el corto plazo. Mientras tanto, habría al menos dos líneas de trabajo. La primera, y a partir del ambicioso "barrido" de las estadísticas disponibles que hicimos en este capítulo, los futuros estudios podrían encontrar maneras de mejorar la utilización de aproximaciones empíricas a las

distintas dimensiones y subdimensiones de las prácticas de asignación de los recursos. La segunda tarea sería promover que las actuales mediciones del uso del tiempo vayan dando lugar a estratégicos indicadores estandarizados, aunque estos sean pocos. Al igual que en todos los países contamos con los datos relativos a los ingresos y a la inversión social por habitante, sería muy útil conocer las horas por habitante destinadas al trabajo remunerado, para mencionar solo un ejemplo.

Trascendiendo los aspectos teórico-metodológicos, los hallazgos presentados en este capítulo fundamentan que los actuales regímenes de bienestar latinoamericanos comparten un importante rasgo común: son en gran medida informales. Esta informalidad no está dada por los aspectos referidos solamente a los mercados laborales. Por el contrario, se alude al desdibujo existente entre las lógicas de asignación de los recursos que las modernas sociedades de mercado deberían, teóricamente, diferenciar claramente: los mercados laborales, las familias y la política pública. A la luz de los mercados laborales ineficientes y de las políticas públicas débiles o inexistentes en materia de redistribución de los recursos, en nuestra región, los arreglos familiares amplían su ámbito de acción y promueven mayores grados de indistinción entre las prácticas de la producción del bienestar.

Al mismo tiempo, los tres regímenes de bienestar identificados varían considerablemente entre sí, tanto por la importancia relativa de los arreglos familiares y comunitarios, como por las interacciones que estos tienen con los mercados laborales y con las políticas públicas. Ciertamente, en dos de los tres regímenes existe una importante generación de capacidades para el manejo de los riesgos que tiene lugar a través de las políticas públicas. En un caso, estas políticas ponen el énfasis en la productividad laboral mientras que en el otro enfatiza en la protección social, dando lugar a los regímenes *estatal-productivista* y *estatal-proteccionista*, respectivamente. Se tratan estos de variaciones de los regímenes estatales informales. Por el contrario, en el

tercer régimen, en materia de asignación de los recursos, las políticas públicas son inestables y escasísimas. Se constituye así un tercer régimen informal-familiarista caracterizado por una marcada exigencia hacia las familias. Este familiarismo es cualitativamente distinto al que existe en los países de Europa y de América del Norte. Allí el familiarismo alude a una situación más específica: se trata de países en los cuales se espera que las familias asuman las responsabilidades del cuidado casi exclusivamente. Es el caso de la Europa mediterránea donde en materia de cuidado, la importancia relativa del Estado y de los mercados es escasa frente al papel de las familias. Estos países se diferencian de otros en los cuales una mayor proporción del cuidado se traslada al mercado (como en EEUU), o se traslada a programas sociales públicos (como en Suecia). En América Latina estamos ante una noción mucho más amplia de familiarización: se espera que las familias no sólo asuman la responsabilidad del cuidado, sino que además se transformen en unidades productivas y en redes de protección social, precisamente frente a la debilidad o el desvanecimiento de las fronteras entre unas y otras prácticas de asignación de los recursos.

Tanto el rasgo de informalización como la diferenciación entre los regímenes tienen importantes implicaciones para la efectividad en la práctica de asignación de los recursos sobre la cual, los países pueden tener mayor control e incidencia en las restantes prácticas: la política pública. Estas implicaciones son de dos tipos. Por un lado, una adecuada comprensión del régimen de bienestar en el que se inserta una política dada, permitiría mejorar el diseño de la política en cuestión. Por otro lado, sería deseable que esta, además de proponerse objetivos concretos tales como el aumento de la cobertura o la mejora de la calidad de un determinado servicio, se propusiera moldear el régimen de bienestar en el que directa o indirectamente, para efectos de una mayor o menor informalidad y de un mayor o menor familiarismo, está interviniendo.



En un caso, el régimen de bienestar constituye el “ambiente” de las políticas y programas específicos que es necesario tener en cuenta. ¿Cómo? En tanto entorno que condicionará las posibilidades de alcanzar objetivos y resultados esperados. En el segundo caso el régimen de bienestar constituye, en sí mismo, lo que se quiere moldear. Permite reincorporar en el debate público nociones acerca de las arquitecturas del bienestar deseables y posibles.

En cualquiera de los dos casos, los regímenes de bienestar identificados y el marco teórico-metodológico en el que se basa la clasificación propuesta, permiten darle un lugar a los *entornos* en el cambio y la dirección de las políticas públicas. Si la imitación tiene lugar entre países con regímenes de bienestar distintos, esta tendrá que ser altamente selectiva y capaz de adaptar los instrumentos de política adoptados. Aunque al decirlo suene a sentido común, lo cierto es que quienes formulan y definen la política pública, frecuentemente ignoran las complejas interrelaciones entre estas herramientas y la estructura social –concretamente, la organización de las familias y de los mercados laborales–. Y cuanto mayor la especialización técnica, menos probable es que el régimen –en tanto categoría analítica de nivel meso– se considere como el entorno de programas específicos. Las transferencias económicas condicionadas son un buen ejemplo: el programa “Guatemala Solidaria” trata de replicar medidas implementadas bajo el programa “Chile Solidario”, en ausencia de la organización de las familias y la oferta de servicios públicos existentes en el país “proveedor” de lecciones de política. ¿Cuántas transformaciones y adaptaciones es preciso hacer para que un programa considerado exitoso para ciertas condiciones de mercantilización, desmercantilización y familiarización, logre serlo en otro con tan diferentes características?

Más allá de este ejemplo, en América Latina en general, los puentes entre el análisis y el diseño de políticas son débiles e insuficientes. Bajo la propuesta

teórico-metodológica presentada en este capítulo, los regímenes de bienestar constituyen “filtros” capaces de facilitar la adaptación de políticas mediante la modelización de interrelaciones y resultados esperados. Si el análisis previo ha sido convincente en mostrar que la política social está profundamente embebida en el régimen en tanto constelaciones de prácticas de asignación de los recursos, estará contribuyendo a fortalecer esta relación.

## **ANEXO METODOLÓGICO**

### **1. Fuentes e indicadores**

A diferencia de otras técnicas de análisis estadístico, el de conglomerados requiere que todas las variables tengan datos para todos los casos. Cuando no es así, se requiere eliminar la variable o, en su defecto, el caso. Las decisiones que tomamos estuvieron marcadas por el interés de no excluir países. ¿Qué nos hubiera aportado un agrupamiento más completo en cuanto a las variables, pero restringido a los países generalmente más estudiados de la región que son, a su vez, los que disponen de las mejores fuentes de información?

El análisis es sincrónico, de un momento en el tiempo. Los datos se recogieron para el período 1999-2004 para luego seleccionar el año para el cual se dispusiera de información para el máximo número de países. Las fuentes fueron las instituciones especializadas más prestigiosas en cada una de las dimensiones: CEPAL, BID, Banco Mundial, OIT, UNESCO, OPS, CELADE, CELS, INTERPOL-UNODC-ONU, y Latinobarómetro.

Para el período y las variables seleccionadas, se consolidó toda la información disponible para luego valorar la cobertura de cada indicador según años y países. La base inicial comprendió 37 variables y 101 indicadores que se presenta en este anexo en el cuadro A.3.1. El alto número de indicadores no fue un objetivo en sí mismo, sino una manera de asegurarnos utilizar aquellos que

fueran los más adecuados para operacionalizar las dimensiones, y que a la vez estuvieran disponibles para todos los países considerados.

El segundo paso fue depurar la base de datos al seleccionar el mejor indicador para cada variable, y el mejor año para cada indicador. Buscamos la mayor representatividad de los indicadores (por ejemplo, nacional y no sólo urbano), así como disponibilidad para la mayor cantidad de países, precisamente porque como mencioné al principio del capítulo, el análisis de los conglomerados no admite vacíos de información. Además, dado que el gasto público tiene un comportamiento sensible al ciclo electoral, promediamos dos años espaciados por dos años (1999 y 2001). Finalmente las variables de percepción fueron eliminadas porque carecían de significación estadística pero también porque carecemos de análisis previos que nos ayuden a entender la relación de estos indicadores con aquellos relativos a las prácticas. Los indicadores seleccionados fueron 32. El detalle de los criterios empleados está en el recuadro A.1.

Además de la selección de los indicadores, algunas variables fueron eliminadas por falta de disponibilidad empírica: tres para las cuales faltaban datos para más de un país (jornadas femeninas de tiempo parcial, voluntarias e involuntarias); dos que no mostraron capacidad de discriminación entre países (legislación que regula licencias por maternidad y guarderías) y una para la cual faltaba información relativa a un país pero carecíamos de criterios que permitieran extrapolar el dato de otro (flexibilidad laboral en el caso de Panamá). Finalmente buscamos evitar alta correlación entre indicadores pertenecientes a una misma dimensión, lo cual en el análisis de los conglomerados, equivale a ponderar el indicador dándole mayor peso del que en realidad tiene. Las excepciones fueron correlaciones entre algunos de los indicadores de gasto social. A modo de ejemplo, el gasto público en educación tiene una alta correlación con el gasto público social pero quisimos

### **RECUADRO A.1**

#### **Criterios para la selección de los indicadores**

<b>1) La selección del indicador para cada variable se hizo según:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se contara con información para el mayor número posible de países</li> <li>- Fueran los más representativos del conjunto de la población</li> <li>- Tuvieran mayor correlación bivariada entre sí</li> <li>- Procedieran de la fuente más confiable</li> </ul> <p>Además:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se eliminaron indicadores para los cuales se carecían de datos correspondientes a 3 ó 4 países ("mujeres que trabajan menos de 30 horas de manera involuntaria"; "mujeres que trabajan menos de 30 horas de manera voluntaria"; y "horas trabajadas por las mujeres con respecto a los hombres")</li> </ul> <p>Cuando sólo faltó el dato correspondiente a un país:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Y se contó con criterio experto: se completó con un país comparable (tres casos)</li> <li>- Y se contó con acceso a la fuente: se estimó el dato (un caso)</li> <li>- Y no se contó con criterio experto, el indicador se eliminó (dos casos)</li> </ul> <p>La aplicación de estos criterios implicó eliminar dos variables: flexibilidad laboral y PEA femenina a tiempo parcial</p>
<b>2) Selección del año para cada indicador</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- El más reciente para el cual se contara con la mayor cantidad de datos según país</li> <li>- Cuando no se tenía información de un país para el año seleccionado se consideró el año más próximo a este; en los que había ambigüedad de dirección se eligió el más reciente.</li> </ul>

incluir ambos porque el indicador sectorial (por ejemplo educación) nos habla de la composición, mientras que el social incluye sectores de política como las pensiones.

Algunas de estas decisiones debilitaron el acercamiento a la dimensión de la familiarización e incluso de la división sexual del trabajo dentro de la familia.

Concretamente, la información sobre jornadas de tiempo parcial femenina, voluntarias e involuntarias, es sumamente útil para acercarnos a estrategias conciliatorias entre trabajo remunerado y no remunerado (cuando son voluntarias), distinto a cuando lo impone el mercado laboral (cuando son involuntarias). Sin embargo para usar este dato hubiéramos tenido que eliminar tres países. Los indicadores de legislación de licencias por maternidad y guarderías habrían sido utilizadas si hubiéramos tenido los datos del gasto social que nos permitieran triangular dichos datos y así controlar la brecha entre la legislación y su aplicación. Lamentablemente, en la región no se cuenta con dicha información.

Además, extrapolamos información con respecto a tres variables para las cuales carecíamos de datos en un país. Concretamente, el dato de Nicaragua con respecto a la “proporción de empleados con seguridad social” se empleó para Honduras; el dato de Argentina del 2000, previa crisis económica, con respecto a las “remesas como porcentaje del PIB” se empleó para Chile; y en Nicaragua, se usó el dato de Honduras relativo a la “esperanza de vida escolar”. Estas extrapolaciones no constituyen un problema dado que se trata de tres observaciones en una matriz de datos con 594 observaciones (33 indicadores para 18 países).

El consolidado de variables e indicadores seleccionados se presenta en el cuadro A.3.1.

## **2. *Relación entre dimensiones e indicadores***

La dimensión de mercantilización del bienestar se apoya en los indicadores relativos a la cantidad y calidad de la incorporación de la población en el mercado laboral. En términos de cantidad consideramos la tasa neta de participación y la tasa de desempleo, como indicadores de absorción de fuerza de trabajo. Además, el indicador de la población femenina económicamente activa permite valorar la mayor o menor presión de la fuerza de

trabajo sobre el mercado laboral. La radiografía no estaría completa si no tuviéramos en cuenta las remesas, en tanto indicador del grado en que la población que habita en cada país accede a los recursos monetarios a través de los mercados laborales transnacionales.

En términos de calidad consideramos la población económicamente activa asalariada y la independiente no calificada, como acercamientos a la formalidad e informalidad, a la protección y desprotección social, respectivamente. También consideramos el producto interno bruto por habitante y la proporción bajo la línea de pobreza, ambos acercamientos al nivel y suficiencia de los ingresos de la población. El coeficiente de Gini, en este contexto, permite acercarse a la distribución, más o menos concentrada, de los ingresos.

Finalmente, incluimos el indicador de la población rural dado que la dependencia del intercambio mercantil está fuertemente condicionada por la mayor o menor presencia de la producción para el autoconsumo, mayor en el medio rural que en el urbano.

Operacionalizamos el grado de desmercantilización a través de dos tipos de indicadores: presencia de la política pública y de las compras privadas, directa e inversamente relacionadas con la dependencia del intercambio mercantil. Entre los primeros consideramos la población ocupada en el sector público; tres indicadores del gasto por habitante (en salud, educación y social)<sup>8</sup>; y la proporción del gasto destinado al desarrollo humano (educación y salud) la cual permite una comparación con el destinado a la protección de los riesgos (como pensiones o transferencias por incapacidades).

---

8 Además consideramos el gasto público social como proporción del PIB como indicador del esfuerzo fiscal, altamente correlacionado con el gasto social por habitante. Los conglomerados fueron los mismos usando uno y otro indicador. Optamos por considerar el gasto social por habitante para contar con una medida similar a la de la inversión sectorial y porque en términos de la asignación de recursos, para la población es más relevante la inversión en términos absolutos que su relación con el PIB.

¿En qué medida la población está protegida de los riesgos sin directa dependencia en el mercado privado? Para acercarnos a esta pregunta consideramos los/as empleados/as que cuentan con seguridad social. Finalmente, para acercarnos a las frecuentes brechas entre el acceso formal y el acceso real a los recursos del Estado, incluimos un indicador “no tradicional” relativo al conocimiento de las redes clientelares.

Entre los indicadores relativos a las compras privadas consideramos los tres disponibles: gasto privado en salud, matrícula educativa privada (índice de matrícula privada a nivel primario, secundario y universitario) y consumo privado como porcentaje del consumo total en el país.

La dimensión de familiarización es la más difícil de operacionalizar a través de los indicadores disponibles. Lo más importante era valorar el peso relativo del trabajo no remunerado, especialmente el femenino, en el manejo de los riesgos. ¿Cómo hacerlo ante la carencia de indicadores de uso del tiempo? Lo hicimos a través de dos aproximaciones: la presencia de familias nucleares biparentales con cónyuges dedicadas al trabajo no remunerado, y la presencia de familias urbanas extensas o compuestas en las que se presume, hay mayor cantidad de personas adultas que participan de dicho trabajo. Dada la ausencia de mediciones sobre la división sexual del trabajo incluimos el índice de desarrollo humano relativo al género<sup>9</sup>.

En segundo lugar buscamos acercarnos al grado de exigencia que tienen las familias para mercantilizar un mayor número de integrantes como una manera de compensar la insuficiente o inestable remuneración del trabajo de la población adulta. Para ello consideramos la presencia de niños/as entre 10 y 14 años insertos en el mercado laboral.

---

9 Un indicador que no consideramos es la presencia relativa de jefatura femenina. Permite acercarnos al doble papel de las mujeres como proveedoras de cuidados y de ingresos. Esperamos incluirla en una revisión final de los conglomerados.

**CUADRO A.3.1**  
**Regímenes de bienestar en América Latina: indicadores considerados y seleccionados según dimensiones, fuente, años recientes y número de países disponibles**

Dimensiones	VARIABLES	Indicadores (en porcentajes salvo coeficientes)	Fuente	Años recientes	Países c/dato al <1 año
Mercantilización	1	PEA	Tasa neta de participación zona urbana	OIT 2000 - 2003	17
	2	PEA asalariada	Tasa neta de participación a nivel nacional	BID 1999 - 2001	18
			Población ocupada entre 15 y 64 años	BID 1999 - 2001	18
	3	Desempleo	PEA urbana ocupada asalariada	CEPAL 2000 - 2003	18
			PEA rural ocupada asalariada	CEPAL 2000 - 2003	16
			PEA ocupada asalariada ponderada por zona rural/urbana	Contruida 2002	18
	4	PEA femenina	Tasa de desempleo nacional	BID 1999 - 2001	18
Tasa de desempleo urbano			CEPAL 2000 - 2002	18	
Tasa de subutilización urbana			OIT 2000 - 2003	16	
Tasa de subutilización urbana			CEPAL 1999 - 2003	18	
5	División sexual del trabajo	Tasa neta de participación femenina urbana (15 o más años)	OIT 2000 - 2002	18	
		Tasa neta de participación femenina (15 a 64 años)	BID 1999 - 2001	18	
		PEA que son mujeres (15 a 64 años)	BID 1999 - 2001	18	
		Mujeres con trabajo rem. menor a 30 hs involuntariamente	BID 1999 - 2001	15	
		Horas trabajadas mujeres sobre horas trabajadas hombres Creen que la mujer debe de estar en hogar y hombre en trabajo	BID 1999 - 2001	15	
6	PEA sector público	Porcentaje ocupados urbanos en sector público	Latinobarómetro 2004	18	
		Porcentaje ocupados rurales en sector público	CEPAL 2000 - 2002	18	
7	PEA cotizante seguridad social	Tasa de empleo público nacional (15 a 64 años)	CEPAL 2000 - 2002	16	
		Población asalariada urbana cotizantes	BID 1999 - 2003	13	
		Proporción de empleados con seguridad social	OIT 2000 - 2003	14	
		Proporción de asalariados con seguridad social+D98	BID 1999 - 2001	15	
			BID 1999 - 2001	15	

**Continúa...**



CUADRO A.3.1 (continuación)

Dimensiones	Variables	Indicadores (en porcentajes salvo coeficientes)	Fuente	Años recientes	Países c/dato al <1 año		
Mercantilización	8	Flexibilidad laboral	Índice resumen de eficiencia en MT	1999 - 2001	14		
	9	PEA en actividades informales	Índice de flexibilidad laboral de Lora Porcentaje ocupados urbanos en act. de baja product. Porcentaje ocupados urbanos en el sector informal	Lora CEPAL OITa CEPAL	1985 - 1999 2000 - 2002 2000 - 2003 1999 - 2003	18 17 17 18	
	10	PIB per cápita	Trabajadores independientes no calificados Trabajadores independientes en sector informal PIB por habitante en US\$ de 1995	OIT CEPAL CEPAL CEPAL	1999 - 2003 2000 - 2003 2000 - 2003 2000 - 2003	17 18 18 18	
	11	Ingresos	PIB por habitante en US dólares corrientes PIB por habitante en US dólares constantes del 2000	EM EM EM	2000 - 2001 2000 - 2001 1998 - 2003	18 18 18	
	12	Concent. ingresos	Población bajo línea de pobreza	CEPAL	2000 - 2003	18	
	13	Rem. desde el ext.	Población bajo línea de pobreza	EM	1997 - 2000	10	
	14	Prox. a produc. p/ autocons.	Coefficiente de Gini Remesas como porcentaje del PIB+D103	EM CEPAL	2000 - 2003	18	
	15	Gasto privado en salud	Población rural	EM	2000 - 2003	17	
	Desmercantilización	Gasto privado en educación	Gasto privado en salud	Gasto privado en salud como porcentaje del PIB	OPS	1995 - 1999	18
			Gasto en salud per cápita (US \$ corrientes)	Gasto en salud per cápita (US \$ corrientes)	EM	1997 - 2002	18
			Gasto privado en educación	Gasto privado en educación	EM	1997 - 2002	18
			Matrícula privada en preprimaria	Matrícula privada en preprimaria	OECD	2001	6
			Matrícula privada en primaria	Matrícula privada en primaria	UNESCO	2000 - 2001	18
	Consumo priv.	Consumo priv.	Matrícula privada en secundaria	Matrícula privada en secundaria	UNESCO	2000 - 2001	18
Matrícula privada en educación (25% prim.; 25% sec.; 50% terc.)			Matrícula privada en educación (25% prim.; 25% sec.; 50% terc.)	UNESCO	2000 - 2001	18	
Consumo privado como % del consumo final total			Consumo privado como % del consumo final total	Contruida CEPAL	2001 2000 - 2001	18 18	

Continúa...

CUADRO A.3.1 (continuación)

Dimen- siones	Variables	Indicadores (en porcentajes salvo coeficientes)	Fuente	Años recientes	Países afectados al año	
Des- mercantilización	18	Gasto público en salud	Total Como porcentaje del PIB Como porcentaje del PIB Como porcentaje del gasto público Per cápita (US\$ de 1997)	OPS BM CEPAL CEPAL CEPAL CEPAL CEPAL CEPAL	18 18 18 18 18 17 18 18	
	19	Gasto público en educación	Como porcentaje del gasto público Per cápita (US\$ de 1997)	CEPAL CEPAL	2000 - 2001 2000 - 2001	18 18
	20	Consumo social	Por estudiante (% del PIB per cápita)	BM	2000 - 2001	18
			Por estudiante en primaria (% del PIB per cápita)	BM	2000 - 2001	16
			Por estudiante en secundaria (% del PIB per cápita)	BM	2000 - 2001	16
			Por estudiante en terciaria (% del PIB per cápita)	BM	2000 - 2001	14
	21	Criterios asignación gasto social	Como porcentaje del PIB	CEPAL	2000 - 2001	18
			Como porcentaje del gasto público	CEPAL	2000 - 2001	18
			Per cápita (US\$ de 1997)	CEPAL	2000 - 2001	18
			Gasto social dirigido a desarrollo humano	CEPAL	2000 - 2001	18
Percepción de corrupción en servicios de salud			TI	2004	10	
Familiarización	22 23	Trabajo infantil Familias extensas y compuestas	Percepción de corrupción en servicios de educación	TI	2004	10
			Percepción de corrupción en servicios públicos	TI	2004	10
	24 25 26	Licencias por maternidad Guarderías	Conocimiento de redes clientelistas	Latinobarómetro	2004	18
			Tasa de empleo entre 10 y 14 años	BID	1999 - 2001	18
			Porcentaje de familias urbanas extensas y compuestas	Arraigada	1997 - 1999	17
			Porcentaje de empleo urbano en servicio doméstico	CEPAL	2000 - 2002	18
25 26	Licencias por maternidad Guarderías	Porcentaje de empleo urbano en servicio doméstico	OIT	2000 - 2003	16	
		Índice durac., poblac. meta, financiam. y reposición salarial	Legislación	Vigente	18	
		Índice poblac. meta, criterio eleg., cobertura y financiam.	Legislación	Vigente	18	

Continúa...

CUADRO A.3.1 (continuación)

Dimensiones	Variables	Indicadores (en porcentajes salvo coeficientes)	Fuente	Años recientes	Países dato al-1 año	
Familiarización	27	Cónyuge sin trabajo remunerado	% de familias nucleares biparentales con cónyuge sin trabajo	Arraigada	1998 - 2002	18
	28	PEA femenina a tiempo parcial en edad reproductiva	Mujeres que trabajan menos de 30 hs voluntariamente	BID	1999 - 2001	14
	29	PEA femenina	Mujeres activas de 15 a 34 años	OIT	1999 - 2003	18
	30	Jefatura femenina	Tasa neta de participación femenina urbana (15 a 34 años)	CEPAL	2000 - 2002	18
	31	Demanda de cuidados	Proporción de mujeres jefas Grupos de edad (menores de 12 y mayores de 65 años) Razón de dependencia	CEPAL CELADE CELADE	1999-2004 2000 - 2005 2000 - 2005	18 18 18
Desempeño en manejo de riesgos	32	Vida saludable	Esperanza de vida al nacer Tasa de mortalidad menores de 5 años Tasa de mortalidad infantil	BM UNICEF EM	1997 - 2002 2002 - 2003 1997 - 2002	18 18 18
	33	Capital humano	Esperanza de vida escolar Tasa de analfabetismo adulto	UNESCO	2000 - 2001	17
	34	Consumo suficiente	Porcentaje jóvenes 15 a 19 años que completan primaria o más años promedio de educación PEA urbana de 15 o más años	CEPAL	2000 - 2001	18
	35	Seguridad ciudadana	Población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) Índice de Desarrollo Humano según Género	CEPAL Paises	2000 - 2001 1998 - 2005	18 17
	36	Protección de derechos	Índice de Desarrollo Humano (IDH) Homicidios cada 100.000 habitantes Homicidios cada 100.000 habitantes	PNUD OMS	2004 2000 - 2003 2001	18 18 14
	37	Satisfacción con las instituc.	Población con experiencia de delito Tasa de personas presas cada 100.000 habitantes Tasa de personas presas cada 100.000 habitantes Personas sin proceso, detenidas o en libertad condicional Hacinamiento Satisfacción con la economía de mercado Satisfacción con la democracia	Interpol-UNODC-ONU Latinobarómetro Carranza CELS CELS CELS Latinobarómetro Latinobarómetro	1994-2001 2004 2004 1999-2002 1999-2002 1999-2002 2004 2004	18 18 17 18 18 18 18 18

Fuente: Proyecto Regímenes de bienestar; Juan Diego Trejos con la asistencia de Luis Ángel Oviedo.

En tercer lugar nos acercamos a la tensión entre el trabajo no remunerado y el trabajo remunerado. Para ello consideramos la proporción de mujeres jefas y de mujeres que estando en el momento de mayor actividad reproductiva (entre 15 y 34 años), a la vez están insertas en el mercado laboral. Lo complementamos con la proporción de hogares que tienen servicio doméstico, en tanto permite desfamiliarizar, mercantilizando el trabajo doméstico y los cuidados.

Finalmente quisimos tener en cuenta la tensión por un lado, entre mercantilizar a sus integrantes, y por otro lado, brindarles trabajo no remunerado. Para ello consideramos la población en edades de mayor demanda de cuidados (menores de 12 años y mayores de 65) y la razón de dependencia de esa población con respecto a la que en principio tendría menos demandas de cuidados y mayores capacidades para proveer cuidados (en el caso de las mujeres) y/o cuidados e ingresos (en el caso de hombres y mujeres).

En términos del *desempeño* del régimen en cuanto a la creación de condiciones para la producción del bienestar, consideramos para ello seis subdimensiones: vida larga y saludable (indicadores como mortalidad infantil y esperanza de vida); desarrollo de capital humano (indicadores como esperanza de vida escolar); consumo (medido a través de la satisfacción de necesidades básicas); seguridad ciudadana (indicadores de violencia); respuesta a mecanismos no institucionales de manejo de los riesgos (indicadores de proporción y atención de personas presas); y satisfacción con las instituciones (especialmente el mercado y la democracia). Con estas subdimensiones quisimos trascender los más tradicionales (como esperanza de vida o mortalidad infantil), con otros menos usuales en estudios del bienestar, como la satisfacción con las instituciones que en definitiva son medios para el manejo de los riesgos (como la democracia o el mercado)<sup>10</sup>.

---

10 Un procesamiento alternativo que sin embargo arrojó igual resultado es construir conglomerados excluyendo los indicadores de

La principal debilidad de los indicadores está en el acercamiento a la división sexual del trabajo, en particular en las familias, y a la presencia del trabajo no remunerado que incluso las trasciende e involucra a las comunidades. Esto último es clave en América Latina, dado que las redes comunitarias tienen un papel tanto en contraprestaciones a los recursos públicos como en otros tipos de asignación autorizada de los recursos que buscan compensar la ausencia del Estado, por ejemplo a través del uso de las remesas para fines colectivos. En directa relación, hay también vacíos relativos a la asignación autorizada no estatal de los recursos. Por ejemplo, no es posible determinar el peso relativo de la cooperación internacional en el financiamiento de los servicios de salud o de educación. Así, la asignación autorizada de los recursos, desde la local a la internacional, por “debajo” o por “arriba” del Estado, queda invisibilizada, porque por lo pronto, carecemos de indicadores que permitan medirla.

### **3. Análisis estadístico**

Primero elegimos un método de clasificación para ingresar las variables al modelo. En su análisis de conglomerados de países según el perfil de inversión pública existente, Nita Rudra (2005) utilizó el método de conglomerados jerárquicos que parte de cada caso u observación, y va agrupando casos disímiles progresivamente en dos, tres, cuatro o más grupos. Es un método inductivo, distinto al otro que parte de agrupamientos definidos o conocidos, lo cual no es el caso.

Luego seleccionamos el método que permite asignar los casos a grupos, para lo cual empleamos la vinculación o enlace entre grupos<sup>11</sup>. El método llamado de

---

desempeño para posteriormente determinar el desempeño de cada conglomerado.

11 Ensayamos además el método de Ward basado en varianzas, con resultados similares. Para cada conglomerado se calculan

“enlace sencillo” se basa en la distancia mínima o la regla del vecino más próximo. Los primeros dos objetos conglomerados son aquellos que tienen la menor distancia entre sí. La siguiente distancia más corta se identifica, ya sea que el tercer objeto se agrupe con los dos primeros o que se forme un nuevo conglomerado de dos objetos. En cada etapa, la distancia entre dos conglomerados es la distancia entre sus dos puntos más próximos.

Para identificar los conglomerados usamos un criterio conservador, es decir, requerimos que las distancias entre países al interior de cada conglomerado fueran las mínimas. Por eso, y a partir de los hallazgos que expliqué en el capítulo 3, nos detuvimos en cuatro conglomerados.

Luego de identificar los conglomerados, determinamos cuáles variables fueron estadísticamente significativas (al 5%<sup>12</sup>) para conformar los conglomerados. Las restantes no fueron relevantes para discriminar entre países a partir de los respectivos regímenes de bienestar. Completamos el análisis con la determinación de los valores promedio asumidos por todas las variables estadísticamente significativas. El resto es la interpretación de los resultados.

---

las medias para todas las variables y luego, para cada objeto, se calcula la distancia euclidiana cuadrada para las medias de los integrantes del grupo.

12 Quiere decir en el 95% de los casos el resultado no puede deberse al azar.

## CAPÍTULO 4

### Trayectorias históricas

El análisis empírico de los regímenes de bienestar se ha enfocado en los grados de mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización alcanzados a nivel nacional. Dado que el momento actual está necesariamente moldeado por trayectorias históricas, este capítulo presenta una muy apretada caracterización histórico-social de los regímenes de bienestar, siempre en función de las principales prácticas de asignación de los recursos.

Ello requiere pasar de una mirada comparativa y general de los 18 países, a un análisis más detallado de algunos pocos casos emblemáticos. Por eso, este capítulo y el siguiente se enfocan en cuatro países pertenecientes a cada uno de los tres regímenes de bienestar identificados en el capítulo previo.

Dentro del régimen estatal-productivista Chile era una elección evidente. Durante el proceso de ajuste de las economías latinoamericanas, las instituciones financieras internacionales lo promovieron como un modelo de buenas prácticas que se debía seguir<sup>13</sup>.

Dentro del régimen estatal-proteccionista, el más heterogéneo de los regímenes de bienestar, la elección fue Costa Rica, país además, insuficientemente

---

13 Es decir una experiencia a imitar, “una suerte de arquetipo que, por sus virtudes y perfección, se indica como camino a seguir”. Este uso de modelos ha sido “una práctica típica... especialmente por parte de los organismos internacionales... Dicha práctica no tiene fines descriptivos sino normativos y prescriptivos, es decir, políticos”. (Lo Vuolo y Goldberg, 2006:15).

considerado en los estudios comparativos más allá de América Central.

Si bien Chile y Costa Rica frecuentemente se comparan debido a su alto grado de desarrollo humano, también se señalan sus marcadas diferencias en cuanto a ritmos y rasgos de las reformas: aceleradas y más ortodoxas en Chile; graduales y heterodoxas en Costa Rica; liberal en Chile y con “tonos socialdemócratas” en Costa Rica (Filgueira, 2007:21).

Entre los once países con un régimen informal familiarista, distribuidos a lo largo de la toda la región, hemos seleccionado a Ecuador y a Nicaragua, uno andino y otro centroamericano respectivamente, emblemáticos de distintos grados de familiarismo dentro del mismo régimen. Ecuador es uno de los países latinoamericanos con mayor proporción de población indígena, luego de Bolivia, Guatemala y Perú (Yashar, 2005). A diferencia de estos y otros países que actualmente tienen un régimen familiarista, Ecuador tiene un pasado que registra una relativa incorporación de demandas sociales, dramáticamente interrumpida por la crisis económica de fines de los noventa. Nicaragua es uno de los países más pobres de América Latina. Se destaca por haber vivido una revolución que, durante los ochenta, promovió desde el gobierno, cambios radicales en las prácticas de asignación de los recursos.

Como lo muestra el cuadro 4.1 los cuatro países presentan marcadas diferencias en tres indicadores de resultado que caracterizan las condiciones sociales: la mortalidad infantil, la pobreza y la desigualdad. Chile y Costa Rica tienen un desempeño similar en cuanto a los dos primeros; no así en cuanto a la desigualdad que es mucho más alta en Chile que en Costa Rica. Ecuador y Nicaragua tienen similares niveles de pobreza aunque la mortalidad infantil y la desigualdad, es aún más alta en Nicaragua que en Ecuador. Dos indicadores adicionales nos permiten relacionar el desempeño social con el entorno económico y político: la satisfacción con la democracia y con la economía de mercado. Tanto con



una como con la otra, la satisfacción de la población es considerablemente más alta en Chile y Costa Rica que en Ecuador y Nicaragua. En cuanto a la democracia, las diferencias entre Chile y Costa Rica son leves, a favor de Costa Rica. La satisfacción con la economía de mercado, sin embargo, es superior en Chile (37,9%) que en Costa Rica (29,5%).

**CUADRO 4.1**  
**Desempeño de cuatro países pertenecientes**  
**a cada régimen de bienestar**

Indicador	Chile	Costa Rica	Ecuador	Nicaragua
Tasa de mortalidad menores de 5 años (2003)	9,0	10,0	27,0	38,0
Población bajo línea de pobreza nac. (%) (1999)	21,7	20,3	63,5	69,9
Desigualdad de ingresos (Gini) (1999)	0,56	0,47	0,52	0,58
Satisfacción con la democracia (2004)	42,0	47,4	13,8	20,4
Población satisfecha con economía de mercado (2004)	37,9	29,5	11,1	16,3

**Fuente:** UNICEF (2003), CEPAL (1999) y Latinobarómetro (2004).

Si bien no es posible establecer una relación causal entre las condiciones sociales y la satisfacción con los arreglos políticos y económicos, sí podemos observar un alto grado de asociación que fortalece la tesis inicial planteada en este trabajo: la importancia de comprender mejor la transición social, no sólo en su alta interrelación con la democracia y la transformación económica.

¿Cómo relacionar las prácticas de asignación de recursos pasadas y presentes? Tres son los conceptos que ofrecen claves para comprender las prácticas actuales de asignación de los recursos: herencia, coyuntura crítica y legados históricos (Collier y Collier, 1991). La herencia alude al período de modernización económica y al establecimiento de la política social que tuvo lugar en el siglo pasado, entre las décadas de los veinte y cuarenta, según haya sido su tiempo: temprana (como en Chile o Ecuador), tardía (como en Nicaragua) o rápida (como en Costa Rica). Muchos de los rasgos actuales de la relación entre mercados laborales, políticas públicas y ámbito doméstico, surgen en ese momento de la mano de procesos de urbanización, diferenciación institucional y desarrollo de los sistemas políticos, a los que dio lugar la modernización económica.

La coyuntura crítica se refiere a un período histórico definido, en el que tienen lugar cambios significativos y que a su vez, producen un conjunto de legados (Collier y Collier, 2002). “Las coyunturas críticas aumentan la probabilidad de que los países quieran seguir caminos particulares de desarrollo... tienen ese efecto porque se dirigen a la formación de instituciones que tienden hacia la permanencia y eso no se puede transformar fácilmente”. (Mahoney, 2001: 114). En términos del bienestar, la más reciente coyuntura crítica tuvo lugar en los ochenta, con diferencias en el inicio y en el final. Estas sociedades vivieron picos de conflicto, tanto distributivos –vinculados al manejo de los riesgos en el marco del ajuste de las economías– como en las reglas del juego político que permitieran abordar dichos conflictos. Así la transición económica y la transición política estuvieron entonces, como siguen estando aún hoy, altamente interrelacionadas y provocando profundas transformaciones sociales, a cuya mejor comprensión busca contribuir este estudio.

Finalmente, el legado histórico alude a la secuencia de eventos, relaciones y dinámicas de cambio que se concretizan como producto de una coyuntura crítica (Collier y Collier, 1991). Otra manera de referirse a estos

legados es como “fin de una época” en tanto “cierre de un período caracterizado por el agotamiento de actores, relaciones e ideologías que imprimieron a la historia particular de una sociedad una dirección y un sentido” (Torres-Rivas, 1998:95). Cuando se produce el “fin de una época” se está ante el fin de un legado y frente al inicio de una nueva coyuntura crítica.

Como gran telón de fondo de este análisis, enfocado en la dinámica de la distribución de los recursos, en los cuatro países seleccionados, destaca la consolidación de un nuevo modelo de acumulación. Con particularidades, este nuevo modelo refleja el pasaje de la sustitución de importaciones alcanzada en distintos grados y con variado éxito, hacia la promoción de las exportaciones, la liberalización de las economías y la atracción de la inversión extranjera. Este tránsito ha tenido lugar con distintos ritmos: muy rápido en Chile, algo más gradual en Costa Rica y radical e inestable en Ecuador y Nicaragua. Paralelamente, excepto en Costa Rica, donde no se produjo interrupción democrática durante el período de crisis, los nuevos procesos de acumulación han provocado también, cambios políticos. Las transiciones democráticas han conllevado la aparición de nuevos actores sociales que canalizan demandas de mejores condiciones de vida y ejercen presión sobre el sistema político. Estas demandas, directa e indirectamente están relacionadas con las transformaciones económicas y políticas del período. También son evidentes las transformaciones sociales, así lo testifican los profundos cambios en la organización de las familias y en sus relaciones con los mercados laborales y con las políticas públicas.

A continuación se caracterizan cada uno de los cuatro países seleccionados, desde el punto de vista de las principales continuidades y transformaciones que han tenido lugar en las prácticas de asignación de los recursos. Se trata de discernir herencias, coyunturas críticas y legados históricos en cada uno de los países. Estas, primero, proveen claves para interpretar los mundos del bienestar que coexisten hoy en cada país

(capítulo 5). Segundo, constituyen el telón de fondo de los legados, y por tanto, conocer las herencias ayuda a discernir los límites y posibilidades de transformar los regímenes del bienestar actuales (capítulo 6).

A continuación se presenta una radiografía histórica de los cuatro países seleccionados. Si bien, este capítulo difícilmente haga justicia a la complejidad de las respectivas realidades, sí brindará un acercamiento radiográfico a las principales continuidades y rupturas que han tenido lugar en torno a las prácticas de asignación de los recursos.

## **1. COSTA RICA**

De acuerdo al análisis presentado en el capítulo previo, Costa Rica pertenece al régimen de bienestar estatal-proteccionista, es decir, un régimen con alta presencia del Estado en el manejo colectivo de los riesgos, con relativa formalización de la fuerza de trabajo y con un alta presencia de familias llamadas “nucleares”, es decir, integradas por personas adultas, hijos e hijas pequeños(as) o jóvenes.

El diseño actual de la política pública responde básicamente a la arquitectura del momento previo a las reformas, con componentes de individualización del financiamiento y los beneficios, que todavía actúan de manera complementaria y son relativamente pequeños. Costa Rica ocupa el cuarto lugar en cuanto a desarrollo humano en América Latina. Al igual que Chile, es parte de un régimen de bienestar en el que la política pública tiene un importante papel en la vida de millones de personas, tanto a través de la prestación de servicios públicos como de la regulación de los servicios privados. A diferencia de Chile, en Costa Rica la prestación pública de servicios tiene mayor protagonismo frente a la privada: mientras que en promedio, en el 2003, una persona chilena obtenía similar cantidad de recursos en servicios sociales públicos que los que gastaba en servicios privados, en Costa Rica, el gasto privado era solo del 0,3% del servicio público. En

Costa Rica la importancia del gasto público es además muy alta entre los sectores medios y el componente solidario está presente en la salud y las pensiones.

La expectativa sobre el manejo colectivo de los riesgos es también alta, como se ha reflejado en la resistencia a las reformas pro mercado. En el 2007 esta resistencia alcanzó su máxima expresión en un referéndum para decidir la suerte de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, que elimina los monopolios del Estado a través de la apertura de los mercados de las telecomunicaciones, electricidad y seguros.

### **1.1 Herencia: éxito y vulnerabilidad**

La incorporación de las demandas sociales y laborales alcanzó su momento crítico en la década de los cuarenta: una coalición de socialcristianos, comunistas y la iglesia católica lideró dicha incorporación que se tradujo en dos grandes piezas legislativas, el código de trabajo y las garantías sociales. La reacción oligárquica se reflejó en el fraude electoral de 1946 y en la guerra civil de 1948, en la que aquella inédita coalición se enfrentó con un movimiento liderado por José Figueres. Este movimiento era apoyado por los sectores dominantes de la oligarquía, molestos con la reforma social, pero también aglutinó a sectores medios y a pequeños y medianos empresarios. Fue precisamente este movimiento el que ganó la contienda, aunque en lugar de revertir las reformas sociales, las complementó con un vuelco en el papel del Estado hacia una mayor intervención económica.

A partir de 1950 y hasta 1970, el país vivió una “época dorada” (Solís, 1992) reflejada en un crecimiento económico sostenido y en una economía crecientemente diversificada, además, esta época estuvo caracterizada por una ampliación de la participación del Estado en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y por un régimen político basado en un sistema competitivo de partidos (Booth, 1989; Rovira, 2000). Así mismo, se produjo un acelerado

desarrollo social. El país logró construir un avanzado Estado social en un contexto de relativo subdesarrollo (Sandbrook, Edelman, Heller, Teichman, 2006), el cual dependía del sector privado y de la intervención pública directa en áreas estratégicas como la banca, la infraestructura, los beneficios sociales, la energía y la producción de bienes (Mesa-Lago, 2000). Los resultados en el desempeño fueron sobresalientes: hacia finales de los años setenta, la reducción en la proporción de la población viviendo en condiciones de pobreza había sido impresionante como también lo había sido la distribución de los ingresos, el descenso de la mortalidad infantil y el aumento de la esperanza de vida.

El crecimiento económico se apoyó en dos estrategias básicamente: las exportaciones tradicionales de café y banano y el impulso estatal a la industrialización mediante el proceso de sustitución de importaciones. Esta última promovió una transición en la economía del país, pasando de una puramente rural hacia otra que daba prioridad a las actividades secundarias y terciarias. Hacia fines de los setenta también, la estrategia modernizadora había dado lugar a una red de comunicación nacional e internacional constituida por dos principales puertos (en el Atlántico y el Pacífico), aeropuerto e infraestructura en telecomunicaciones que conectaba al país con el mundo y le facilitaba una extensa variedad de financiamiento y servicios comerciales.

Entre 1958 y 1962, el 70% de la inversión pública se dirigió hacia la energía y el transporte, mientras que un 25% a la política social (Solís, 1992). Esta última se manifestó en una extensa y compleja red de instituciones que con sus servicios, alcanzó a la mayoría de la población, en particular la rural y aquella en condiciones de pobreza. La inversión social se enfocó en la universalización de la educación primaria y secundaria, así como en la ampliación del acceso a los servicios de salud, producto de la combinación de los servicios del seguro social con los programas no contributivos. También la inversión social incluyó la ampliación de la

cobertura de las pensiones, la creación de subsidios a la vivienda y la ejecución de programas de combate a la pobreza que preceden, en casi 10 años, a los fondos de emergencia creados en distintos países de América Latina con posterioridad a la crisis de los ochenta (Trejos, 1993).

La inversión pública dio importantes frutos. Entre 1950 y 1980 la mortalidad infantil disminuyó de 87 a 29 por cada 1000 habitantes, mientras que la expectativa de vida pasó de 56 a 73 años (Rosero-Bixby y Caamaño, 1984). El seguro social mejoró su cobertura del 21% en 1949 al 51% en 1971. El empleo público aumentó de 1700 en 1950 a 40.000 en 1962 y 70.000 en 1974. Además la institucionalidad pública contribuyó a disminuir la brecha urbano-rural y a crear un sentido de pertenencia nacional (Sandbrook, Edelman, Heller, y Teichman, 2006).

Como resultado de estas transformaciones, se produjo una expansión cuantitativa de los estratos socio-ocupacionales medios, una amplia movilidad intergeneracional y una importancia cualitativa de las clases medias. La ampliación de "...las oportunidades de empleo, educación y de atención de la salud que se le ofrecieron a numerosísimos grupos del conjunto de la sociedad, fueron rasgos principales de la *dirección* de este estilo... modernizador, mesocrático e incluyente." (Rovira, 2004:5).

El éxito de las décadas previas arrastró una considerable vulnerabilidad. En los años setenta, en el marco de la crisis económica mundial, el ritmo de la inversión extranjera fue gradualmente disminuyendo. El país recurrió cada vez más al endeudamiento externo, principalmente procedente de la banca comercial con tasas de interés variable (Rovira, 1987). La fuerte caída en los precios del café afectó considerablemente los ingresos del país y junto con el alza de los precios del petróleo impactó negativamente en la balanza de pagos del país. El resultado fue una crisis financiera, que si bien se desencadenó por estos factores, tenía

raíces en las limitaciones del modelo de exportación agrícola que había servido al país durante mucho tiempo (Rojas, 1981). Hacia finales de los setenta, la crisis externa provocó una crisis interna: el Estado se había extendido tanto que demandaba una gran cantidad de recursos, ahí la edificación estuvo en riesgo de desmoronarse. En efecto, la “edad de oro” llegaba a su final, como lo mencionó un analista fue “el final de la fiesta” (Feinberg, 1984; traducción propia).

### **1.2 Coyuntura crítica: liberalización “a la tica”**

A principios de los ochenta, la situación económica era frágil y Costa Rica se encontraba bajo una creciente presión internacional para romper con el pasado y promover reformas de mercado (Clark, 2001). Entre 1978 y 1982 el PIB había caído en un 16%; el crecimiento económico pasaba del 6.2% (promedio de las tres décadas anteriores) a un -3% entre 1980 y 1982; por su parte la inflación aumentaba de un promedio de menos del 8% entre 1976 y 1979, a un 82% en 1982. A inicios de la década de los ochenta, el déficit fiscal era del 14% del PIB y el desempleo, históricamente por debajo del 5%, superaba el 9%. Como resultado, la base social de seguridad fue rápidamente desmoronándose y extensos sectores medios se encontraron repentinamente empobrecidos (Céspedes, 1984; Rovira, 1987; Solís, 1992).

Con el descontento hacia el gobierno de Carazo (1978-1982) como telón de fondo, en 1982 el Partido Liberación Nacional (PLN) ganó con un apoyo electoral aplastante y obtuvo 33 de los 57 escaños legislativos (Rovira, 1987). El presidente Monge pudo gobernar con un mandato apoyado en lo electoral y en lo legislativo pero también produjo un acercamiento con la oposición y consolidó un sistema bipartidista que se mantuvo en pie hasta las elecciones nacionales del 2002.

La situación geopolítica de la región fue determinante para explicar la rapidez con que Costa Rica superó



la crisis económica (Solís, 1992). Centroamérica estaba sumergida en conflictos armados, tanto en Guatemala como en El Salvador y Nicaragua. Estos, y en particular la revolución sandinista, colocaron a Costa Rica en una posición privilegiada de cara a los intereses de Estados Unidos en la región. Fue en ese contexto que Costa Rica recibió fondos de cooperación y crédito internacional de una magnitud sin precedentes. Estados Unidos buscó que el país se aliara en la guerra contra Nicaragua, a lo cual Costa Rica respondió con una política formalmente neutral aunque relativamente permisiva en la realidad.

USAID, el FMI y la banca privada condicionaron la ayuda a la liberalización económica (Rovira, 1984). Promovieron el desmantelamiento del Estado empresario, las reformas en los servicios e instituciones públicas, el establecimiento de la banca privada y la creación de las instituciones privadas o semi-públicas en forma paralela a las altamente debilitadas entidades públicas. “La escala de ayuda de los Estados Unidos así como la manera de desembolsar esa ayuda estaba atada al cumplimiento de las reformas específicas, en donde de sobremanera se fortalecían aquellos sectores de la elite que simpatizaban con el neoliberalismo y se consideraban hostiles al modelo socialdemócrata” (Sandbrook, Edelman, Heller y Teichman, 2006). De esta manera, la crisis económica cambió las relaciones de poder dentro del país a favor de una visión pro apertura. De manera que las mismas condiciones geopolíticas que le dieron a Costa Rica una ventaja, hicieron al país altamente dependiente de la ayuda exterior y de la política de Estados Unidos, con el agravante de que, después de que la estabilización se logró y el pico del conflicto centroamericano se resolvió, la asistencia financiera comenzó a retirarse.

Paralelamente, actores políticos y económicos fundamentales se dividieron, apoyando o adversando las reformas económicas. Aunque los primeros se hicieron cada vez más importantes y más fuertes. Las protestas

sociales de la primera mitad de los ochenta involucraron sólo a pequeños grupos de personas. Durante ese período se dismantelaron los sindicatos del sector privado y los del sector público se debilitaron (CEPAS, 1990). Aún así, la liberalización económica prometía ser lenta: había que dismantelar un aparato institucional exitoso y con gran apoyo popular.

### **1.3 Legados: tensiones entre direcciones y ritmos de cambio**

El principal legado de la crisis de los ochenta fue el cambio de dirección del modelo de desarrollo, que pasó de un estilo de democracia social a una adopción selectiva del llamado “Consenso de Washington”, caracterizada por la atracción de inversión extranjera, la liberalización comercial y la promoción de las exportaciones (Rovira, 2000). El cambio fue un híbrido: se mantuvieron la mayoría de las instituciones existentes y se crearon nuevas. El dismantelamiento de lo viejo fue más gradual que la creación de las instituciones propias del modelo de promoción de las exportaciones, la que fue sistemática y muy rápida. Hacia finales de los noventa la nueva institucionalidad estaba creada. Mientras la carga impositiva para financiar lo viejo y lo nuevo, desde 1990, se ha mantenido en un promedio del 13% del PIB, Costa Rica sigue siendo uno de los países de la región en los que la población tiene más expectativas acerca de los servicios públicos pero es también uno de los que recibe menos recursos.

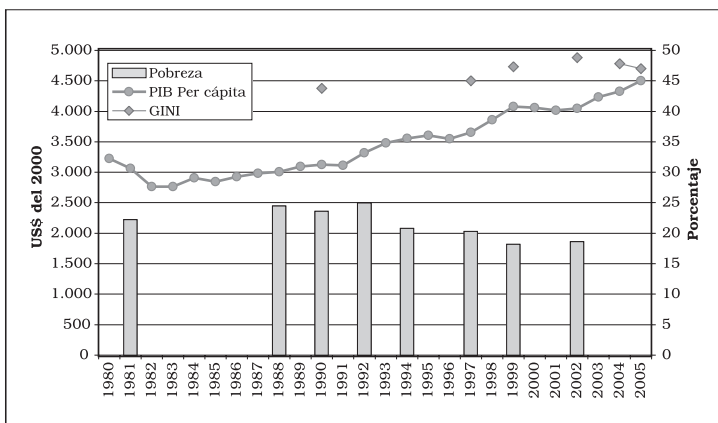
¿Qué ocurre en términos de mercantilización, desmercantilización y familiarización del riesgo en Costa Rica?

#### *1.3.1 Mercantilización con creciente desigualdad*

Entre 1994 y el 2003 Costa Rica tuvo, junto con Chile, el promedio de crecimiento económico más alto de América Latina (4.3%). El valor total de las exportaciones creció considerablemente pasando de US\$1.676

millones en 1991 a US\$5.277 millones en el 2002. Además estas dejaron de concentrarse en el café y el banano, por el contrario se diversificaron. Hacia el año 2000 el país exportaba más de 3.000 productos de los cuales solamente 7 representaban el 53% del valor total de las exportaciones (piña, textiles, banano, café, medicinas y equipo médico) (PROCOMER, 2001). La diversificación productiva dio lugar a un crecimiento sostenido del PIB por habitante (ver gráfico 4.1), sin embargo, las exportaciones están altamente concentradas en pocas empresas: en el 2002 solo el 2% (1.745) de las empresas exportaban y, de esas, 600 concentraban el 98% del total de las exportaciones (PROCOMER, 2003).

**GRÁFICO 4.1**  
**Costa Rica: evolución del PIB por habitante y de distribución del ingreso y la pobreza, 1990-2005**



**Fuente:** CEPAL, 2007.

A lo largo de la década, la concentración en la distribución del ingreso se ha acentuado (ver gráfico 4.1). Después de Uruguay, Costa Rica continúa teniendo la distribución del ingreso más equitativa de la región.

Sin embargo, la tendencia es preocupante porque el ritmo de concentración es el mayor de América Central: en 1997 el coeficiente de Gini estaba entre 0.37 y 0.39 pero para 1999 había superado el 0.40 y en el 2001 alcanzó su punto máximo con 0.44. Aunque en el 2004 y 2005 bajó ligeramente, no ha vuelto a ubicarse por debajo del 0.40 (Estado de la Nación, 2005). Además, si consideramos únicamente la distribución primaria, el coeficiente de Gini pasó de 0.37 en 1988 a 0.48 en el 2004 (Trejos, 2006). Paralelamente, la población bajo la línea de pobreza se redujo considerablemente a mediados de los noventa pero, desde entonces, se mantiene constante en torno al 20% de la población. Esto quiere decir que es constante en términos relativos y creciente en términos absolutos.

La concentración del ingreso y el estancamiento de la pobreza reflejan polarización de la estructura ocupacional e insuficiente generación de empleo formal. Se crean menos empleos formales de muy alta calidad mientras que aparece una mayor cantidad de empleos informales y de escasa calidad (Pérez Sáinz, Andrade-Eekhoff; Bastos y Herradora, 2004). Aunque los empleos formales son más de la mitad, es mayor el crecimiento de los empleos informales (6.7% y 5.3% del total de empleos creados, respectivamente). En el 2003, el desempleo fue de 6.3%, el mayor porcentaje de las últimas dos décadas y la subutilización de la fuerza de trabajo del 15%, comparado con un 10% en 1990. Dado que las exportaciones no tradicionales son generalmente intensivas en capital, ni estas ni el turismo han compensado la gran cantidad de empleos perdidos en la agricultura tradicional, dedicada al cultivo de granos básicos como maíz y frijoles. Además, el empleo público disminuyó del 17% en 1990 al 14% en el 2003.

Del lado de la oferta de trabajo, una importante característica del mercado laboral costarricense es la absorción de una significativa cantidad de población nicaragüense altamente concentrada en trabajos no calificados en la agricultura, la construcción y el servicio doméstico. Una

segunda característica ha sido el aumento sostenido de la incorporación femenina al mercado de trabajo, con una tasa de participación que, entre 1995 y el 2006, pasó del 32% al 41% (Estado de la Nación, 2007).

### *1.3.2 Políticas sociales: servicios universales devaluados y bajo presión de reforma*

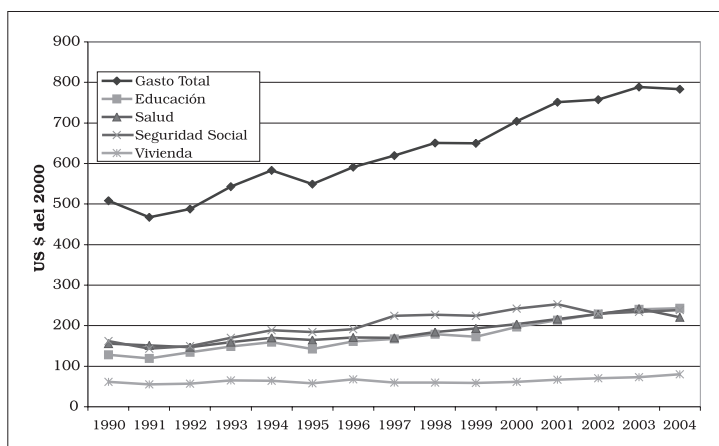
Los salarios se han mantenido estancados y el poder adquisitivo de las familias no ha logrado recuperar el nivel previo a la crisis económica. Sin embargo, dicha pérdida es parcialmente compensada por el ingreso social que obtienen en forma de transferencias y, más aún, de servicios.

A lo largo del período, la inversión pública social pasó del 14.5% en 1990 al 18.2% del PIB en 2002. En términos absolutos, la inversión social por habitante también continuó creciendo (ver gráfico 4.2), aunque sin recuperar los niveles previos a la crisis económica (Estado de la Nación, 2004). La composición sectorial cambió, con un crecimiento en los rubros destinados a la educación y a las pensiones mientras que se experimenta una caída en la salud. La inversión pública en educación pasó del 3.8% en 1990 al 5.9% en 2003, ligeramente por debajo del 6% establecido en la Constitución Política. La educación básica pasó de representar el 55% del total de dicha inversión en 1990 al 70% en 2003 y el aumento de la matrícula universitaria fue en gran medida absorbido por las instituciones privadas que aumentaron de 8 a 50. Si bien los recursos destinados al combate a la pobreza fueron considerables (alrededor del 1.5% del producto interno bruto solo a través del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, FODESAF), la mayor parte de los recursos a los que accedieron las personas pobres de acuerdo con el ingreso, provinieron de los programas universales, particularmente de la inversión en educación.

La educación fue una prioridad, entre 1990 y el 2003 aumentó el personal y el número de escuelas.

Actualmente el 90% de los niños y adolescentes matriculados, en la educación primaria y secundaria asisten a escuelas públicas. Sin embargo, se evidencia un serio problema de deserción escolar, sólo 3 de cada 10 estudiantes terminan la educación secundaria (Estado de la Nación, 2004). La vivienda social se expandió a una tasa anual de 4%, virtualmente la misma tasa del crecimiento de los hogares. Los bonos de vivienda fueron un subsidio importante para la expansión de las soluciones de vivienda, aunque en gran medida el programa se utilizó de manera clientelista (Estado de la Nación, 2004).

**GRÁFICO 4.2**  
**Costa Rica: evolución del gasto público social por habitante, 1990-2004**



**Fuente:** CEPAL, 2007.

A pesar de que formalmente los programas universales se mantuvieron, decayó su calidad y la oportunidad de acceso. La “emigración” de la clase media hacia el sector privado, en lo que a servicios de salud y educación se refiere, refleja las dificultades en el acceso y calidad de los servicios. La salida se evidencia

incluso en los servicios de salud que forman parte de la seguridad social obligatoria para trabajadores/as asalariados/as y por cuenta propia. Un porcentaje de los que cotizan contribuye con los servicios públicos, pero también contrata servicios privados y, en muchos casos, hace co-pagos ilegales para, por ejemplo, acortar tiempos de espera (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003; Martínez Franzoni, 2005). De manera que las instituciones de bienestar social no han sobrevivido intactas a la reforma económica (Sandbrook, Edelman, Heller y Teichman, 2006).

De hecho, desde 1990 se promovieron reformas importantes en materia social que pueden considerarse “híbridas”: reflejaron los esfuerzos, solo parcialmente exitosos, por aumentar la presencia del mercado en los servicios sociales. Por ejemplo, en pensiones, se creó un pilar de ahorro individual obligatorio para la población asalariada. Este es, sin embargo, pequeño con respecto al pilar de capitalización colectiva, incluye participación empresarial, y a diferencia de lo ocurrido en otros países, no implicó un mayor aporte a la seguridad social, sino que se financió a partir de contribuciones ya existentes (Martínez Franzoni, 2007). En salud, la reforma incorporó nuevos instrumentos de gestión y abrió camino a las empresas privadas dándoles una mayor presencia en la prestación de servicios de salud de la seguridad social. Sin embargo, la mayor parte de los servicios continúan prestándose en forma pública y varios de los privados pertenecen a la economía social (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

Costa Rica tiene la mayor esperanza de vida de América Latina (78.6 años) y la segunda tasa de mortalidad infantil más baja de la región (después de Cuba e igual que Chile), 10 por cada 1000 niños/as nacidos/as vivos/as). La caída de la matrícula secundaria que se produjo en los años ochenta ha sido parcialmente superada, para lograr una cobertura del 60%, similar a la que existía antes de la crisis económica. Aún así, solo 3.6 de cada 10 estudiantes terminan la educación

secundaria (Estado de la Nación, 2004). Las pensiones contributivas cubren a menos de la mitad de la población económicamente activa. En general, a la población le va muy bien en términos de las condiciones de vida que reflejan inversión de largo plazo (como la esperanza de vida) pero no tan bien en aquellas que reflejan la inversión social actual (como la educación).

### 1.3.3 *Familias: arreglos cambiantes con servicios públicos inerciales*

El principal legado de la coyuntura crítica fue la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Por lo tanto, existe una creciente cantidad de mujeres que, en distintos tipos de hogares, reparten su tiempo entre las jornadas de trabajo remunerado, de oficios domésticos y de cuidado.

A diferencia de los otros tres países en los cuales la población espera poco del Estado, la población costarricense, pese a las múltiples críticas en su funcionamiento, ha mantenido altas expectativas sobre el papel del Estado en la asignación de los recursos. Si en 1988 el 70% de la población estaba en contra de privatizar la seguridad social y el 60% de privatizar la prestación de sus servicios, hacia fines de los años 90 esta opinión se mantenía e incluso había aumentado alrededor del 10% (Garita, 2003).

Si bien el Estado, a través de los programas sociales, está muy presente en la vida de los sectores medios y bajos, desde el punto de vista de las transformaciones de las familias, sus servicios plantean tres limitaciones. Primero, continúan estando principalmente dirigidos a un modelo de familia en la cual los hombres proveen ingresos y las mujeres cuidados. Así se refleja, por ejemplo, en los horarios de atención de las instituciones que ofrecen servicios de salud básicamente y, más en general, en la expectativa de contar con una persona adulta dedicada tiempo completo a gestionar las transferencias y servicios públicos (por ejemplo,



participando en reuniones escolares o llevando a niños y niñas a la consulta médica durante el horario laboral). Se refleja también en una presencia mínima de los servicios de cuidado, especialmente infantil, que compensen la salida de las mujeres del hogar. Un tercer elemento es la pérdida de calidad y oportunidad en los servicios públicos que ha tenido lugar durante la última década, lo cual conlleva procesos de mercantilización pero también de refamiliarización, que aún no han sido suficientemente estudiados.

## **2. CHILE**

De acuerdo al análisis presentado en el capítulo previo, Chile tiene un régimen de bienestar estatal-productivista: alta formalidad del mercado laboral, alto grado del mercado en la resolución de los problemas y centralidad del Estado en la creación de capacidades bajo criterios de necesidad, generalmente acompañada de familias nucleares.

Chile es el segundo país con mayor desarrollo humano de América Latina. El diseño actual de la política pública responde básicamente, a la arquitectura de la dictadura militar de los años ochenta, con una ampliación de componentes solidarios introducida a lo largo de los cuatro gobiernos democráticos sucedidos desde 1990. Después de haber experimentado una profunda transformación social y económica, el mercado tiene hoy un papel central y el bienestar está altamente sujeto al poder adquisitivo individual. Sin embargo, a diferencia de países con régimen de bienestar familiarista como Ecuador o Nicaragua, en Chile el Estado redistribuye una importante cantidad de recursos: de acuerdo a los datos de cuentas nacionales, en promedio, una persona chilena gasta en servicios sociales privados lo mismo que recibe a través de los servicios públicos. Incluso, en los últimos años esta relación ha venido cambiando a favor del gasto público, es decir, se ha venido dando una mayor desmercantilización:

mientras en 1998 el gasto privado en servicios sociales que invertía una persona promedio era más de una vez y media que el gasto público social (1,7), en el 2003 ambos montos eran iguales (1,0). Los recursos públicos se destinan principalmente a la población de escasos recursos y, en contraste con lo que ocurre en Costa Rica, la población tiene escasas expectativas sobre el manejo colectivo de los riesgos por parte del Estado.

### **2.1 Herencia: tempranos intervencionismos**

La política social fue establecida tempranamente en el país, de la mano con el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones y en el marco del Estado de compromiso que se extendió desde principios del siglo hasta 1973 y que conllevó un significativo conjunto de políticas sociales (Raczynski, 2002). Eran los años de auge de la “cuestión social”. En este contexto, en 1924 el Congreso Nacional aprobó un conjunto de leyes sociales, producto de las iniciativas previamente presentadas, tanto por conservadores como liberales. Así se legalizaron los sindicatos y se sentaron las bases para el desarrollo de las instituciones de bienestar (Valenzuela, 2006a). Esta legislación se diseñó e implementó bajo un paradigma de protección colectiva de la salud, maternidad, invalidez y vejez, como una aspiración para la mayoría de la población.

Así, desde la segunda década del siglo pasado la política social chilena creó una legislación que buscó integrar y atender las crecientes demandas sociales. El diseño y centralidad de la política pública dio origen a un manejo de riesgos con coberturas parciales y fuertemente estratificadas según las ocupaciones. Los beneficios estuvieron destinados a una familia integrada por un hombre proveedor con empleo permanente de tiempo completo y una mujer, madre dedicada a la casa y al cuidado del esposo e hijos/as –modelo con respecto al cual, ya en ese momento, quedaban fuera un tercio de las familias (Tironi, Valenzuela y Scully,

2006)–. Al mismo tiempo, la política pública tenía componentes de solidaridad y redistribución entre personas y familias. En ese período el Estado financiaba, gestionaba y prestaba servicios (Raczynski, 2002).

Hacia 1970, Chile contaba con una asignación colectiva pública de los recursos que seguía patrones propios de la Europa continental y mostraba a la vez, una amplia cobertura y segmentación de los servicios (Tironi, 2003). Por un lado, el 84% de la población entre 6 y 14 años se encontraba matriculada en la educación básica; el 80% de los nacimientos contaba con atención profesional en el momento del parto y una proporción similar de niños y niñas menores de 6 años accedían a programas de control y alimentación complementaria. A la vez, “la matrícula en educación secundaria era del 38% de los jóvenes entre 15 y 18 años... La población activa afiliada al sistema de previsión social alcanzaba el 70%, aunque sólo cerca de un 50% cotizaba regularmente. El gasto social en educación básica y salud era progresivo, no así el de vivienda, previsión social, educación media y universitaria.” (Raczynski, 2002:126).

Entre 1970 y 1973 Chile se transformó en un ejemplo de vía democrática al socialismo. Durante ese corto período, el gobierno buscó profundizar la intervención del Estado en el manejo y garantía del bienestar a través de medidas tales como la distribución de tierras, el control de los salarios (que se diluyó ante el aumento de la inflación) y el aumento del gasto social que superó el 25% del PIB comparado con el promedio de la década previa (19%) –con la consecuente expansión del déficit fiscal– (Arellano en Mesa-Lago, 2000).

Así, el Estado se convirtió en el actor principal de la economía chilena, de su regulación, producción, asignación de los recursos y resolución de los conflictos. Cerca de 461 empresas fueron intervenidas por el gobierno, el cual, al finalizar 1973, controlaba, sin considerar al sector agrícola, cerca del 39% del PIB en comparación con solo el 14% en 1965. La nacionalización de la industria del cobre, la aceleración de la

reforma agraria y la intervención de los bancos, incrementó en un 70% el control del Estado en la inversión total (Mesa-Lago, 2000). Sin embargo, en el marco de los severos conflictos políticos entre sectores empresariales y trabajadores, así como la escasez de bienes y servicios esenciales, se precipitó el derrocamiento del gobierno democrático, por parte de las fuerzas armadas, que fueron a su vez, apoyadas por los sectores conservadores y el gobierno de Estados Unidos.

## **2.2 Coyuntura crítica: del intervencionismo a la liberalización**

El 11 de septiembre de 1973 tuvo lugar un golpe militar, se diluyó el Congreso Nacional y se transfirieron sus potestades a una junta militar que estuvo al frente del país entre 1973 y 1989. Esta junta estuvo integrada por cuatro comandantes de las fuerzas armadas y fue liderada por Augusto Pinochet. Entre sus primeras medidas destacan la prohibición de los partidos políticos de oposición, el cierre de los sindicatos, las federaciones obreras y las asociaciones profesionales, la intervención de las universidades, el control de los medios de comunicación y la restricción de las principales libertades civiles, con acciones como el toque de queda. Miles de personas fueron asesinadas o encarceladas.

Sin contrapesos, el nuevo gobierno llevó a cabo una transformación económica y social radical. La crisis económica iniciada durante el gobierno de Allende se atribuía, a la creciente presencia estatal en la economía. En contraposición con el carácter mixto, regulado y proteccionista de aquella economía, a partir de 1974 las reformas promovieron un mercado libre y abierto (Mesa-Lago, 2000). Estas medidas fueron conducidas por un equipo económico de *Chicago Boys*<sup>14</sup> que, con

---

14 En tanto seguidores de las enseñanzas del economista y profesor de la Universidad de Chicago Milton Friedman.

mínimos cambios, estuvieron al frente de la economía chilena durante casi una década.

Este equipo modificó el papel del Estado en la economía. Por un lado, eliminó las políticas distributivas impulsadas durante el gobierno socialista. Por ejemplo, se devolvieron las tierras cultivables que habían sido expropiadas mediante la reforma agraria. Por otro lado, con la excepción de la producción del cobre, se privatizaron prácticamente todos los activos del Estado<sup>15</sup>. Las entidades de planificación económica del gobierno, Ministerio de Economía, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y la Corporación de Fomento para la Producción (CORFO) redujeron su intervención, pasando a tener un papel secundario coherente con el enfoque a favor del “libre” juego del mercado.

En segundo lugar, se transformó el modelo de crecimiento económico, pasando de la sustitución de importaciones a la liberalización del comercio exterior y a la diversificación y promoción de las exportaciones. El sector privado se volvió el principal agente de desarrollo y aunque la retórica era la reducción del Estado, en los hechos se reorientó su apoyo hacia el sector exportador.

Con una economía reorientada hacia la promoción de las exportaciones y un Estado reducido en sus funciones, los servicios sociales también sufrieron cambios radicales. Concretamente, se produjeron recortes generalizados en la inversión y el Estado se especializó en programas sociales focalizados en la población pobre. Además se incrementó la participación del sector privado en el financiamiento y la prestación de servicios sociales. Se estableció una red social compensatoria dirigida a las familias en condiciones de pobreza extrema y se reorganizaron los servicios de salud y educación, dando prioridad a los niveles de menor complejidad (educación básica y salud primaria). Como complemento de las

---

15 Los recursos del cobre eran una fuente de financiamiento del presupuesto de las fuerzas armadas (French Davis, 1999).

políticas de focalización y privatización, los programas sociales se descentralizaron y municipalizaron, así como se incorporaron mecanismos de mercado en la asignación de los recursos. En lugar de financiar la oferta de los servicios, se comenzó a subsidiar la demanda (por ejemplo mediante *vouchers* para la compra de servicios educativos privados). Finalmente, se creó un sistema de pensiones de capitalización individual administrado por operadoras privadas y un sistema privado de salud para las familias con capacidad de pago (Raczynski, 2002)<sup>16</sup>.

La dictadura militar revolucionó el modelo social y económico que hasta ese momento había buscado emular a la Europa continental, a la vez que lo reemplazó por otro, netamente liberal, que tenía a Estados Unidos como principal referente (Tironi, 2005). Este cambio de paradigma dio lugar a una sociedad dinamizada por la competencia y el manejo, principalmente individual y mercantil de los riesgos, desplazando el manejo colectivo previo.

Desde el punto de vista macroeconómico, la experiencia chilena fue exitosa: entre 1986 y 1990 la economía creció a un promedio anual del 6.5% y a un

---

16 En pensiones “La reforma provisional que fue positiva en varios sentidos... no se tradujo en un incremento significativo en el porcentaje de la fuerza de trabajo afiliada que cotizaba regularmente al sistema, sino que aumentó los costos administrativos y después de las expectativas iniciales altas, arrojó dudas sobre el mejoramiento en el valor futuro de las pensiones (que dependía del comportamiento del mercado de capitales) y sobre el mundo de los recursos que el Estado debería destinar para cubrir la pensión mínima garantizada y el pago de las pensiones asistenciales” (Raczynski, 2002:127-8). Además, los fondos de ahorro individual impidieron la afirmación positiva, concretamente hacia las mujeres: dado que las mujeres viven en promedio más que los hombres, a igual monto total de cotización a lo largo de la vida, menor pensión. Esto introduce una discriminación porque, por ejemplo, ignora que la esperanza de vida no está solo definida por el sexo de las personas. Así, por ejemplo, mujeres pobres con esperanza de vida por debajo del promedio de las mujeres que habitan en el país, estarían subsidiando las pensiones de hombres de ingresos medios-altos con una esperanza de vida por encima del promedio de los hombres del país.

promedio del 8.5% entre 1991 y 1993, ya bajo el nuevo gobierno democrático. El “milagro chileno” se reflejó en un ingreso anual por habitante que aumentó de US\$2.520 en 1980 a US\$3.000 en 1990.

Sin embargo, los hogares bajo la línea de pobreza pasaron del 17% en 1970 al 39% en 1990. En ese año, la *indigencia* fue del 14%, cercano al porcentaje total de la pobreza existente veinte años atrás. Se reflejó en la caída de los salarios: durante 19 años, entre 1970 y 1989, los salarios tuvieron un crecimiento casi nulo a partir de los ajustes unilateralmente definidos (Bravo, 2003), dado que solo de manera muy lenta se fue permitiendo la organización colectiva y sindical. La pobreza también fue producto del aumento del desempleo, el cual solo se revirtió a fines de los ochenta, a partir de la combinación de programas estatales dirigidos a combatirlo así como del crecimiento económico.

Para hacer frente a las necesidades más apremiantes, los sectores populares recurrieron a las estrategias familiares como la incorporación de las mujeres y los jóvenes al mercado laboral y a iniciativas grupales como los comedores populares (Raczynski, 2002). A las estrategias de sobrevivencia se sumaron las organizaciones comunales, las organizaciones no gubernamentales y las distintas expresiones del llamado tercer sector, orientadas a buscar soluciones colectivas frente a las situaciones sociales concretas. Durante la década de los noventa, muchas de estas iniciativas se articularían con los propios programas sociales estatales (Raczynski, 2002).

Mientras la sociedad de mercado se profundizaba, integrando a unos y excluyendo a muchos, “los indicadores de desarrollo humano (mortalidad infantil, esperanza de vida al nacer, alfabetismo y nivel de escolaridad de la población) continuaron mejorando, gracias a la existencia de los programas sociales de amplia cobertura y larga data que inculcaron en la población, el derecho y la importancia de acceder a estos programas, pese al deterioro en la calidad (infraestructura,

suelo del personal, insumos, etc.) al que se vieron sometidos y a la elevación en el costo directo para el usuario, de algunos de los servicios (salud principalmente)” (Raczynski, 2002: 127).

En 1988, un referéndum en el que el gobierno militar perdió, marcó el principio del fin de la dictadura<sup>17</sup>. Comenzó así una compleja transición democrática marcada por la reconfiguración de las relaciones políticas en general, tanto entre civiles y militares como entre las distintas corrientes ideológicas expresadas por los partidos políticos. En diciembre de 1989 se celebraron las elecciones legislativas y en marzo de 1990 se reabrió el Congreso Nacional. Las elecciones nacionales de 1989 llevaron al gobierno a una coalición de centro-izquierda denominada “Concertación de Partidos por la Democracia” (Concertación), integrada por los demócrata-cristianos y los socialistas y liderada por Patricio Aylwin (Mesa-Lago, 2000). Había terminado una de las dictaduras más crudas de las que tuvieron lugar en esa época, en América Latina.

### **2.3 Legados: transición democrática y liberalismo social recuperado<sup>18</sup>**

*“Más allá del optimismo o del pesimismo, se pueden distinguir cuatro líneas de interpretación de esos años: las que ponen el acento en las continuidades perversas del período autoritario; las que analizan básicamente sus limitaciones, especialmente de índole política; las que ponen de relieve los dolores y angustias que ha traído consigo el esfuerzo modernizador de los 90; y, por último, aquella que no cansa de sorprenderse, con una mirada un tanto maravillada, de los efectos de los cambios en estos tiempos.”* (Tironi, 2003:25).

---

17 El referéndum fue convocado en 1988 para admitir o rechazar el régimen del general Pinochet. Dado que la respuesta fue negativa, Pinochet no pudo presentar su candidatura a las elecciones presidenciales de 1989.

18 La noción de “liberalismo social” para caracterizar la situación chilena actual fue tomada de De Laire (2005).



La actual arquitectura del bienestar en Chile es producto de la dictadura militar y de las sucesivas transformaciones introducidas desde 1990, en democracia y bajo los gobiernos de la Concertación. “Una de las áreas de consenso fundamental... tiene que ver con el mantenimiento de un modelo de desarrollo económico –al cual se subordina la política social– y la inviolabilidad de los derechos de la propiedad, al tiempo que existe consenso parcial en torno a los temas ligados al intervencionismo estatal, la redistribución y las políticas para combatir la pobreza.” (Castiglioni, 2006:83). En ese marco los cambios fueron graduales y no estructurales<sup>19</sup> (Raczynski, 2002; Castiglioni, 2006).

Entre los legados de la coyuntura crítica destaca la precariedad de la restablecida institucionalidad democrática<sup>20</sup>. Las elites políticas buscaron reducir la incertidumbre frente a la fragilidad democrática, privilegiando los acuerdos a la confrontación (Tironi, 2003). Así, la administración Aylwin (1990-1994) y la oposición de derecha alcanzaron importantes acuerdos en materia tributaria y laboral. Esta política tuvo implicaciones para el abordaje del conflicto distributivo, reflejándose en el tipo y ritmo de las reformas laborales y sociales llevadas a cabo (Fernández, 2006; Raczynski, 2006).

Así, el retorno de la democracia consolidó el modelo socioeconómico instaurado bajo la dictadura militar, pero le dio una mayor legitimidad social (Tironi, 2003). Además, a medida que la transición política avanzó, se

---

19 Las reformas estructurales son las que afectan el diseño de los programas en el nivel de los principios o de los instrumentos de la política. Como lo señala Castiglioni, son aquellas que “implican cambios significativos en la provisión de servicios, reglas de elegibilidad, niveles de beneficios, la redefinición de los roles del Estado y el mercado y el tipo de política social que se implementa (por ejemplo, sustituyendo un sistema de tipo universal por uno basado en la focalización).” (Castiglioni, 2006:77).

20 Uno de sus indicadores fue el amplio espacio político ocupado por las fuerzas armadas, después de la transición democrática, expresado en senadores vitalicios designados por estas.

fueron introduciendo reformas que aumentaron los grados de desmercantilización en la educación, la salud y las pensiones. En atención a la precariedad democrática inicial y a la búsqueda de los acuerdos que permitieran la gobernabilidad, las medidas fueron primero tímidas y luego más contundentes, aunque siempre dentro de las reglas básicas, en particular, las macroeconómicas, definidas durante la coyuntura crítica.

Veamos en mayor detalle qué ocurrió en términos de mercantilización, desmercantilización y familiarización del bienestar en Chile.

### 2.3.1 *Mercantilización: altos ingresos por habitante muy desigualmente repartidos*

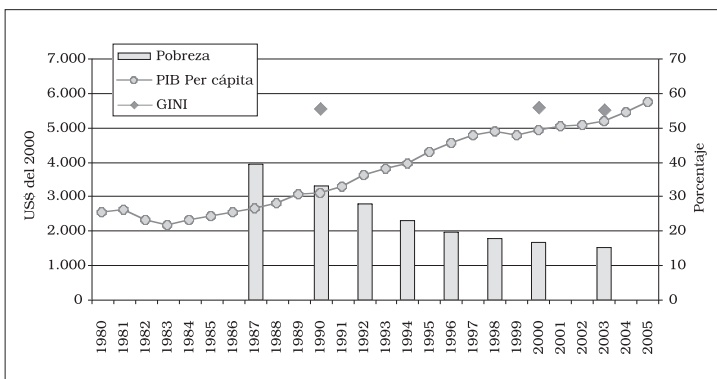
El ingreso anual por habitante, que era de US\$2.625 en 1990, hacia mediados de los noventa era de casi US\$5.000 por habitante, la productividad laboral había aumentado a un promedio anual del 4,1% y el empleo y los salarios reales habían crecido a un promedio anual del 2,6% y de 4,8% respectivamente (Drake y Jaksic, 1999). Comparado con el estancamiento experimentado durante los 19 años previos y aunque mostró diferencias importantes según los niveles de calificación, el aumento en los salarios fue muy significativo (Bravo, 2003).

El gráfico 4.3 muestra el comportamiento del PIB, de la pobreza y de la desigualdad. Mientras el ingreso por habitante aumentó de manera sostenida, la reducción de la pobreza fue notable: pasó del 40% en 1987 a menos del 30% cinco años después en 1992; menos del 20% en 1998 y al 16% en el 2003. Pese a la estabilidad y al crecimiento económico, la desigualdad se mantuvo constante, tal como lo registran los coeficientes de Gini de 0.55 en 1990, 0.56 en el 2000 y 0.55 en el 2003.

La permanencia de la desigualdad está asociada a varios factores. Entre estos el desempleo; este ha continuado siendo alto, alcanzando los dos dígitos en algunos años. La alta inestabilidad del trabajo asalariado,

especialmente en el nivel educativo medio bajo y bajo, es un segundo factor explicativo (Raczynski, 2006). Tercero, resulta del efecto estratificador de las políticas sociales, al establecer estas una clara diferencia entre quienes pueden (y por lo tanto deben) acceder a los servicios a través del mercado y quienes no pueden y por lo tanto, acceden a los servicios públicos.

**GRÁFICO 4.3**  
**Chile: Evolución del PIB por habitante y de distribución del ingreso y la pobreza, 1990-2005**



**Fuente:** CEPAL, 2007.

Al igual que en la región en su conjunto, destaca el continuo incremento de la participación femenina en el mercado laboral, que pasó del 28% en 1992 al 36% en el 2002. Aún así, esta presencia es considerablemente menor que en varios de los países latinoamericanos, donde esta supera el 50%. Como lo señalamos en los capítulos 2 y 3, a excepción de Uruguay, en América Latina la PEA femenina es mayor en países con menor desarrollo humano, como por ejemplo en El Salvador, Perú o Bolivia (todos con régimen de bienestar informal-familiarista).

### 2.3.2 *Asignación colectiva de los recursos: continuidad y mayor solidaridad*

*“La hegemonía de las posiciones ideológicas que promueven una acentuada presencia del mercado en la provisión de los servicios sociales han llevado al mantenimiento y, en algunos casos, a la reforma moderada de la política social.”* (Castiglioni, 2006:84).

Los cambios laborales y sociales se orientaron a “perfeccionar el modelo heredado del gobierno militar, procurando al mismo tiempo no sólo reducir los crecientes niveles de pobreza y desigualdad imperantes, sino también mejorar los niveles de acceso y la calidad de los servicios sociales” (Castiglioni, 2006:69). Durante la primera administración democrática (Aylwin 1990-1994) se fortalecieron las funciones de planificación y regulación pública, en particular en materia laboral. Por ejemplo, se establecieron pactos sociales para regular los mercados laborales a partir de un reestablecimiento de los derechos de los sindicatos y trabajadores<sup>21</sup>. Por otro lado, dentro del marco del paradigma residual previo, aumentó considerablemente la inversión y la densidad de las medidas, especialmente de aquellas destinadas a la población más pobre (Arellano, 2004).

Durante el período se produjo un considerable aumento del gasto social por habitante: este se vio casi duplicado. Desagregándolo por sectores, el gasto social por habitante aumentó en todos menos en vivienda (ver el gráfico 4.4). En educación, por ejemplo, durante el primer quinquenio de los noventa, el gasto creció en un 53% en términos reales (Arellano, 2004).

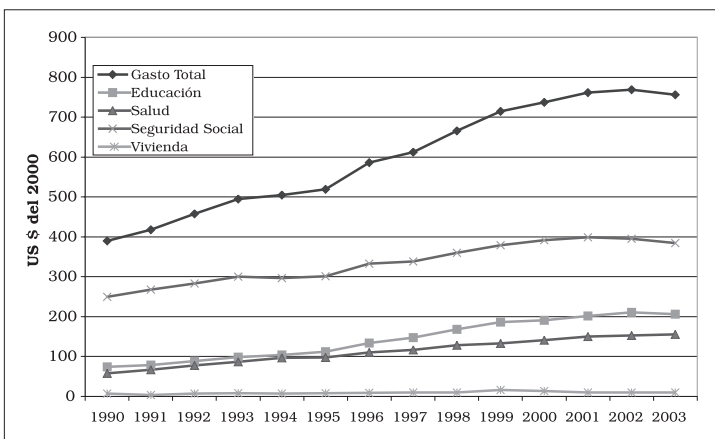
El gasto social (en particular los subsidios monetarios) se caracterizó por su progresividad (Arellano, 2004). La política social se orientó hacia el desarrollo del capital humano, principalmente mediante la inversión

---

21 Incluyó la regulación de las condiciones laborales mínimas y protecciones contra los despidos.

en educación y salud. “La asignación de recursos al sector educación por parte del Estado y por las familias no solo fue muy importante sino que fue creciente. Los recursos públicos fueron asignados con un claro criterio de progresividad, favoreciendo principalmente a los niños de hogares de menores ingresos. Esto se tradujo en aumentos de cobertura, en menor repitencia y deserción y en mayor permanencia en la escuela durante una jornada extendida. Al mismo tiempo, las rentas de los docentes se elevaron marcadamente, superando la situación de abandono y de desinterés por ingresar a la carrera docente que se había generado en los años 80” (Arellano, 2004:23).

**Gráfico 4.4**  
**Chile: Evolución del gasto público social por habitante, 1990-2003**



**Fuente:** CEPAL, 2007.

En salud, el Plan de Acceso Universal y Garantías Explícitas de Salud (AUGE) fue una de las reformas de mayor envergadura. Esta tuvo lugar durante la administración de Lagos (2000-2006) y se propuso

garantizar la atención de un conjunto de patologías, entre todas las personas beneficiarias del sistema de salud, fuera público (a través del Fondo Nacional de Salud, FONASA) o privado (ISAPRES). Este plan comenzó a operar en el 2002 con tres enfermedades, se ha extendido gradualmente y alcanzará 57 patologías en el 2007 (Castiglioni, 2006). En este y otros casos, varios de los componentes solidarios no fueron aprobados. Sin embargo, se puede hablar de una tendencia a amortiguar algunos de los efectos más regresivos e inequitativos de las reformas de la década previa.

La descentralización y la privatización, sin embargo, atentan directamente contra el acceso a los servicios universales de salud, vivienda y educación. Las desigualdades en el empleo y los ingresos continuaron trasladándose a los seguros de salud y vejez: la pérdida temporal o permanente del empleo atenta directamente contra la atención médica, especialmente en el tratamiento de segundo y tercer nivel y contra el acceso a una pensión contributiva, completamente sujeta al nivel de ingresos (PNUD, 2000). Bajo el régimen de capitalización individual, una importante parte de la población no ha consolidado ni consolidará derechos: "Una proporción importante de los afiliados... no aparecen como cotizantes. Otros no van a lograr cumplir los 20 años para alcanzar la garantía estatal de la pensión mínima. Y por último, hay quienes cumpliendo los 20 años no tendrán los ahorros necesarios para dicho objetivo." (PNUD, 2000:43).

La desigualdad se expresa en otras áreas de la vida cotidiana, como la vivienda, la segregación urbana, la inseguridad, el acceso a servicios municipales y el tiempo destinado a traslados, esperas para trámites y consultas médicas.

En el balance, las brechas disminuyeron en áreas en las cuales el país ha tenido políticas públicas de amplia cobertura: educación básica; control y atención de embarazadas; control y entrega de alimentos a niños menores de seis años; y subsidios para adquisición de

vivienda social (Raczynski, 2006). Las “nuevas brechas” se vinculan a diferencias en la calidad de los bienes y servicios a los que acceden los estratos más altos y más bajos, tales como la calidad y el tamaño de la vivienda, la calidad de la educación y la calidad de los servicios de salud (Raczynski, 2006).

### 2.3.3 *Familias y comunidades: haciendo frente a la reducción del Estado*

Muchos de los cambios registrados en las familias durante el período, reflejan procesos de larga duración. Por ejemplo, los hogares biparentales tradicionales disminuyen al incrementarse los hogares con parejas convivientes y de personas solas; las familias tienen cada vez menos hijos/as; la proporción de niños/as que nacen fuera del matrimonio ha aumentado y supera actualmente la mitad de todos los nacimientos; y las mujeres continúan integrándose cada vez al mercado laboral (Tironi y otros, 2006).

Pese a los esfuerzos por fortalecer la presencia de la política social en la vida de los chilenos y las chilenas, “desde fines de los años 70 se ha producido un retiro del Estado como instancia de protección y promoción social, y una transferencia creciente de esa labor al mercado. Esto ha significado una recarga extraordinaria para la familia, que ha tenido que salir al ruedo para acoger a aquellos que no logran integrarse al mercado, y para contener a los que no consiguen permanecer establemente en él o fracasan en el intento.” (Tironi, Valenzuela y Scully, 2006:20).

Simultáneamente, ha tenido lugar en la sociedad chilena un cambio cultural ya que como producto del proceso de modernización económica y social, ahora “los individuos esperan poco del gobierno y de la acción colectiva organizada: confían más bien en el esfuerzo propio –aunque ello vaya acompañado de una mayor dosis de riesgo– e invierten por ello fuertemente en “el capital humano”, vía la educación...” (Tironi y otros,

2003:19). Esta individualización de la vida social ha estado acompañada de sentimientos de aislamiento, soledad, ausencia de sentido y angustia ante la erosión de los vínculos comunitarios (Tironi y otros, 2003).

Las redes de las relaciones sociales se han ido restringiendo cada vez más a los círculos de los familiares y amigos. Pero dada la persistente desigualdad, coexisten al menos tres países diferentes: “el de los integrados, el de los que logran integrarse vicaria o subordinadamente, y el de los excluidos” (Garretón, 2000), cada uno de los cuales vive la familia y su inserción en el mercado de maneras radicalmente diferentes y, con frecuencia, carecen de todo referente común.

### 3. ECUADOR

*“En Ecuador la vida cotidiana es muy inestable. No tienes crédito seguro, las instituciones se caen. Hay un entorno de incertidumbre generalizado...”* (Herrera, 2006)

De acuerdo al análisis presentado en el capítulo previo, Ecuador tiene un régimen de bienestar informal-familiarista: alta informalidad del mercado laboral y centralidad del mercado laboral transnacional, debilidad del Estado en la creación de capacidades y mayor presencia relativa de familias extensas.

Ecuador ocupa el 12º lugar en materia de desarrollo humano en América Latina. Ilustra un régimen de bienestar que combina un paradigma individual y mercantil del manejo del bienestar, una realidad que difícilmente permite alcanzarlo y un pasado no tan lejano en el que la población tenía mayores expectativas acerca del manejo colectivo de los riesgos. Lo anterior porque en el pasado, el Estado hizo efectivamente esfuerzos por atender las demandas sociales. Si bien estuvieron segmentados y claramente diferenciados según las regiones, la etnia y la clase social, el éxito primero bananero y luego petrolero se reflejó en una multiplicidad de programas públicos y estuvo acompañado por una expansión en el



reconocimiento de los derechos. El modelo desarrollista y la modernización truncada que este alcanzó, produjeron una arquitectura del bienestar caracterizada por altas expectativas con respecto al papel del Estado, así como accesos clientelares diferenciados según la relación de la población con el poder político. Cuando este llegó a su fin, lo hizo de manera abrupta, dejándole a la población pocas opciones más que aquellas altamente familiarizadas, para salir adelante. Y desde entonces, la inestabilidad política no ha hecho sino agudizar y ser agudizada por las difíciles condiciones sociales.

### **3.1 Herencia: integración “desde arriba”**

En Ecuador la crisis del régimen oligárquico ocurrida en la década del treinta, dio lugar a una incorporación “desde arriba” de las demandas sociales y laborales en la arena política, de quienes hasta entonces, no podían votar: la población analfabeta, afroecuatoriana e indígena. Al igual que en toda América Latina, la incorporación de quienes no habían sido escuchados puso en cuestión al régimen oligárquico (De la Torre, 2006). Pero a diferencia de otros países de la región, a partir de 1934, la transformación se produjo por la vía institucional, con la llegada al poder del movimiento liderado por José María Velasco.

Desde el gobierno, las elites promovieron un proyecto de asimilación de la población indígena basado en la idea que la educación modificaría los comportamientos. Se promovió una ideología nacional del mestizaje que impulsaba la incorporación “desde arriba” de la población indígena, sin necesariamente reconocer las diferencias culturales (Clark, 2000). Este modelo, caracterizado como nacional-popular y estatista, promovió un progresivo reconocimiento de los derechos para la población indígena, de espacios para la participación de sus organizaciones y de acceso a los recursos públicos que perduró hasta fines de los setenta e inicios de los ochenta (Tanaka, 2006).

Durante esa década, Ecuador experimentó una notoria estabilidad económica y política, basada en la exportación de banano al inicio y luego de petróleo. La política económica apuntó a la sustitución de importaciones y al aumento del consumo del mercado doméstico. La bonanza económica permitió que una política desarrollista y planificadora incluyera a los sectores populares y alterara la estructura del poder en manos de los terratenientes (en la sierra) y agro-exportadores (en la costa) representados respectivamente por dos partidos históricos, el liberal y el conservador (Vásconez, Córdoba y Muñoz, 2005). En contrapunto con la historia posterior, entre 1948 y 1961 existió competencia electoral, legitimidad constitucional y alternancia en el poder entre varios partidos y líderes políticos (Martz, 1997; Conaghan y Espinal, 1990). Esta situación estuvo alternada por gobiernos militares reformistas<sup>22</sup> (1963-1973 y 1972-1979). Básicamente continuaron con la política pública desarrollista pero aumentaron considerablemente la inversión social que fue característica de todo el periodo (Clark, 2000).

De la mano del auge petrolero, se impulsaron políticas públicas diversas, en particular de subsidio al sector industrial y de expansión de los servicios sociales de educación, salud y vivienda (Clark, 2000). Estas políticas fueron producto de presiones provenientes de distintos sectores de la sociedad y conllevaron un diseño de acciones contra demanda, muchas veces dispersas y sin criterios de selección. Con distintos alcances, la reforma agraria se realizó en 1964 y 1973 y estuvo acompañada de programas de salud, educación, seguridad social e infraestructura. Con esta se promovió el derrumbamiento de la hacienda tradicional y de todo un sistema de dominación étnica (Conaghan y Malloy, 1994) así como contribuyó a un gran desarrollo de las

---

22 Los sectores que habían sido favorecidos por el velasquismo contrastaban con aquellos que denunciaban el creciente malestar social y que fueron liderados por estos militares.

organizaciones sociales, en particular las indígenas<sup>23</sup>, a través de asociaciones, cooperativas y organizaciones de mujeres, entre otras, especialmente en el nivel local (Clark, 2000).

Los programas expandieron la presencia de una asignación colectiva de los recursos en la población previamente excluida, especialmente la rural e indígena de los Andes (Barsky en Yashar, 2005). Aumentó el número de escuelas primarias y la matrícula primaria, disminuyó la mortalidad infantil, se controlaron enfermedades infecciosas, se facilitó el acceso a las clínicas, en suma, las condiciones de salud mejoraron durante esos años (Jara en Conaghan, 2005). Aunque las brechas urbano-rurales perduraron y la calidad de los servicios fue muchas veces deficiente debido a la falta de insumos (como libros o medicinas), el período marcó claramente una transformación que pasó de la ausencia a la presencia del Estado en la vida de la población rural del país.

La riqueza petrolera permitió al Estado atender demandas sociales tales como la construcción de infraestructura, la electrificación, el transporte, la salud y la educación. Producto de la expansión de la política pública, hacia mediados de los años setenta, la población ecuatoriana había aumentado 10 años su esperanza de vida; la tasa de mortalidad infantil había disminuido en un 40% y la cobertura de la educación primaria había alcanzado prácticamente a todos los niños y las niñas del país (Clark, 2000). En términos de la estructura social, los cambios económicos favorecieron la consolidación de un nuevo empresariado y la expansión de los sectores medios.

Pero la buena época pronto llegó a su fin. Para 1975 los precios del petróleo se habían estabilizado,

---

23 La población indígena se integró al proyecto modernizador en tanto campesinos. Paradójicamente, el incentivo a la creación de organizaciones de base comunitaria fortaleció las comunidades, en tanto eran las reconocidas legalmente para demandar acceso a los recursos como la tierra o el crédito (Conaghan, 2005).

la inversión pública –en particular los subsidios a la industria– a menudo se financió con endeudamiento externo (Clark, 2000), y pronto se generó el desequilibrio macroeconómico que en la década de los ochenta colocó a Ecuador bajo la supervisión de los organismos internacionales, dando inicio a una coyuntura crítica, de la cual, es discutible que el país haya salido.

### **3.2 Coyuntura crítica: desmoronamiento y perplejidad**

El pasaje del modelo de sustitución de importaciones a uno de apertura y promoción de las exportaciones tuvo lugar a fines de los ochenta y este fue radical. Desde el fin del auge petrolero que fue de la mano del ajuste estructural, desde 1982 la economía ecuatoriana estaba experimentando cambios importantes (Coraggio y otros, 2001). Sin embargo, las divisas petroleras pospusieron la crisis fiscal y fue recientemente, en 1999, cuando mostró su peor cara (Vásconez, Córdoba y Muñoz, 2005). Junto con el fenómeno del Niño, la crisis llevó a un descontrol de factores macroeconómicos como el déficit fiscal y la inflación (Vásconez, Córdoba y Muñoz, 2005 e ILDIS, 2003). Las altas tasas de desempleo, la expansión del sector informal, el cierre de fábricas, la disminución de los salarios reales y la creciente desigualdad golpearon con enorme violencia a los sectores medios y bajos (Clark, 2000) generando además, un acelerado aumento en la concentración de la riqueza (Acosta, 2005).

El viraje en las condiciones económicas y sociales fue acompañado de una generalizada perplejidad ciudadana. No era para menos, en sólo cuatro años, entre 1995 y el 2000, el producto interno bruto por habitante se redujo en más del 30%, dando lugar a uno de los empobrecimientos más acelerados de América Latina. El desempleo, el subempleo, la caída de la inversión social, el aumento de la desigualdad y de la pobreza, las denuncias de corrupción y la pérdida de confianza

en el rumbo del país, impulsaron el movimiento migratorio más fuerte de la historia ecuatoriana, la “estampida migratoria” (Ramírez Gallegos y Ramírez, 2005).

Esta situación fue paralela a una ampliación de la participación ciudadana. En 1986, el movimiento indígena se había unificado en la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE)<sup>24</sup>. Cuando la inversión pública se paralizó, estas organizaciones se movilizaron y reclamaron conjuntamente con los sindicatos del sector público (Clark, 2000). En 1990 hicieron frente a la privatización de la seguridad social y en 1994 renegociaron una ley de reforma agraria. Dado que la reforma constitucional de 1994 rompió el monopolio de la representación de los partidos políticos, en 1996 el movimiento Pachakutik ingresó en la arena político-partidaria y ganó 7 de cada 10 contendas de las que participó (Conaghan, 2005). Finalmente, en gran medida debido a la presencia del movimiento indígena, una nueva reforma constitucional de 1998 avanzó en el reconocimiento de los derechos de esta población, históricamente excluida (Tanaka, 2006).

Pero la extraordinaria participación de los actores no tradicionales, en particular del movimiento indígena, no fue el único rasgo sobresaliente de la coyuntura crítica. También lo fue la presencia de los partidos frágiles con débiles lealtades<sup>25</sup> (Conaghan, 2003). Se produjeron fragmentaciones y divisiones de un sistema político hasta entonces relativamente estable. Además, en sólo nueve años (entre 1996 y 2005), Ecuador tuvo

---

24 Permitted to give a qualitative jump to group the two large regional organizations, the Confederation of Nationalities Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENAIE) and the Ecuador Runacupanac Riccharimui or despertar de los indígenas ecuatorianos (ECUARUNARI).

25 The country has four main parties, which, since 1984, have alternated power: Social Christian, Roldosista Ecuatoriano, Izquierda Democrática and Democracia Popular (Tanaka, 2006).

tres presidentes electos y ninguno completó su período constitucional dado que abdicaron o fueron derrocados<sup>26</sup>. Desde la calle, a través de manifestaciones y/o del retiro del apoyo del Congreso, uno tras otro cedieron su lugar a otro líder carismático que poco tiempo después corrió la misma suerte. Pero tal vez, precisamente por su propia fragilidad, la recuperación democrática conllevó una ampliación de la participación político-partidaria y de la sociedad civil, la cual se reflejó en el ingreso a la arena pública de nuevos actores.

Este escenario de ampliación de demandas y de débil institucionalidad hizo del cambio del modelo económico, un proceso muy traumático. Después de varias décadas de articulación entre los sectores populares y la política pública, la conflictividad social llevó a enfrentamientos entre autoridades y organizaciones, principalmente indígenas, trabajadores y estudiantes. Mientras el gobierno defendía intereses de los grupos económicamente más poderosos, la participación de la sociedad civil fue más allá de lo esperado. En el 2000, líderes y miembros de la CONAIE junto con los militares de rangos medios, tomaron el Congreso y provocaron la caída del presidente Jamil Mahuad, quien fue reemplazado por Gustavo Noboa, el que a su vez, tres años después, cayó para dar lugar a Lucio Gutiérrez que llegó al poder con el apoyo de Pachakutik, estuvo dos años en el gobierno y luego tuvo que exiliarse, quedando en su lugar el entonces vicepresidente Alfredo Palacio (De la Torre, 2006). Paradójicamente estos presidentes fueron apoyados y derrocados, de manera directa o indirecta, por las organizaciones sociales.

¿Ha llegado la coyuntura crítica a su fin? Muchos analistas consideran que no. La inestabilidad económica y política persiste, como producto de los cambios enumerados más arriba, pero hay en el país, nuevos arreglos

---

26 Bucharam en 1997, Mahuad en el 2000 y Gutiérrez en el 2005; ninguno de los tres logró terminar su respectivo mandato.

establecidos que influyen fuertemente en el manejo de los riesgos y que se sintetizan a continuación.

### **3.3 *Legados: participación colectiva y búsqueda de salidas individuales***

En los últimos años, el país se ha caracterizado por el desencuentro entre la explosiva participación ciudadana y sus demandas sociales por un lado, y el ajuste de la economía, por el otro. Esta tensión ha tenido costos altos para la institucionalidad democrática: entre 1996 y el 2001 el país tuvo el nivel más bajo de confianza en las instituciones democráticas como el Congreso y los partidos políticos (Tanaka, 2006), pero también de desencanto y pérdida de confianza en el país en general. La principal expectativa de la población ecuatoriana parece ser la discontinuidad política y de las políticas (Vásconez, Córdoba y Muñoz, 2005). No faltan razones: la inestabilidad ha sido transversal a las distintas prácticas de asignación de los recursos en el país. Frente a esta, una respuesta fundamental ha sido la salida de miles de personas del país.

¿Qué ocurre en términos de mercantilización, desmercantilización y familiarización?

#### **3.3.1 *Mercantilización transnacional: la explosión de la “salida”***

En Ecuador los bajísimos ingresos reflejan el impacto de la crisis económica de fines de los noventa, que afectó tanto a los sectores medios como a los de bajos ingresos. Además de la caída del poder adquisitivo, la crisis aceleró la quiebra de pequeñas empresas y los respectivos despidos (ILDIS, 2003). En los dos últimos años de la década, el ingreso por habitante había caído en un 9% y la pobreza y la indigencia aumentado en un 50% (Coraggio y otros, 2001). A comienzos de este siglo, el país experimentó una ligera recuperación reflejada en un aumento del producto interno bruto y

en la demanda de los bienes y servicios. Pero la recuperación fue frágil, las remesas y el alza en los precios del petróleo son los principales responsables exógenos de dinamizar la economía (ILDIS, 2002).

El mercado laboral ecuatoriano se caracteriza por la precarización, la informalidad y la segmentación. La proporción de trabajadores/as asalariados/as es poco más de la mitad y un tercio de la población ocupada desempeña un trabajo independiente no calificado. No se crea empleo formal, aumenta más el empleo informal y este es el que define la pauta en los vaivenes del desempleo y del subempleo (Martínez, 2006). Entre enero de 1998 y julio del 2003, el trabajo informal creció del 29% al 33%; la afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y con contrato permanente cayó del 52% al 42%, y la población con contratos temporales y sin afiliación a la seguridad social aumentó del 16% al 21% (Vásconez, 2005). Existe un desempleo por encima del 10%, pero lo que prima es un 50% de subempleo (Jácome, 2006).

La población femenina económicamente activa entre 15 y 64 años es la más alta de los cuatro países considerados (40.3%). Las mujeres tienen una máxima presencia asalariada en general y en particular, en el sector público. Paralelamente a una reducción de la brecha en los niveles educativos entre los hombres y las mujeres, la brecha en los ingresos, es decir el retorno educativo, ha aumentado (Ponce y Martínez, 2005). Actualmente se ubica en un nivel intermedio, menor que Chile, aunque mayor que Costa Rica y Nicaragua.

¿Cómo la población hace frente a los cambios y a la inestabilidad? Básicamente con la elasticidad en el trabajo de las mujeres y con la movilidad del trabajo de los hombres y las mujeres. Una parte importante de los ingresos actuales depende del mercado laboral transnacional. Si bien, la emigración ecuatoriana es de larga data, tuvo un pico a finales de los noventa (Carrillo, 2005). A partir de 1998, 12 de cada 100 ecuatorianos/as emigraron del país (Herrera, 2006) y en sólo 5 años,



entre el 2000 y el 2005 emigraron más de un millón de personas (Acosta, 2005). La emigración se convirtió así en la principal válvula de escape a la crisis económica, se acentuó con la dolarización y, de hecho, al igual que en El Salvador (aunque complementado por las divisas petroleras) las remesas hicieron posible la dolarización (Acosta, 2005).

Las remesas aportan divisas equivalentes al conjunto de las exportaciones de café, cacao, bananas, atún y pescado. Un millón de personas, es decir, el 14% de la población adulta las recibe. Alcanzan un promedio mensual de US\$175 a US\$150 por hogar, según los estudios y se concentra en los hogares que obtienen, a partir de otras fuentes de ingresos, un promedio de US\$500 mensuales. Estas remesas se destinan principalmente al consumo básico, construcción o mantenimiento de la vivienda, artículos del hogar, educación, pago de endeudamiento para el viaje y acceso a productos previamente considerados como suntuarios (FOMIN y FLACSO en Carrillo, 2005).

Con el aumento de la población emigrante cambió también su perfil y su destino. Si antes era principalmente rural, se volvió igualmente urbana; si antes era principalmente masculina, ahora se distribuye en similar proporción entre hombres y mujeres; si antes las mujeres generalmente emigraban para reencontrar a sus parejas, ahora también son las primeras en emigrar, incluso dejando en el país a sus hijos/as de manera temporal, ellas son activas generadoras de remesas. Si antes eran principalmente personas de escasos recursos, ahora los emigrantes diversificaron su composición socio-económica. Si antes el principal destino era Estados Unidos, ahora incluye fuertemente a Italia y a España.

### 3.3.2 Familias: presión y recomposición

Frente al retiro del Estado y las “fallas” del mercado, el manejo de los riesgos ha sido crecientemente familiarista. Una parte importante de la población, entre la que

se va y la que se queda, ha frenado el vertiginoso deterioro de las condiciones sociales con las remesas, las cuales permiten o al menos facilitan, mayores grados de mercantilización del bienestar. Las familias funcionan como “unidades de sustentación” de los procesos migratorios, pues factores como los recursos disponibles, la estructura familiar y la etapa en que esta se encuentra, influyen en la forma y en las estrategias que asume la emigración (Valdivieso, 2001:101).

Más allá del problema laboral, otros son los factores que inciden fuertemente en la decisión de emigrar (Acosta, 2005; ILDIS, 2003). En un escenario de inestabilidad política, psicológica y social, el país se tornó un escenario poco atractivo e inseguro para desarrollar proyectos de vida. La población experimentó la crisis “como una drástica reducción del marco de oportunidades para la producción de los planes de vida... Y como un espacio para la innovación de estrategias familiares para la reproducción social y de subsistencia” (ILDIS, 2003:9). La emigración pasó de ser un proyecto individual, a convertirse en una estrategia de supervivencia colectiva.

Los cambios asociados a la inserción laboral de las mujeres y a la emigración de hombres y mujeres, tienen efectos importantes en la organización de las familias que solo se están comenzando a abordar. Sabemos que la dinámica migratoria crea una oportunidad de cambio en los papeles asignados por género tradicionales: en un 66% de los hogares, son las mujeres quienes reciben las remesas y quienes frecuentemente las acompañan con su propio trabajo remunerado. Sabemos que la dinámica migratoria ha aumentado el trabajo femenino considerablemente: la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidados que se deja atrás, se reparte entre otras mujeres de la familia; los nuevos papeles de generación de ingresos conllevan al desempeño simultáneo de tareas fuera y dentro del hogar; y los papeles de género tradicionales tienden a restablecerse cuando se produce la reunificación familiar (Castello, 2006; Herrera, 2006).

Entre las familias afectadas por la emigración, hay consenso de que esta trae mejoras en las condiciones económicas, a la vez que consideran que todo lo demás es negativo y que la emigración no debería de existir (Castello, 2006). Estas familias se distinguen entre las que tienen vínculos transnacionales relativamente consolidados (en términos de remesas, comunicación y visitas periódicas) frente a las que tienen una alta inestabilidad en estos vínculos y las que están en proceso de reunificación. Dada la alta proporción de emigrantes, estas dinámicas tienen un alcance general en la sociedad: mal que bien, todas las personas son protagonistas directas o indirectas de esta situación (Herrera, 2004b en Prieto, 2005).

Pero no todas las familias con personas emigrantes reciben remesas. Quienes las reciben suelen tener una percepción más positiva de la emigración. Quienes no, las relacionan con la descomposición familiar y social. Para las primeras, las remesas tienen un valor sentimental además del monetario; muestran que las/los familiares que emigraron no les olvidan (Herrera y Martínez, 2002). Para las segundas, los efectos de las remesas solo se ven cuando se invierten a nivel colectivo, al invertirse en servicios comunales. Si bien no es una regla, hay experiencias de utilización colectiva, por ejemplo se registran casos en que las remesas han contribuido a tender el alambrado eléctrico, a construir el alcantarillado, mercados e iglesias y a embellecer la ciudad.

La emigración es una dinámica fuertemente familiar, no comunitaria, y con frecuencia produce competencia entre las familias de emigrantes, por ejemplo, por el cuidado de las casas de los/as emigrantes (Martínez, 2006). Hay excepciones como la asociación Rumiñahui que surgió en Madrid y que reúne a unos 200 miembros de Quito. Esta asociación ofrece servicios de apoyo fundamentales para la comunicación, la autoayuda y el cuidado de niños/as para hacer los deberes escolares, además hace incidencia política en materia migratoria a ambos lados del Atlántico

(Castello, 2006). Sin embargo, su papel en la asignación colectiva de los recursos es puntual e incluso, la organización se financia con la venta de servicios y no con las propias remesas. Tampoco hay una política pública que canalice las remesas hacia objetivos productivos o distributivos. Para que tenga sentido el uso productivo de las remesas, es necesario crear condiciones: “los campesinos no serán economistas pero saben lo que les conviene...” (Martínez, 2006). Sin embargo, en esta materia, hay un vacío del Estado y una relativa presencia de las ONG y de organismos multilaterales como el Banco Mundial.

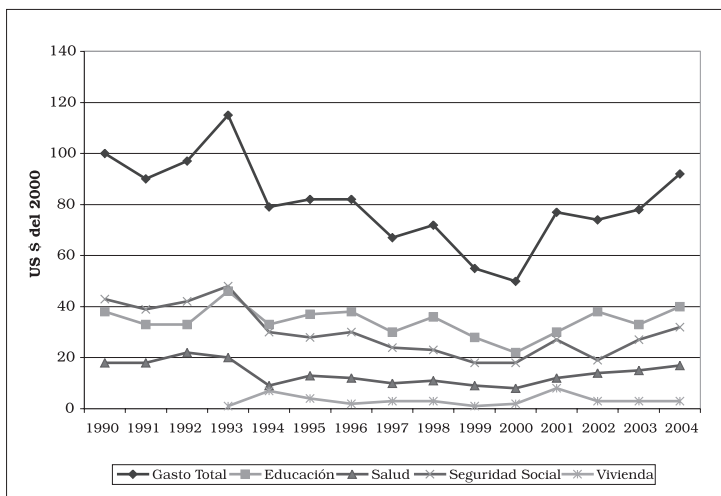
### 3.3.3 *Política social: de poco a casi nada*

El país experimenta una transición demográfica plena, con un descenso de la mortalidad y la fecundidad, que se reflejan en un incremento del peso relativo de los jóvenes adultos y todavía ligeramente, de las personas jóvenes adultas mayores (Egüez, 2005). Tiene por delante el bono demográfico aunque, lejos de aprovecharlo, lo está exportando. La asignación colectiva de los recursos enfrenta serias limitaciones en la oferta aunque también en la demanda, y de hecho, el desencuentro entre las crecientes necesidades sociales y la respuesta gubernamental ha estado en el centro de las débiles lealtades electorales, efímeras identidades partidarias y la alta inestabilidad institucional.

Del lado de la oferta, si bien en los años noventa hubo una recuperación de la inversión social por habitante, enseguida volvió a caer (ver gráfico 4.5). Además, en comparación con la situación previa a la coyuntura crítica, el Estado redujo su participación. Al 2003 Ecuador invertía por persona US\$131 por año, menos incluso que Bolivia y Paraguay, países del subgrupo más informalizado con regímenes familiaristas, como se describió en el capítulo previo. El gasto actual es progresivo y pro-pobres: los servicios universales en los hechos, aunque no necesariamente en el papel, redujeron su presencia. Los programas focalizados aumentaron su

presencia pero son completamente insuficientes para frenar el empobrecimiento y atender tanto las numerosas demandas sociales históricas como las producidas recientemente por la crisis (León, 2003).

**GRÁFICO 4.5**  
**Ecuador: evolución del gasto público social por habitante, 1990-2004**



**Fuente:** CEPAL, 2007.

Entre los principales programas focalizados destacan dos: el Bono de Desarrollo Humano (BDH, inicialmente Bono Solidario) y el Programa de Alimentación y Nutrición (PANN 2000). Los principales programas universales son el Programa de Maternidad Gratuita y Atención Infantil (producto de una ley de 1994 reformada en 1998) y el Aseguramiento (a través de la Ley de Seguridad Social que reemplazó a la previa Ley de Seguro Social Obligatorio) (León, 2005), además del subsidio al gas que tiene actualmente mayor cobertura en los sectores medios que en los bajos. Como se analiza en el capítulo siguiente, existen serios problemas

de cobertura y, sobre todo, en el caso de los programas focalizados, existe un alto grado de clientelismo en el acceso a los servicios.

Del lado de la demanda, hay dos factores importantes de mencionar. Por un lado, la crisis económica y los recortes fiscales han incidido en la abstención o limitación para utilizar los servicios públicos (Vásconez, 2005). Por ejemplo, existe la escuela, pero la matrícula escolar se ve afectada porque la familia no puede pagar el transporte. Por otro lado, el desencanto con el Estado perjudica la percepción que tiene la población de los servicios públicos. Especialistas consideran que, en muchos casos, tanto en materia educativa como en salud, hay más servicios que funcionan adecuadamente que los que percibe la población. “Hay la idea de que pagar 5 dólares por una visita al médico hará que el servicio sea necesariamente mejor...” (Herrera, 2006).

#### 4. NICARAGUA

*“La realidad es que las leyes sólo están en un papel, para los que gobiernan y para la capa social que está arriba las leyes no existen. Violentan las leyes y las cárceles están llenas de gente pobre, mientras ellos se roban millones de dólares y se van tranquilamente y ni los siguen, ni los buscan...”* (persona entrevistada, en Renzi y Kruijt, 1997:125)

De acuerdo al análisis presentado en el capítulo previo, al igual que Ecuador, Nicaragua pertenece a un régimen de bienestar informal-familiarista, solo que presenta características de este régimen en mayor grado: mayor informalidad del mercado laboral y centralidad del mercado laboral transnacional, mayor debilidad del Estado en la creación de capacidades y mayor presencia relativa de familias extensas.

En 1979, la revolución sandinista derrocó la dinastía de los Somoza que había gobernado el país desde los años treinta. Gran parte del período sandinista estuvo dominado por las prioridades de la guerra y

salvo el breve período inicial, la población carece de experiencia con un Estado generador de oportunidades. Los cambios introducidos en el marco de la transición democrática iniciada para unos en 1979 y para otros en 1990, son hasta ahora, demasiado tímidos para haber comenzado a transformar esta situación: Nicaragua en materia de desarrollo humano está en el 17º lugar de los 18 países de América Latina. Forma parte de un régimen de bienestar, en el cual el Estado tiene realmente poco que ofrecer en términos del manejo colectivo de los riesgos y lo poco de esto, lo hace a través de las redes clientelares. Los mercados laborales son altamente inestables, precarios e informales y la economía campesina, todavía presente, no permite resolver las necesidades básicas de la población. Es a través de la emigración que tanto quienes se quedan como quienes se van, intentan generar suficientes recursos para sobrevivir. La familiarización del bienestar es, por lo tanto, muy alta.

#### **4.1 Herencia: modernización y exclusión**

En la década de 1930 en Nicaragua, como en el resto de la región centroamericana, los sectores populares demandaron tierra y derechos. Pero con el apoyo directo o indirecto de Estados Unidos, la represión no se hizo esperar: la guerrilla y su principal líder, Augusto Sandino, fueron aplastados y el partido Liberal, liderado por Anastasio Somoza, se convirtió en el vehículo político de la ocupación norteamericana<sup>27</sup>. Los Somoza, primero el padre, luego el hijo, estuvieron en el poder hasta fines de los años setenta. Su dinastía fue política, pero también económica. De hecho, la ampliación de sus negocios hacia áreas como las finanzas y la construcción, agudizó las tensiones con

---

27 Los dos partidos tradicionales, fundados en el siglo XIX eran el Conservador (originario de Granada) y el Liberal (originario de León).

las familias empresarias tradicionales y tuvo un papel determinante en la coyuntura crítica, que comenzó a fines de la década de los setenta.

Dos décadas antes de esta coyuntura crítica, en los años 50, tuvo lugar la modernización económica del país, reflejada en la diversificación de la estructura productiva y agroexportadora. En poco más de una década, la superficie dedicada al cultivo del algodón creció 5 veces y hacia fines de los sesenta, Nicaragua daba cuenta de casi el 40% de todas las exportaciones regionales de carne (Vilas, 1988). La modernización supuso programas de reparto de tierras que, sin embargo, tuvieron un alcance muy limitado y funcionaron como un instrumento para poner a producir tierras marginales, de las que posteriormente los campesinos fueron desposeídos (Vilas, 1988). Al perder importancia económica de producción de cultivos tradicionales como el maíz, el campesinado que se había dedicado a dichos cultivos, se convertía en trabajador/a asalariado/a o emigraba en busca de tierras sin cultivar. Así, la llamada "frontera agrícola" cumplía un papel similar, de válvula de escape, al que tiene hoy la emigración (Vilas, 1988): uno y otro mecanismo aliviana la presión social generada por la escasez de ingresos.

¿Qué hacía la población frente a una estrategia modernizadora conducida por la coerción de un gobierno autoritario? La política social era marginal: el Estado era principalmente represivo y las capacidades organizativas de la sociedad civil eran escasas para hacerle frente. En marcado contraste con El Salvador y Guatemala, "El movimiento campesino fue muy débil y circunscrito al departamento de Matagalpa; el movimiento obrero, en una sociedad con un proletariado reducido y con altos niveles de empleo estacional, era también débil. De hecho, varias de las más importantes organizaciones populares surgieron directamente como parte del proyecto revolucionario del FSLN, en las postrimerías de la lucha antisomocista..." (Vilas, 1988:51).



Hacia fines de la década de los setenta, los resultados de una estrategia modernizadora excluyente eran contundentes: el analfabetismo alcanzaba a la mitad de la población mayor de 7 años; sólo un tercio de la población urbana y el 5% de la población rural tenía acceso al agua potable; menos de la tercera parte de la población tenía acceso al saneamiento; 120 de cada 1000 nacidos vivos morían antes de cumplir el año y el 2% de las empresas agrícolas concentraban el 48% de la tierra cultivable (Renzi y Kruijt, 1997). Como si todo esto fuera poco, Nicaragua fue víctima de desastres detonados por eventos naturales entre los que sobresale el terremoto de 1972 que dejó a Managua en ruinas y cuyo manejo aceleró la coyuntura crítica que se inició en 1979 con la toma del poder por parte del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Por un lado, el terremoto profundizó las condiciones de pobreza y exclusión social de la mayoría de la población; por otro lado, acentuó el conflicto de intereses entre las familias tradicionales más importantes y un gobierno que quería todos los negocios para Somoza y sus (pocos) amigos. Desde el punto de vista de las prácticas de asignación de los recursos, el conflicto por el papel del Estado, tanto hacia abajo como hacia arriba, ayudó a crear las condiciones para la amplia coalición de sectores y de actores empresariales y sociales, de izquierda, de centro e incluso de centro-derecha, que apoyaron la insurrección, el exilio de Somoza y la toma del poder por parte del FSLN.

#### **4.2 Coyuntura crítica: guerra y redistribución**

La dictadura en Nicaragua finalizó con el triunfo de la revolución sandinista en 1979 y su propuesta de una organización social socialista, con una economía mixta. La revolución generó una reacción de la derecha nicaragüense apoyada por el gobierno de Estados Unidos y desencadenó una guerra entre el sandinismo, ya en el gobierno, y la guerrilla contrarrevolucionaria. Esta finalizó en 1990 con la celebración de las elecciones y

el triunfo de Violeta Chamorro, candidata presidencial de la Unión Nacional Opositora (UNO)<sup>28</sup>. Allí terminó la coyuntura crítica y se dio paso a los legados que son los que hoy definen las prácticas de asignación de los recursos y los distintos mundos que existen en el país, en términos del manejo de los riesgos.

En este período, Nicaragua tuvo en el gobierno a la izquierda, precisamente durante la década en la que, en el resto de la región, la crisis económica aumentaba el apoyo social y político a la estabilización y al ajuste de las economías. El gobierno buscó transformar profundamente el Estado incrementando su papel distributivo, inicialmente dándole a la vez un lugar importante a la iniciativa privada aunque posteriormente, con la agudización del conflicto, ya no. El gobierno del FSLN afrontaba este reto con dos pesadas cargas: una relativa a los legados de Somoza, era la deuda por habitante más alta de América Latina, combinada con una enorme fuga de capitales que descapitalizó completamente el sistema bancario nicaragüense. En segundo lugar, el bloqueo político y económico de Estados Unidos le hacía imposible acceder al crédito a través de los organismos financieros internacionales (Vickers, 1990).

Aún así, durante la primera mitad de la década de los ochenta, las transformaciones en la asignación colectiva de los recursos fueron enormes y el ajuste de la economía fue pospuesto hasta 1988<sup>29</sup> (Vilas, 1990). Simultáneamente, un promedio del 20% del producto interno bruto se destinó a la inversión pública, principalmente a servicios básicos de agua potable, electricidad, educación y salud (Renzi y Kruijt, 1997), así como

---

28 Coalición inicialmente de catorce y posteriormente de trece partidos de oposición que incluyó a las fuerzas tradicionales de centro e incluso de izquierda, como el Partido Comunista de Nicaragua.

29 En este año el gobierno sandinista puso en marcha, entre otras medidas, la liberalización de los precios, las restricciones crediticias y las devaluaciones sucesivas.

a crédito y tierra (Vilas, 1990). Con estas medidas, la institucionalidad pública logró beneficiar a sectores muy amplios de la población (Vilas, 1990). “Los reajustes salariales, la reducción de los alquileres urbanos y de la renta agraria, el establecimiento de controles de precios al consumidor y los subsidios al consumo, junto a una ampliación de la cobertura de los servicios de salud y de educación, posibilitaron la expansión del consumo y el mejoramiento de los ingresos reales y de las condiciones de vida de sectores amplios de la población.” (Vilas, 1994:264)<sup>30</sup>.

En segundo lugar, la reforma agraria distribuyó dos millones de manzanas a 85.000 familias campesinas (Renzi y Kruijt, 1997). Fue una de las más avanzadas en América Latina en tanto asumió que los hombres y las mujeres tenían iguales derechos de acceso a la tierra<sup>31</sup>. Esta reforma “atacó al latifundio improductivo y al ausentismo; amplió el acceso de los productores pequeños a la tierra, impulsó la cooperativización y creó un Área de Propiedad Estatal (APP)... El acceso del campesinado al crédito mejoró sustancialmente. Los pequeños productores pasaron de representar el 10% del crédito bancario en 1977, a 31% en 1985” (Vilas, 1994:269). La reforma entregó tierras a dos terceras partes de las familias campesinas que antes no tenían, o que tenían insuficiente cantidad, o que carecían de títulos de propiedad.

En tercer lugar, los controles en los precios de los alimentos diseñados para mejorar el ingreso y la capacidad de consumo en las ciudades, promovieron un aumento del autoconsumo de los productores rurales y presiones en el abastecimiento. En 1982 se inició el

---

30 En educación hubo además una campaña nacional de alfabetización y en salud se crearon brigadas para la prestación de servicios. En 1980 la Cruzada Nacional de Alfabetización redujo el analfabetismo al 13% (Renzi y Kruijt, 1997).

31 En la práctica, sin embargo, sólo el 8% de las personas beneficiadas por la reforma agraria fueron mujeres (Tinoco y Agurto, 2003).

racionamiento físico de productos por habitante y este se fue ampliando hasta abarcar una gran cantidad de productos (Vilas, 1994).

En la segunda mitad de los ochenta, sin embargo, la ampliación del papel del Estado en el manejo de los riesgos se hizo crecientemente insostenible. Por un lado, la economía se contraía y por otro, la guerra<sup>32</sup> consumía crecientes recursos destinados a la defensa (en 1984 un 25% del producto interno bruto) (Renzi y Kruijt, 1997). El déficit fiscal alcanzó los niveles más altos de la historia del país, producto de la guerra, del bloqueo económico norteamericano y por la propia gestión del gobierno (García Huidobro, 2004). El resultado no se hizo esperar: la expansión de los servicios básicos primeros se estancó y luego retrocedió.

Ante una hiperinflación de más del 33.000%, en 1988 el gobierno lanzó un programa de ajuste calificado como draconiano por la propia CEPAL. En un año, estas medidas redujeron la hiperinflación a 1.700% e hicieron que el déficit fiscal pasara del 25% al 5% del producto interno bruto (Vilas, 1990). Junto con la guerra, estas medidas tuvieron enormes costos sociales. El ajuste aceleró “el colapso de los servicios básicos de salud y educación y revirtió grandes conquistas sociales de los años iniciales de la revolución, eliminó el racionamiento físico de los productos de primera necesidad –que garantizaba un acceso seguro para todo el mundo– por el racionamiento de mercado y los precios altos sólo accesibles a los más ricos y endeudó hasta el tuétano a los campesinos” (Vilas, 1990:199).

Hacia fines de los años ochenta, el limitado acceso a los recursos ponía a la mayoría de la población en una situación desesperada. El consumo se había contraído, el endeudamiento de la población campesina era muy alto y se había producido una caída estrepitosa de los

---

32 Se trató de dos administraciones estadounidenses, la de Ronald Reagan y la de George Bush padre.

salarios<sup>33</sup>. Durante 1988, el consumo de leche se había reducido a la mitad y había desabastecimiento de productos básicos. Las enfermedades como la malaria y la tuberculosis se habían extendido considerablemente y en los primeros tres meses del año 1989, la mortalidad infantil era el doble a la existente tan sólo un año antes. Y esto no era todo: había miles de personas muertas, heridas y mutiladas; centenares de miles se movilizaban al servicio militar, a los campamentos de reasentamientos o huían de los ataques hacia las ciudades. La infraestructura de todo tipo estaba destruida (Vilas, 1990). Para muchos, la reelección del FSLN “aparejaba que todo iba a seguir siendo igual: ... la vida cara, la falta de empleo, las penurias cotidianas” (Vilas, 1990:201).

Y como si todo lo anterior fuera poco, el acceso a los recursos por parte de la población mostraba claros contrastes. En efecto, “el enriquecimiento injustificado de un vecino funcionario;... la falta de libros de texto en las escuelas mientras se imprimían miles de ejemplares de novelas, testimonios y discursos de los dirigentes; el transporte público calamitoso junto al auto con aire acondicionado del director.... Muchos de estos aspectos no fueron inventados por los sandinistas: constituyen parte consustancial del prebendalismo [favoritismo] tradicional del Estado y el ejercicio del poder en este tipo de sociedades. Pero los sandinistas hicieron poco por eliminarlo y en muchos casos contribuyeron a reproducirlo...” (Vilas, 1990:200).

Y además del hambre, la guerra, la falta de casi todo y la percepción de inequidad, el sandinismo llevó a cabo una campaña política festiva en cuyo marco regalaba prendas de vestir, juguetes y emblemas traídos de Estados Unidos. En ese marco, el vestido blanco de Violeta Chamorro pudo más que las banderas rojas y negras de Daniel Ortega (Páez Montalbán, 1990)

---

33 Considerando como año base 1980, el nivel del salario real había caído a 29,2 en 1988, a 6,5 en junio de 1989 y a 1 en diciembre de ese mismo año.

Ante el desconcierto general de propios y ajenos, en las elecciones de 1990 la UNO derrotó al FSLN en unas elecciones nacionales en las que participó el 87,5% del padrón electoral<sup>34</sup>. El hambre y la guerra, más que las ideologías, habían sido decisivas a la hora de votar<sup>35</sup>.

### **4.3 Legados históricos: racionalidades en disputa**

La transición democrática estuvo fuertemente influida por la negociación entre las cúpulas de dos partidos: el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) de derecha, en el gobierno y el FSLN en la oposición (Ortega Hegg, 2002). El sistema de partidos estaba aparentemente dividido, pero en los hechos, operaba en base a los pactos que ponía más de un trapo sucio “debajo de la alfombra”, incluyendo abusos y corrupción. Por eso, acompañando al divorcio entre el sistema político y la sociedad civil surgieron múltiples expresiones no partidarias, en particular, organizaciones no gubernamentales (ONG) (Terán y Quezada, 1999). Estas promovieron la negociación y la incidencia en las políticas públicas y desarrollaron una interlocución nacional a nombre de un conjunto heterogéneo

---

34 La UNO obtuvo más del 50% de los votos y el FSLN un importante pero insuficiente 40%.

35 En 1984 habían tenido lugar las elecciones en las que el FSLN había obtenido el 67% de los votos y en cuya contienda, el principal grupo opositor había decidido no participar (Vilas, 1990). En las elecciones de 1990 en cambio, la oposición al sandinismo ganó en 7 de las 9 regiones electorales, 11 de las 17 cabeceras departamentales y 108 de 143 municipios. Además obtuvo mayoría parlamentaria, la que no era suficiente para cambiar la constitución política que estaba vigente y desmontar las principales instituciones creadas por la revolución: Ejército Popular Sandinista, Ministerio del Interior, reforma agraria, autonomía de la costa atlántica, participación de organizaciones de la sociedad civil en la formulación de políticas, etc. Sin embargo, en 1990, Vilas afirmaba que era posible reorientar el rumbo de las instituciones a partir de las reformas legales de menor orden, como efectivamente ocurrió.

de sectores, lamentablemente, ante un Estado débil para responder a sus demandas. Además, el acceso a los recursos públicos continuó estando principalmente sujeto a los criterios informales, personalistas y clientelistas (Vilas, 1994).

Según el PNUD la consolidación del Estado de derecho y el fortalecimiento de las instituciones y poderes del Estado se encuentra aún pendiente (PNUD, 2003). El legado principal no es solo la reforma económica “minimalista o neoliberal” sino una mezcla de “racionalidades en disputa” que tiñen la reorganización del Estado: “...mientras la racionalidad tecnocrática afirma la necesidad del equilibrio fiscal, y ello se procura fundamentalmente por medio de la reducción del gasto, alimentando así prácticas de exclusión y discriminación social..., las racionalidades derivadas de los acuerdos de paz y el proceso de democratización intentan, alternativamente, crear medios de inclusión social y mecanismos institucionales y normativos especialmente necesarios para la resolución pacífica de los conflictos generados por la crisis.” (Sojo, 2000: 23).

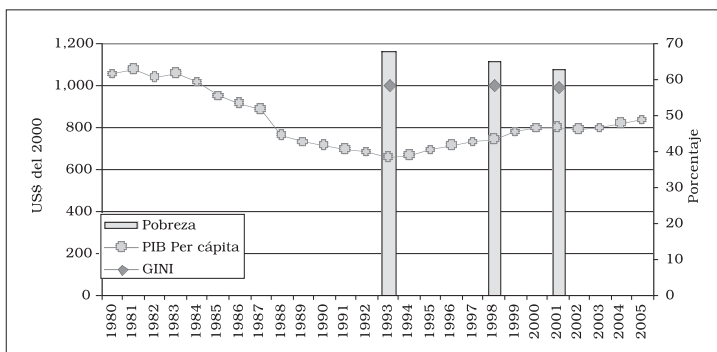
¿Qué ocurre en términos de mercantilización, desmercantilización y familiarización?

#### 4.3.1 *Mercantilización transnacionalizada: las salidas temporarias*

Con la derrota electoral del sandinismo en 1990, se inició un programa de estabilización y ajuste, similar a los llevados a cabo en los demás países de la región, aunque en una economía totalmente en ruinas (Saldomando y Neira en Sojo, 2000). El objetivo fue restablecer equilibrios macroeconómicos y hacer de la iniciativa privada, el motor de la economía. Entre 1994 y el 2000, la corrección de los desequilibrios tuvo lugar junto con un crecimiento de la economía y una reducción de la deuda externa (ver gráfico 4.6). Durante ese período, la pobreza se redujo aunque la desigualdad se mantuvo constante, con un coeficiente de Gini altamente desigual (0,58). A fines de

los noventa, la caída de los precios del café y los factores internos desaceleraron el crecimiento. En el balance, la economía nicaragüense es muy precaria: el país tiene un abultado déficit fiscal y la demanda de ingresos públicos supera en un 50% al PIB. Así, en 1998 el país fue habilitado para recibir recursos en el marco de la iniciativa para Países Pobres muy Endeudados (PPME o HIPC por sus siglas en inglés) (PNUD, 2002).

**GRÁFICO 4.6**  
**Nicaragua: evolución del PIB por habitante y de**  
**distribución del ingreso y la pobreza. 1990-2005**



**Fuente:** CEPAL, 2007.

Entre 1993 y 1999 el PIB por habitante tuvo una lenta recuperación, luego estancamiento y de nuevo recuperación. Mientras tanto, la pobreza se redujo, del 70% (aproximadamente) a un porcentaje por encima del 60%, mientras que la desigualdad se mantuvo constante con un coeficiente de Gini ligeramente por debajo de 0,60.

En términos del empleo y a diferencia del resto de América Central, la agricultura continúa siendo su principal generador. “La estructura actual de cultivos agrícolas en Nicaragua se asemeja a la estructura de



cultivos imperante en la subregión en la década de los cincuenta y sesenta: agroexportación basada en los cultivos del café, la caña y el banano y producción para el consumo interno: maíz, frijol y arroz.” (García Huidobro, 2004:10). Desapareció sí la producción de algodón que en los sesenta y setenta modernizó la economía a partir de las relaciones de trabajo asalariadas y aplicación de moderna tecnología. La crisis de la agricultura tradicional no fue reemplazada por una diversificación de productos. El sector, principal fuente de empleo, está en una aguda crisis, tanto por la falta de diversificación como por la caída de los precios de los productos tradicionales y el escaso crecimiento de las exportaciones (García Huidobro, 2004).

Entre 1993 y 1996 se llevó a cabo el Plan de Reconversión Ocupacional y el Plan de Movilidad Laboral, ambos financiados con recursos de la AID y del presupuesto público. Estos otorgaron a las personas una indemnización cuyo monto estuvo sujeto a la antigüedad en el empleo y la categoría ocupacional (Renzi y Kruijt, 1997). Así, se promovió que los recursos obtenidos por indemnización se volcaran a la generación de alternativas productivas de autoempleo. Pero en el marco de la crisis económica y la falta de experiencia, apoyo técnico y crédito, miles de trabajadores no lograron mantenerse como cuentapropistas y debieron reinsertarse como asalariados, mayoritariamente subempleados y en condiciones de extrema precariedad (Tinoco y Agurto, 2003). Como resultado, dos de cada cuatro personas entre 14 y 23 años está desempleada, 60 de cada 100 tienen empleos informales y entre quienes tienen empleo, la mitad está subempleada y el 43% desempeña trabajos no calificados.

Combinando los distintos problemas, en el 2001, el 34% de la población económicamente activa nicaragüense tenía problemas de empleo, fueran estos de desempleo o subempleo, visible o invisible (Trejos, 2004). Y como si todo esto fuera poco, entre 1991 y 1999 el poder de compra del salario real promedio se redujo en un

43%, es decir, una reducción del 6% anual y de manera más acentuada en trabajadores/as por cuenta propia (Trejos, 2004). Si en 1991 el salario mensual promedio permitía comprar 1.44 canastas alimentarias; en 1999 este era insuficiente para comprar una (Vargas, s/d).

En este escenario ¿cómo no ver en la emigración una alternativa? De cada 100 nicaragüenses, 12 se encuentran fuera del país. Desempleo, subempleo y caída del salario real se han compensado con remesas, principalmente procedentes de Estados Unidos y Costa Rica. Al igual que en El Salvador, las remesas sostienen, de un lado, la economía familiar, y del otro, a los sectores financieros y a la economía nacional. Una familia que recibe remesas destina, en promedio, el 75% de las remesas a la alimentación, el 12% a la salud y educación y el 9% a las inversiones y en particular, a la ampliación y reparación de la vivienda. Para la economía, las remesas nicaragüenses son comparables a las salvadoreñas porque permiten estabilidad de precios, dolarización y un nivel manejable del desempleo. Según el Banco Central de Nicaragua, las remesas representan un 15% del producto interno bruto y financian casi la mitad del déficit en la cuenta corriente en la balanza de pagos (García Huidobro, 2004). ¿Qué constelación de actores puede transformar una situación que genera tantos dividendos?

#### 4.3.2 *Política social: pocos recursos y mínimos servicios*

Uno de los legados de la coyuntura crítica fue un amplia brecha entre las necesidades sociales y la oferta pública, producto de una muy lenta evolución de la inversión social, acentuada por el rápido crecimiento de la población: entre 1989 y 1999 la población aumentó en más de un millón –pasó de 3,6 a 5 millones de personas– y además, la mitad de la población es menor de 17 años. En el marco de la transición política y para hacer frente a estas necesidades, en el 2000 se diseñó la Estrategia

Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP) basada en tres pilares: crecimiento económico, mejoramiento del capital humano y una red de protección social.

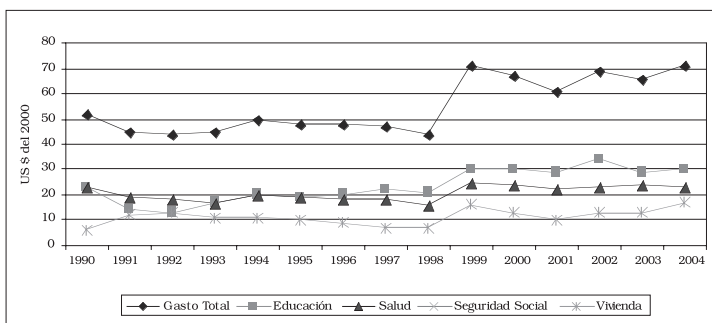
En términos de la red de protección social, el Estado destina US\$61 al año por persona. Nicaragua continúa siendo uno de los países con menor inversión pública de toda América Latina. Es cierto que durante gran parte de la década de los noventa, por cada 50 dólares que invirtió el Estado, la cooperación internacional invirtió 40 dólares, principalmente destinados a la educación, la salud y al agua potable. Aún así, el resultado ha sido claro: a más de quince años de finalizada la guerra, la inversión pública, y en particular la social, no han logrado aún compensar los daños que esta dejó y que se vieron agravados por los desastres detonados por eventos naturales como el huracán Mitch en 1997. Y las perspectivas de aumentar la inversión social no son alentadoras: el país está en quiebra y los objetivos de reducción del gasto público, contraídos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el 2002, implicaron una reducción del gasto público acompañado de un aumento del gasto social dirigido a la reducción de la pobreza y un aumento de los ingresos tributarios (García Huidobro, 2004).

A esto se agrega la inestabilidad de la inversión social. Así lo muestra el gráfico 4.7. A comienzos de los noventa tuvo lugar una caída, seguida del estancamiento, mejora y caída nuevamente de la inversión hasta 1998, cuando aumentó considerablemente la inversión social para volver a caer al año siguiente. Desagregando según los sectores de la política social, estas variaciones se reprodujeron de manera similar en salud, vivienda y seguridad social.

Los recursos disponibles, nacionales y de la cooperación internacional, comenzaron a canalizarse a través del Fondo de Inversión de Emergencia Social (FISE) y se ejecutaron descentralizadamente (por ejemplo el de las escuelas), con participación comunitaria, y en

coordinación entre las instituciones del gobierno (Renzi y Kruijt, 1997). Los principales beneficiarios/as fueron la población desmovilizada, repatriada, refugiada y en condiciones de pobreza extrema. Los recursos se destinaron principalmente a la educación, la salud y al agua potable. Además, se crearon plazas de trabajo temporal en la construcción de obras públicas y se intercambiaba trabajo por alimentos, comida, ropa, atención médica y materiales para vivienda<sup>36</sup>.

**GRÁFICO 4.7**  
**Nicaragua: evolución del gasto público social**  
**por habitante. 1990-2004**



**Fuente:** CEPAL, 2007.

En el 2000 se creó un programa de transferencias en dinero condicionadas a la permanencia de niños/as en el sistema educativo, así como al acceso a servicios de salud, denominada la Red de Protección Social (RPS) (Tinoco y Agurto, 2003). El programa se

36 Fue el programa Trabajo por alimentos que tenía un antecedente en el Programa de Empleo Comunitario que cambiaba trabajo por comida en el escenario del Huracán Mitch y en el programa Alimentos por Trabajo, que se lanzó en el 2002 para hacer frente a la crisis del café.

dirigió a personas en condiciones de extrema pobreza ubicadas en las zonas con buen acceso a escuelas y centros de salud.

En síntesis, la asignación colectiva de los recursos se ha dirigido a la población en condiciones de extrema pobreza, a partir de los recursos externos inestables y mediante las débiles capacidades estatales.

#### 4.3.3 *Familiarización a través de la extensión: las “familias acordeón”*

La población nicaragüense tiene mejores condiciones de vida hoy que al inicio de la coyuntura crítica en términos de esperanza de vida y alfabetización, mucho mejor en términos de los beneficios derivados de la eliminación de la hiperinflación, pero mucho peores en términos de ingresos por habitante y básicamente igual en términos del acceso a los servicios públicos (PNUD, 2002; Renzi y Kruijt, 1997). La situación es también peor en términos de perspectivas de cambio: no se avecina una nueva coyuntura crítica sino el alto costo en trabajo remunerado y no remunerado de las personas en las prácticas actuales de asignación de los recursos. Nicaragua refleja un conflicto, por la asignación autorizada de los recursos, similar al que dio origen a la crisis del régimen oligárquico, con una falta de incorporación de los sectores subalternos, aunque con un menú distinto al que tenían unas décadas atrás, en particular, debido a la emigración y a las remesas.

La guerra desmovilizó fuerza de trabajo masculina en los frentes de guerra, y feminizó la fuerza de trabajo, especialmente la rural. Cuando terminó la guerra y el servicio militar se eliminó, se produjo el regreso de los hombres a los hogares y el desplazamiento de las mujeres de sus puestos de trabajo (Vilas, 1994). Pero las mujeres nicaragüenses participan ahora de las estrategias de generación de ingresos a la par de los hombres y constituyen la mitad de la población emigrante. Las personas con mayor capacidad de trabajo, educación y

audacia emigran para sostener a quienes se quedan en el país. La importancia de Costa Rica como país fronterizo promueve dinámicas migratorias específicas que facilitan la salida y entrada transitoria. A Costa Rica le sigue en importancia como destino, Estados Unidos. Estas dinámicas son tanto masculinas como femeninas. De allí su impacto en la reorganización de las familias.

El tipo de migración, en gran medida temporal e igualmente femenina y masculina, conllevó una ampliación en el tamaño de las familias. Los niños, niñas y jóvenes, muchas veces, permanecen con sus abuelas, mientras que sus padres y madres viven unos meses o años en Costa Rica y envían dinero a las familias en Nicaragua. En el país existe una alta proporción de familias extensas. El motivo principal es la reducción de los costos para hacer frente a los problemas económicos. Las familias funcionan como “familias acordeones”: se juntan y se separan según dispongan o no de recursos (Agurto y Guido, 2001).

## **5. EN SÍNTESIS: REGÍMENES DE BIENESTAR CONSTRUIDOS EN LA LARGA DURACIÓN**

Los cuatro países presentan condiciones de vida y arreglos sociales marcadamente distintos. Por un lado están Chile y Costa Rica, con una alta esperanza de vida, una baja mortalidad infantil e importante cobertura sanitaria, por mencionar algunos indicadores clave, que los ubican entre los países de mayor desarrollo humano de la región. Ambos tienen mercados laborales predominantemente formales y asalariados y son más receptores que expulsores de fuerza de trabajo. Se diferencian sin embargo en que Chile liberalizó su régimen al mercantilizar el manejo de los riesgos y concentrar su política social en la formación de capital humano por parte de la población de menores recursos. Costa Rica en cambio, muestra una mayor permanencia de su política social enfocada a la protección colectiva de los riesgos. Ambos países atraviesan

momentos conflictivos con respecto a la dirección que deben tener los cambios. En Chile se experimentan presiones hacia mayores grados de desmercantilización; en Costa Rica hacia mayores grados de mercantilización del bienestar.

Uno y otro escenario son complejos, aunque decididamente con prácticas de asignación de los recursos mucho más diferenciadas entre mercado, Estado y familias, que en Ecuador y Nicaragua. Estos últimos dos países se encuentran entre los de menor desarrollo humano de la región, con mayor transnacionalización de su fuerza de trabajo, con menor presencia de la política social y con mayores exigencias hacia las familias. En ambos casos además, los programas sociales son escasos y dispersos. Una diferencia notoria entre ambos países es, sin embargo, la mayor experiencia en política social redistribuidora en Ecuador que en Nicaragua. En Nicaragua la mayoría de la población básicamente carece de experiencia en el acceso a los servicios sociales, universales o focalizados. En Ecuador en cambio, la población sí tiene un pasado de mayor presencia estatal que, aunque parcial, segmentado y también clientelar, constituye un referente con el cual comparar las actuales estrategias familiares de sobrevivencia.

Es precisamente en el ámbito doméstico donde se observan los rasgos distintivos de los regímenes de bienestar latinoamericanos. En los cuatro países, el ámbito doméstico compensa las “fallas” en otras prácticas de asignación de los recursos. Sin embargo, las presiones sobre las familias y la división sexual del trabajo, varían considerablemente según la capacidad de los mercados laborales de absorber la fuerza de trabajo y de su remuneración relativamente buena. Chile y Costa Rica se distinguen de Nicaragua y Ecuador porque el empleo asalariado fue y sigue siendo una realidad que se extiende a una gran proporción de la población. Además, las presiones son distintas según la respuesta de los mercados laborales ineficientes,

ya sea el desempleo (como en Chile) o el autoempleo (como en Nicaragua).

También los países difieren según el régimen de bienestar sea estatal o no y el tipo de política social con que se cuente. Chile y Costa Rica tienen regímenes estatales de bienestar. Sin embargo, en términos relativos, Chile se caracteriza por promover redes sociales compensatorias para quienes tienen necesidad. En Costa Rica en cambio, destaca la presencia de las redes universales que, aunque con problemas de calidad y de oportunidad en los servicios, están disponibles y generan un considerable ingreso social, incluso para los sectores medios. Ecuador y Nicaragua tienen un régimen de bienestar no estatal sino informal; hay una retórica de política social compensatoria que, sin embargo, no se contradice con la realidad. Allí, las familias despliegan múltiples estrategias: amplían el número de personas económicamente activas; amplían las jornadas laborales y emigran para obtener mejores ingresos. Sólo de esta manera puede la población de estos países lidiar con la promesa de que los mercados todo lo resuelven, y una realidad de imposibilidad de contar con ingresos mínimos para comprar bienes y servicios.

Siendo los países latinoamericanos tan desiguales, cabe sin embargo preguntarnos ¿qué mundos del bienestar coexisten dentro de cada régimen? En condiciones de alta desigualdad, explorar respuestas a esta pregunta implica necesariamente diferenciar los hogares y las familias según su división sexual del trabajo y sus condiciones socioeconómicas, a partir de las cuales las familias hacen un manejo mercantil, autorizado o no remunerado de los riesgos. A esto se aboca el próximo capítulo.



## CAPÍTULO 5

### Mundos del bienestar

En los países latinoamericanos coexisten realidades contrastantes. Hasta ahora los estudios sobre los regímenes de bienestar se han basado en promedios nacionales, tanto en cuanto a grados de mercantilización de la fuerza de trabajo, como a desmercantilización y desfamiliarización del bienestar. Esto es correcto si el énfasis está en el régimen de la política pública o social que opera como tal para un país en su conjunto.

Sin embargo, para el propósito de estudiar una región tan desigual como lo es América Latina, la interacción entre las familias, los mercados y los Estados es un imperativo, pues esta relación varía considerablemente dentro de cada uno de los regímenes. Al igual que las compras privadas, los servicios públicos y el trabajo no remunerado se combinan de distintas maneras *entre* regímenes, también lo hacen *dentro* de cada régimen, según la ubicación de las personas en la estructura social. Hay quienes tienen múltiples opciones para el manejo de los riesgos y quienes tienen muy pocas. Hay quienes casi todo lo resuelven a través de las compras privadas, es decir, en el mercado, y quienes principalmente dependen del ámbito doméstico. Cuanto mayor es la desigualdad, más relevante es hacer estas distinciones. Estas tienen lugar dentro de un mismo régimen de bienestar y, presumiblemente, varían entre ellos.

En segundo lugar, el mirar dentro del régimen de bienestar nos permite conocer la realidad de las personas ubicadas en los distintos lugares de la estructura

social. Sabemos que en América Latina, la desigualdad se extiende a la manera en que efectivamente y más allá del papel, se aplica la política pública. Por ejemplo, una política formularse como universal pero que en los hechos su cobertura sea mínima; o decirse que es para toda la población pero que en los hechos accedan a ella sólo los amigos del partido en el gobierno. En otras palabras, como dice la sabiduría popular, en nuestra región, “entre el dicho y el hecho hay mucho trecho”. Por eso, el conocer la operación del régimen desde las familias nos permite reconstruir los regímenes desde las prácticas sociales concretas. Son estas prácticas las que dan lugar a los mundos del bienestar. Cada mundo se distingue por un manejo propio de la incertidumbre.

La reconstrucción de los mundos del bienestar, al igual que la de los regímenes, requiere tener en cuenta la ubicación de las personas en la estructura socioeconómica y la división sexual del trabajo presente en los hogares. La combinación de ambos criterios da lugar a los “tipos sociofamiliares” a partir de los cuales es posible identificar las prácticas de asignación de los recursos existentes. Esperamos encontrar menos mundos que tipos sociofamiliares: hogares con jefatura profesional o no precarizada y con división del trabajo no tradicional, pueden ser parte de un mismo mundo del bienestar debido a su acceso a un mercado laboral formal, al acceso a los servicios privados de la educación pero servicios públicos de pensiones, y a la presencia del servicio doméstico o no. En suma, estos hogares pueden compartir grados de mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización.

La caracterización para cada país nos indica la proporción y el tipo de hogares que son más dependientes del régimen de bienestar al que pertenecen y, por lo tanto, el grado en que se diferencian más entre los hogares de los otros regímenes. Es de esperar que en Chile, Costa Rica, Ecuador o Nicaragua, una muy

pequeña parte de la población viva de forma parecida y, por ejemplo, compre y se hospitalice en Estados Unidos. El régimen de bienestar no es relevante para explicar cómo viven estas personas. Sin embargo, la mayoría de la población forma parte de unos mundos del bienestar que sí reflejan los arreglos sociales propios de cada país, sean estos mercantiles, familiares o estatales. El análisis de los conglomerados, en este caso de hogares, permite caracterizar las constelaciones de las distintas prácticas de asignación de los recursos de los hogares.

Tres son las preguntas para las cuales exploramos respuestas: ¿cómo son los mundos del bienestar que coexisten dentro de cada régimen? ¿Para cuáles mundos hay una diferencia de vivir bajo uno u otro régimen de bienestar? ¿Cómo podría la política pública incidir en la arquitectura de estos mundos para así transformar el régimen de bienestar?

A continuación se explica la metodología utilizada para la caracterización de los mundos del bienestar encontrados en cada uno de los países seleccionados, seguida de los hallazgos y los ejemplos concretos del tipo de análisis relevante para la formación de políticas públicas. En este capítulo, al igual que en el capítulo 3, pongo similar énfasis en la metodología así como en los hallazgos y sus implicaciones para la formación de políticas. Esto porque interesa contribuir a promover el debate en torno a los diseños de investigación, fuentes y técnicas de procesamiento de los datos. Como se verá a continuación, la propuesta teórico-metodológica puede mejorarse, tanto como pueden mejorarse las fuentes a partir de las cuales se reconstruyeron los mundos del bienestar.

## **1. METODOLOGÍA**

La metodología comprende dos principales momentos: la definición de las categorías de análisis y el procesamiento de los datos.

### **1.1 Las categorías ocupacionales**

Hay diversas maneras de establecer empíricamente la estratificación socioeconómica. Evitamos hacerlo a partir de los ingresos dado que constituyen uno de los principales indicadores del manejo de los riesgos. También evitamos aquellas medidas de distribución del ingreso, como deciles o quintiles, porque aluden a la ubicación relativa de las personas con respecto a otras en su respectivo país. Para comparar ubicaciones entre países pertenecientes a los distintos regímenes de bienestar, necesitamos distinciones sustantivas que puedan hacerse con criterios similares para las distintas realidades nacionales. Ese criterio es la ocupación, dado que la mercantilización de los riesgos está directamente asociada a los ingresos que provienen de las ocupaciones.

Para establecer empíricamente las ocupaciones hay varias alternativas. En Costa Rica hay más de un antecedente en materia de estratificación social, podemos encontrar especialistas dedicados/as al tema. En el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica dicha línea de trabajo ha sido desarrollada por Carlos Castro y Ana Lucía Gutiérrez; hay otra línea de trabajo desde PROCESOS<sup>37</sup> por Florisabel Rodríguez. Existe una tercera categorización que interesa de manera particular por su enfoque y porque previamente ha sido aplicada a tres países centroamericanos –no sólo a Costa Rica sino también a Guatemala y a El Salvador. Esta categorización es desarrollada por Pérez Sáinz, Andrade-Eekhoff, Bastos y Herradora (2004). Ellos emplean un enfoque teóricamente ecléctico que combina el interés marxista por la propiedad de los medios de producción, con un análisis de otras dimensiones como la educación y la ocupación, más propio del enfoque weberiano. Este eclecticismo permite aprehender la distribución de los

---

37 PROCESOS es un centro de investigación, asesoría, capacitación y promoción para el desarrollo de la democracia en América Central y el Caribe.

recursos y los patrones de consumo. Para efectos de esta investigación se optó por trabajar en base a una adaptación de esta última categorización.

La tipología distingue entre grandes propietarios, trabajadores profesionalizados, trabajadores no precarizados, pequeños propietarios y trabajadores vulnerables. Se espera entonces que los grandes propietarios y profesionales tengan máximos grados de mercantilización del manejo de los riesgos; que los trabajadores no precarizados y los pequeños propietarios presenten una combinación de mercantilización y familiarización altamente variable entre los países según su régimen de bienestar; y que los trabajadores/as vulnerables tengan una máxima familiarización del manejo de los riesgos, aunque también se espera que esta sea variable entre los países, según el régimen de bienestar en el que se ubiquen. El cuadro 5.1 detalla las categorías junto con los criterios empleados para su construcción.

Dado que la división sexual del trabajo define y condiciona las jefaturas femeninas y las masculinas de maneras cualitativamente distintas, los estudios con perspectiva de género argumentan que la mera consideración estadística esconde esas diferencias cualitativas. La crítica es compartida aunque se hace la distinción de manera meramente descriptiva y se incorpora analíticamente de manera seguida, al caracterizar la presencia relativa de la jefatura femenina según los mundos del bienestar.

### ***1.2 La división sexual del trabajo en los hogares***

La mirada feminista cuestiona toda consideración de las familias o de los hogares como unidades indiferenciadas, al margen de las relaciones de poder, en particular, de la división sexual del trabajo, en torno a la cual están organizadas. El trabajo no remunerado es una manera de manejar los riesgos que está asimétricamente repartida entre los hombres y las mujeres. Los hogares que cuentan con mujeres dedicadas tiempo

**Cuadro 5.1**  
**Estructura socio-ocupacional, según nivel, categoría, criterio y grupo socio ocupacional**

Nivel	Categoría socio-ocupacional a partir de:	Criterio	Grupo socio-ocupacional
Alto	Gran propiedad	Capitalistas y sus administradores	Gran propiedad Administración de grandes empresas
Medio alto	Trabajo profesionalizado	Acumulación de capital humano permite inserción en posiciones intermedias de procesos laborales	En el sector público En el sector privado Independiente
Medio	Trabajo no precarizado	Relaciones laborales reguladas, aunque no tengan gran cantidad de capital humano	Asalariado público no precario Asalariado privado no precario
Medio bajo	Pequeña propiedad	Son propietarios de medios de producción o independientes (autoempleo)	Propiedad de empresas pequeñas Cuenta propia agrícola Cuenta propia rural Cuenta propia urbano
Bajo	Trabajo vulnerable	Sus relaciones laborales se caracterizan por la desregulación	Asalariado precario no agrícola Asalariado precario agrícola Empleo o servicio doméstico Trabajo no remunerado

**Fuente:** Adaptación a partir de Pérez Sainz y otros (2004), en colaboración con Juan Diego Trejos y Luis Ángel Oviedo.

completo al trabajo de la casa, tendrán un manejo de los riesgos evidentemente distinto a los hogares en los que no. ¿Cómo se organizan las familias, en qué medida hay personas adultas dedicadas al trabajo no remunerado y en qué medida la distribución del trabajo entre hombres y mujeres reproduce o cuestiona el patrón del hombre proveedor y de la mujer cuidadora?

El principal antecedente es la categorización de Barbara Haas (2005) enfocada en los países europeos, la cual no sólo considera las jornadas de trabajo remunerado (parcial o completa) sino también la división del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres. El análisis aborda no sólo la conducta individual sino también la distribución del trabajo en los hogares. Valora además la importancia de explorar otros factores como el nivel socioeconómico de las parejas, el nivel educativo y su bienestar, en la división del trabajo remunerado y no remunerado. Por eso pone el acento en la división entre el trabajo remunerado y el no remunerado en el seno de las parejas, antes que en la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Concretamente, propone una tipología de “tipos ideales”, útil para identificar la división sexual del trabajo en la pareja.

Para adaptar las categorías de familias propuestas por Haas a América Latina, eliminamos los dos modelos que considera utópicos, de carrera universal y reverso; mantuvimos los modelos tradicional (hombre proveedor y mujer cuidadora) y modificado (ambos son proveedores de ingresos); y agregamos un modelo que está muy extendido en la región: el unificado, en el que una misma persona, simultáneamente provee ingresos y cuidados (si hay hijos/as generalmente es la mujer). Como segunda adaptación, consideramos a todos los integrantes del hogar, no sólo a la pareja, aunque sí reconstruimos la división sexual del trabajo en el hogar a partir de quien ejerce la jefatura del hogar y su pareja. El cuadro 5.2 muestra los tipos propuestos por Haas y la adaptación que hicimos en este estudio.

**Cuadro 5.2**  
**División sexual del trabajo en los hogares según categorías**

Haas considera hogares con:	Distribución de papeles	Esta investigación considera hogares con:
Proveedor tradicional	El esposo o cónyuge tiene trabajo remunerado tiempo completo; la mujer no tiene trabajo remunerado y es la responsable del trabajo no remunerado y del cuidado de los hijos.	Proveedor tradicional
Proveedor modificado	El esposo o cónyuge tiene trabajo remunerado de tiempo completo; la esposa tiene un trabajo de tiempo parcial y es responsable del trabajo no remunerado y del cuidado de los hijos.	Proveedor parcialmente modificado
Carrera universal	Ambas partes tienen trabajos a tiempo completo que prevalecen sobre el cuidado de los/as hijos/as. El trabajo remunerado se universaliza aunque no necesariamente el de los cuidados, este permanece a cargo de la mujer.	Proveedor modificado
Igualitario	Hombre y mujer están empleados remuneradamente con horas reducidas y ambos comparten el trabajo no remunerado de manera paritaria.	--
Reverso	La mujer trabaja tiempo completo mientras que el hombre trabaja tiempo parcial o no lo hace del todo. En este modelo, sólo una persona es responsable del cuidado y el trabajo doméstico y, al contrario del modelo tradicional, es el hombre quien asume principalmente estas labores.	--
No se considera	Una sola persona desempeña simultáneamente papeles de proveedora y cuidadora; si hay hijos/as esta persona es usualmente una mujer.	Proveedor/cuidadora unificado

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Barbara Haas (2005).



La división sexual del trabajo, entre quienes se consideran jefes/as del hogar y entre quienes se consideran cónyuges, es independiente de que las parejas se encuentren ubicadas en hogares nucleares, extensos o compuestos (Arriagada, 2002)<sup>38</sup>. Consideramos dos opciones. Una fue distinguir entre los hogares nucleares y no nucleares para cada uno de los cuatro modelos considerados (tradicional, tradicional modificado, modificado y unificado). Era estadísticamente inviable porque al agregar la distinción entre ocupaciones, el número de casos por celda era insuficiente. Otra opción era ignorar el tipo de familia y en su lugar, considerar el tamaño de la familia como parte de la caracterización de cómo manejan los riesgos los distintos tipos de hogar. Esta es la opción que se tomó.

### **1.3 Los tipos sociofamiliares**

Dado que el manejo de los riesgos refleja ciertas relaciones mercantiles y no mercantiles simultáneamente, construimos una única variable combinando ambas. Para una misma ocupación nos preguntamos ¿en qué medida la organización familiar hace una diferencia en términos de la ubicación del hogar en los distintos mundos del bienestar?

El que los cambios en la organización familiar varíen la ubicación de los hogares en los mundos depende de varios factores, como la calidad de las remuneraciones (por ejemplo, puede ocurrir que el segundo ingreso agregue tan poco que no haga una diferencia), o el grado de mercantilización del manejo de los riesgos (dado que la presencia del trabajo femenino no remunerado puede evitar la

---

38 La distinción entre familias nucleares (biparentales o uniparentales) y extensas o compuestas (según los restantes miembros sean familiares o no), ha sido ampliamente estudiada por esta autora (Arriagada, 2002). Por todo su aporte al conocimiento de las familias, no considera la división sexual del trabajo en los distintos tipos de familia.

mercantilización de la atención de numerosos riesgos o, sin evitarlo, reducir considerablemente sus costos)<sup>39</sup>.

En términos empíricos lo que hicimos fue crear una variable identificando, a la vez, la ocupación del/a jefe/a de hogar y la organización familiar. Por ejemplo, una jefatura profesional, con una división sexual del trabajo tradicional, modificada, tradicional-modificada o unificada. Al combinar las cuatro categorías ocupacionales y las cuatro relativas a la organización familiar, obtuvimos dieciséis categorías en las que hay jefe/a ocupado/a y una más en la que no lo/a hay. A esta nueva variable le llamamos, por ahora y por falta de mejor nombre, “tipos sociofamiliares”.

#### **1.4 El manejo de los riesgos**

Para conocer el manejo de los riesgos, idealmente el análisis debería combinar las encuestas de ingreso y gasto así como las de uso del tiempo. En su conjunto, estas encuestas proveen detalles sobre los ingresos, los gastos privados, la inversión pública y la distribución del tiempo. Lamentablemente, solo algunos países cuentan con la primera y de manera esporádica. La segunda es un instrumento sólo recientemente aplicado en América Latina, hasta ahora, en menos de la mitad de los países de la región y con una diversidad de criterios metodológicos que, en muchos casos, dificulta el análisis comparativo (Martínez Franzoni, 2005). Alternativamente, cabría diseñar un instrumento propio, sin embargo, los recursos que exige la realización de este tipo de encuestas, en cada país, son mayores a los disponibles para tales efectos. Al aplicar y explorar el rendimiento analítico del enfoque propuesto a partir de las fuentes

---

39 El dinero que un ama de casa ahorra o deja de gastar a través de su trabajo ha sido estimado en países como Canadá entorno a un salario profesional de primer ingreso al mercado laboral, y es una estimación que valdría la pena hacer para los países latinoamericanos.

ya existentes, se crean condiciones para futuras réplicas y ajustes, incluyendo creación de fuentes.

Así, la reconstrucción de los mundos se basa en las encuestas de hogares. En Chile fue la encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional (CASEN) del año 2003; en Costa Rica la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHPM) del 2004; en Ecuador la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo en el Área Urbana y Rural de Ecuador (ENEMDUR) del 2001; y en Nicaragua la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del 2001. Dado que necesariamente debíamos recurrir a las encuestas de hogares, una vez identificadas las fuentes, determinamos los indicadores disponibles para cada una de las tres dimensiones de análisis empleadas a lo largo del trabajo: mercantilización, desmercantilización y familiarización del bienestar. Como veremos, estas encuestas presentan algunas fortalezas e importantes limitaciones para aprehender el manejo de los riesgos<sup>40</sup>.

El cuadro 5.3 sintetiza las dimensiones e indicadores disponibles para valorar los mundos del bienestar en cada país. El grado de *mercantilización* depende de varios factores, incluyendo los salarios aunque también el patrimonio familiar, los ahorros y la capacidad de endeudamiento del hogar. Las encuestas hacen una medición de los ingresos del hogar que permite estimar los ingresos por persona, además permiten

---

40 Adicionalmente, las encuestas de hogares se enfocan en hogares y no en familias. Por eso la unidad de observación es el hogar, es la unidad de asignación de los recursos, en la que confluyen las relaciones de interdependencia mediadas o no por el parentesco, lo cual vuelve el análisis más amplio. A la vez, las encuestas dejan por fuera las prácticas de asignación de los recursos, que siendo familiares, trascienden al hogar. Por ejemplo, la hija (que vive en su propio hogar) que todas las semanas recoge a su madre para comprar medicinas o llevarla al médico, asigna horas de trabajo no remunerado a una integrante de la familia que no es parte del hogar. Estas relaciones de interdependencia quedan fuera de la medición de las encuestas de hogares.

un acercamiento a la *capacidad* de intercambiar mercantilmente, antes que al intercambio mercantil que efectivamente realizan los hogares, el cual está sujeto además a las dimensiones normativas y culturales que moldean las visiones de lo deseable<sup>41</sup>.

El grado de *desmercantilización* se establece a partir de los principales programas públicos. Se deberían además considerar aquellos mecanismos no estatales de distribución, tanto a nivel local como internacional, que lamentablemente no se encuentran registrados en las encuestas de hogares y que necesitan valorarse a través de otro tipo de instrumentos.

El grado de *familiarización* requiere considerar el uso del tiempo, tanto aquel destinado al trabajo remunerado como al no remunerado<sup>42</sup>, fundamental para el manejo de los riesgos. De acuerdo a las encuestas de uso del tiempo (EUT) entre las actividades no remuneradas, deberíamos de distinguir entre aquellas directamente involucradas en la producción del bienestar (producen bienes y servicios en el ámbito de la familia propiamente dicha) y actividades orientadas a la articulación de las prácticas de asignación de los recursos. Dado que las encuestas de este tipo no existen para los cuatro países considerados, exploramos esta dimensión a partir de los indicadores indirectos (“proxy”). También sería deseable considerar el papel de las redes comunitarias (como las asociaciones formales o informales de vecinos/as) y las múltiples relaciones de

---

41 Para ver hasta que punto la mercantilización efectiva tiene lugar en aspectos centrales de la vida de las personas, como la valoración del ejercicio de la maternidad, ver Martínez Franzoni y Ramírez (2006).

42 No se trata del tiempo “libre”, el cual, como lo muestran las investigadoras feministas, es marginal en el conjunto de las actividades remuneradas y no remuneradas. Por eso, las encuestas de uso del tiempo determinan las distintas categorías de las actividades en las que tanto hombres y mujeres reparten sus horas, entre ellas están las destinadas al ocio y a la recreación, que sí corresponden al “tiempo libre”.

**Cuadro 5.3**  
**Criterios para reconstruir los mundos del bienestar dentro de cada país**

Variables de control	Dimensión para reconstruir prácticas de asignación de los recursos	Tipo de indicador	Indicador	Manejo relativo del riesgo	
Tipo sociofamiliar	Estratificación socioeconómica a partir de la ocupación de jefe/a del hogar	Acceso a ingresos y calidad del acceso a través del tipo de trabajo (precarizado o no)	Ingresos, remesas y peso relativo en total de ingresos Hogares sin ingresos	Población en condiciones de pobreza extrema  Asistencia a escuela primaria y secundaria.	
	Estratificación de género a partir de la división sexual del trabajo en el hogar	Desmercantilización del manejo de los riesgos	Acceso a servicios públicos de educación y salud  Consumo privado		Pensión y subsidios y peso relativo en total de ingresos del hogar  Jefatura femenina; mujeres dedicadas a las tareas del hogar; tamaño del hogar; tamaño de la demanda de cuidados
		Desfamiliarización del manejo de los riesgos	Disponibilidad y demanda de trabajo no remunerado		

**Fuente:** Elaboración propia.

intercambio que tienen lugar en este ámbito, que tampoco forman parte de las encuestas de hogares.

El cuadro 5.4 presenta los indicadores disponibles o contruidos a partir de las respectivas encuestas de hogares. Si bien estos son limitados, permiten discriminar la predominancia relativa de los ingresos (y el manejo mercantil de los riesgos), la presencia del Estado (y por lo tanto de la asignación autorizada de los recursos) y el trabajo no remunerado (y por lo tanto la familiarización del manejo de los riesgos). Al igual que en el análisis de los países, la dimensión que presenta mayores desafíos es la relativa al trabajo femenino no remunerado. Los indicadores empleados son indicadores indirectos o aproximaciones empíricas.

Determinamos el grado de *mercantilización* de los riesgos a partir de los ingresos, tanto por habitante como por los niveles de pobreza crítica, las remesas (tanto si se reciben o no, como el porcentaje de ingresos del hogar que estas representan) y la población rural como una suerte de variable de control (en tanto esperaríamos que, debido a la producción para el autoconsumo, la dependencia del intercambio mercantil sea mayor en los hogares urbanos que en los hogares rurales)<sup>43</sup>.

Determinamos la *desmercantilización* a partir del acceso a los subsidios y pensiones (relación directamente proporcional) y a la educación privada (inversamente proporcional al grado de desmercantilización). El indicador de acceso a las pensiones tiene la dificultad de que puede tratarse de sistemas de capitalización individual (plena mercantilización, como en Chile) o colectiva (con un grado de desmercantilización como en Costa Rica). Por eso la interpretación de este indicador varía en cada caso.

La precisión con que cada país establece el acceso a los subsidios es variable. En Chile la información es

---

43 Es un indicador, que en el caso de Costa Rica, presenta problemas dado que quedan registrados como rurales los hogares que en realidad se ubican en áreas recientemente urbanizadas.

**CUADRO 5.4**  
**Indicadores disponibles para el análisis de la producción del bienestar por país y significación estadística**

Indicadores según dimensiones	Chile	Costa Rica	Ecuador	Nicaragua
	2003	2004	2001	2001
<b>Mercantilización</b>				
Ingresos	Sí	Sí	Sí	Sí
Hogares en pobreza extrema (%)	Sí	Sí	Sí	Sí
Población que recibe remesas (%)	ND	ND	Sí	ND
Peso relativo de las remesas en el total de ingresos (%)	ND	ND	Sí	ND
Relación entre ingresos y gastos (razón)	Sí	Sí	ND	Sí
<b>Desmercantilización</b>				
Población de 7 a 12 años que asiste a centro privado (%)	Sí	Sí	ND	Sí
Población de 13 a 18 años que asiste a centro privado (%)	Sí	Sí	ND	Sí
Población de 7 a 12 años que no asiste a la escuela (%)	Sí	Sí	Sí	Sí
Población de 13 a 18 años que no asiste al colegio (%)	Sí	Sí	Sí	Sí
Población de 65 años o más que recibe pensión (%)	Sí	Sí	Sí	ND
Peso relativo de las pensiones en el total de ingresos (%)	Sí	Sí	Sí	ND
Hogares que reciben subsidios (%)	Sí	Sí	Sí	ND
Peso relativo de los subsidios en el total de ingresos (%)	Sí	Sí	Sí	ND
<b>Defamiliarización</b>				
Hogares sin presencia de amas de casa a tiempo completo	Sí	Sí	Sí	Sí
Personas que requieren cuidados por ama de casa (menores de 12 años y mayores de 65)	Sí	Sí	Sí	Sí
Tamaño (promedio de miembros por hogar)	Sí	Sí	Sí	Sí

**Fuente:** Elaboración propia con colaboración de Luis Ángel Oviedo a partir de las respectivas encuestas de hogares.

mayor y más precisa que en los restantes países. Dado que en Costa Rica hay una gran cantidad de programas que ofrecen servicios y no transferencias, la presencia del Estado está subestimada. Concretamente, en el caso chileno se registran los ingresos por asignaciones familiares, pensiones de asistencia, subsidios a las madres, por enfermedad, por deficiencias mentales y por agua potable y cesantía, entre otros. A cada subsidio se imputa un valor predefinido. En Costa Rica por el contrario, se pregunta si recibió ayudas del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y/o el Bono de la Vivienda así como la cantidad recibida. Algo parecido ocurre en Ecuador donde se pregunta si recibió el Bono Solidario y cuánto dinero recibió. La diferencia es que en Ecuador, si bien puede haber también una subestimación, la red de programas sociales que entregan servicios y no transferencias, así como las “ventanillas” de acceso a transferencias es menor que en Costa Rica.

Determinamos el grado de *familiarización* a partir de la presencia de las amas de casa en el hogar, del tamaño del hogar, del número de miembros del hogar que tienen mayor demanda de cuidados (menores de 12 años y mayores de 65 años), así como de la jefatura femenina que tomamos como indicador de doble papel de proveedora de ingresos y de cuidados, a la vez indicador de *desfamiliarización* del manejo de los riesgos<sup>44</sup>. Sólo Costa Rica y Ecuador han incorporado el uso del tiempo en al menos una encuesta de hogares. Por eso exploramos la *desfamiliarización* a partir de las aproximaciones que permiten valorar la disponibilidad del trabajo no remunerado así como su demanda.

Finalmente, para explorar el *desempeño* que los hogares logran a través de unas u otras prácticas de producción del bienestar, consideramos la deserción escolar como indicador. Como variable de control se

---

44 La interpretación del indicador de la jefatura femenina requiere de mayor profundización a partir de estudios cualitativos posteriores.



encuentra la presencia de la población indígena (sólo registrada en Ecuador).

En el balance, la disponibilidad de la información en Chile y Costa Rica es adecuada y sólo se carece de información relativa a las remesas. En Ecuador y Nicaragua las encuestas brindan insuficiente información, problema que se acentúa aún más en el caso de Nicaragua.

### **1.5 Análisis de conglomerados**

El procesamiento se hizo de manera similar al realizado para reconstruir los regímenes de bienestar en la sección 2 del capítulo 4, aunque en este caso, se trabajó con las cuatro bases de datos independientes, una para cada país.

En los cuatro casos, al agrupar los hogares según las prácticas de asignación de los recursos, estos se agruparon en tres grandes conglomerados.

## **2. HALLAZGOS**

A continuación se describen los mundos identificados y las prácticas de asignación de los recursos que los caracterizan.

### **2.1 Radiografía de los mundos**

¿Cuáles fueron los principales mundos identificados y en qué medida se diferencian estos entre los regímenes de bienestar? El análisis de los conglomerados identificó tres mundos cuyo manejo de los riesgos los hace alta, media o escasamente dependientes del régimen de bienestar al que pertenecen<sup>45</sup>. El resultado se presenta en el cuadro 5.5.

---

45 En los cuatro países se identificaron tres conglomerados de hogares, a pesar de que el procesamiento se hizo de manera independiente a partir de las respectivas bases de datos.

**CUADRO 5.5**  
**Peso relativo de cada mundo**  
**según dependencia al régimen de bienestar**

Hogares, en porcentajes según país				
Peso relativo de cada mundo del bienestar	Costa Rica	Chile	Ecuador	Nicaragua
Baja	10	10	13	3
Media	38	22	29	18
Alta	52	68	58	79

**Fuente:** Proyecto Regímenes de bienestar en América Latina; Luis Ángel Oviedo a partir de las respectivas encuestas de hogares.

En *Costa Rica*, la organización de los tres mundos muestra la menor jerarquía de los cuatro países, con menor porcentaje de hogares con alta dependencia y con dependencia intermedia, respectivamente. En *Nicaragua* dicha organización es la más jerárquica, seguida de *Chile*, con una máxima proporción de hogares en el mundo de alta dependencia al régimen. En *Ecuador*, la organización de los tres mundos es menos jerárquica que en *Chile* aunque mayor que en *Costa Rica*.

El cuadro 5.6 muestra la composición de cada uno de los mundos según los países.

En *Costa Rica*, similar a *Chile*, en el mundo menos dependiente al régimen de bienestar, hay hogares con jefatura profesional y con organización no tradicional (con doble proveedor/a de ingresos). Diferente a *Chile*, en el mundo con dependencia media al régimen de bienestar, se encuentran, además de profesionales con organización tradicional, pequeñas/os propietarios/as, trabajadores/as no precarizados/as y vulnerables, con organización familiar no tradicional. En el mundo altamente dependiente al régimen se encuentran hogares cuya jefatura tiene una pequeña propiedad y una

**CUADRO 5.6**  
**Tipos sociofamiliares que integran cada mundo según el país**  
**(de acuerdo a los resultados del análisis de los conglomerados)**

Dependencia al régimen de bienestar	País		
	Chile	Costa Rica	Ecuador
Baja	Profesional con organización familiar no tradicional	Profesional con organización familiar no tradicional	Profesional con cualquier organización familiar
Media	Profesional con organización tradicional	--	--
	Pequeña propiedad con organización no tradicional		
Alta	--	Trabajo no precarizado con organización familiar no tradicional	Trabajo no precarizado con organización familiar no tradicional
	--	Trabajo vulnerable con organización familiar no tradicional	--
	Pequeña propiedad con organización tradicional		
Alta	Trabajo no precarizado con cualquier organización familiar	Trabajo no precarizado con organización tradicional	
	Trabajo vulnerable con cualquier organización familiar	Trabajo vulnerable con organización tradicional	Trabajo vulnerable con cualquier organización familiar

**Fuente:** Proyecto Regímenes de bienestar en América Latina; Luis Ángel Oviedo a partir de las respectivas encuestas de hogares.

organización del trabajo tradicional entre hombres y mujeres, algunos hogares con jefatura no precarizada y la mayoría de los hogares con trabajo vulnerable, aunque no todos.

Los hogares que conforman cada mundo, se diferencian entre sí según los niveles de ingresos; acceso a las políticas públicas –en particular a subsidios y a educación primaria y secundaria–; su ubicación en zonas urbanas o rurales; y la cantidad de personas integrantes del hogar que requieren cuidados. A diferencia de Chile, la presencia de las amas de casa presenta considerables diferencias entre los mundos: es mayor cuanto menores son los ingresos del hogar.

En Chile, en el mundo menos dependiente al régimen de bienestar se encuentran hogares con jefatura profesional y una organización no tradicional. En el mundo medianamente dependiente al régimen se encuentran hogares con jefatura profesional y organización familiar tradicional y con jefatura de pequeño/a propietario/a y con organización del trabajo no tradicional. En el mundo altamente dependiente al régimen de bienestar se encuentran hogares cuya jefatura tiene una pequeña propiedad y una organización del trabajo tradicional, y con jefatura no precarizada y vulnerable, independientemente de su organización familiar.

Los hogares que conforman cada mundo, se diferencian entre sí según el nivel de ingresos que recibe cada persona; el acceso a las políticas públicas –en particular a subsidios y a educación primaria y secundaria–; su ubicación en zonas urbanas o rurales; y la cantidad de personas que requieren cuidados. La presencia de las amas de casa, que frecuentemente se asocia con el nivel de ingresos (es decir, que a menor nivel de ingresos mayor presencia), en Chile no es relevante para distinguir los diferentes mundos.

En *Ecuador*, el mundo escasamente dependiente al régimen agrupa a todos los hogares profesionales. En los dos restantes mundos, la organización familiar es más importante que la ocupación para definir la

ubicación de los hogares: el mundo con dependencia media agrupa a los hogares no precarizados, pequeños propietarios e incluso aquellos con trabajo vulnerable (lo cual sólo ocurre además en Costa Rica), siempre que su organización familiar no sea tradicional. El mundo con alta dependencia al régimen agrupa a los pequeños propietarios, a los hogares con trabajo no precarizado y vulnerable con una organización familiar tradicional.

Los hogares que conforman cada mundo en Ecuador, se diferencian según la jefatura sea femenina o no, por el tamaño del hogar, por el número de integrantes del hogar, por la presencia de ama de casa o no y por el promedio de los miembros que requieren de cuidados. Si bien contamos con información relativa a la política social, ni las transferencias en dinero, ni el acceso a las pensiones (y su importancia relativa en los ingresos del hogar) ni la educación privada son relevantes para dar lugar a los conglomerados de hogares, como sí lo son los indicadores de la mercantilización y la desfamiliarización.

En *Nicaragua*, en el mundo escasamente dependiente al régimen de bienestar se encuentran los hogares profesionales y con organización familiar no tradicional. En el mundo cuya dependencia al régimen es media, se encuentran los hogares con jefatura no precarizada y ejercida por pequeño/a propietario/a con una organización familiar no tradicional. En el mundo con alta dependencia al régimen se encuentran los hogares con jefatura ejercida por un pequeño/a propietario/a y con trabajo no precarizado así como con organización familiar tradicional, y con trabajo vulnerable, independientemente de cuál sea su organización familiar.

Los hogares que conforman cada mundo en *Nicaragua* se diferencian según los ingresos; la relación entre los ingresos y el gasto; la presencia de la pobreza extrema o no; la asistencia a centros educativos privados primarios o secundarios; la ubicación en zonas

rurales; y la demanda de cuidados en el hogar. Es sin embargo, de los cuatro países, para el que se carece de la mayor cantidad de datos.

## 2.2 Mercantilización del bienestar

Esta dimensión comprende los indicadores relativos a los ingresos tomados de los datos del mercado laboral nacional (concretamente los ingresos y la pobreza extrema) y transnacional (ingresos y remesas así como el peso relativo de las remesas en el total de los ingresos del hogar). La relación entre los ingresos y los gastos explora cuán “al día” viven los hogares en términos de la relación entre los ingresos y el consumo, independientemente de la procedencia de los ingresos. Dada la ausencia de cierta información en varias de las encuestas de hogares utilizadas, el cuadro 5.7 se enfoca en el indicador más importante para valorar la mercantilización de la fuerza de trabajo y su capacidad para mercantilizar el manejo de los riesgos: el ingreso por persona.

**CUADRO 5.7**  
**Mercantilización del manejo de los riesgos**  
**según ingreso por persona**  
**–por país y por mundo, en US\$–**

Países	Mundos según dependencia al régimen		
	Baja	Media	Alta
Costa Rica	452	234	104
Chile	727	483	166
Ecuador	174	80	53
Nicaragua	334	108	51

Nota: Estadísticamente significativo al 5%.

**Fuente:** Proyecto Regímenes de bienestar en América Latina; Luis Ángel Oviedo a partir de las respectivas encuestas de hogares.

Los ingresos por habitante diferencian con claridad los mundos del bienestar según los regímenes: son mayores en Chile, seguidos de Costa Rica, Ecuador y Nicaragua. Por ejemplo, entre los hogares de baja dependencia al régimen de bienestar, el ingreso por persona en Chile era cuatro veces más que en Ecuador. Algo similar ocurre con el mundo cuya dependencia al régimen es media. En ese mundo, en Chile, el ingreso era el doble que en Costa Rica, cuatro veces más que en Nicaragua y 6 veces más que en Ecuador. En el mundo con alta dependencia al régimen de bienestar, los ingresos chilenos eran poco más que una vez y media que en Costa Rica, pero tres veces más que en Nicaragua y Ecuador.

Si comparamos las brechas de ingresos entre los mundos dentro de cada país, encontramos que la razón entre el mundo con mayores y menores ingresos en Chile y Costa Rica es de 4,37 y 4,34 veces<sup>46</sup>; en Ecuador se reduce a 3,28 veces (consistente con una crisis económica que afectó duramente a todos los estratos sociales) y en Nicaragua es de 6,54 veces. Es decir que en Nicaragua, no sólo es máxima la proporción de hogares en el mundo cuya dependencia al régimen es alta, sino que obtiene una proporción mucho mayor del ingreso nacional, y con esos escasos recursos debe resolver, a través del mercado, un rango de riesgos mucho mayor que en Chile o Costa Rica.

Además del nivel de ingresos, es importante considerar su fuente, nacional o transnacional. La segunda remite a las remesas, cuya importancia es menor en Chile (0,2% del PIB) y Costa Rica (1,8%), más grande en Ecuador (5,7%) y enorme en Nicaragua (10,7%). En Ecuador, por ejemplo, las remesas superan el gasto social (Acosta, 2005).

La encuesta de hogares no presenta información sobre la distribución de las remesas en Nicaragua. En

---

46 Esto es la razón entre el mundo de mayor y de menor ingreso de cada país. En Chile, por ejemplo, es la razón entre US\$452 y US\$104.

Ecuador, el análisis de los conglomerados muestra que estas se distribuyen entre los mundos de manera similar, como también es similar la proporción del ingreso total de los hogares que representan (en promedio, un 40%). Es consistente con los estudios previos, que llaman la atención acerca de la altísima importancia que tienen las remesas en las familias de sectores medios en Ecuador: más de la mitad del total de las remesas son recibidas por familias de este estrato mientras que el 26% pertenecen a los estratos bajos (Acosta, 2005)<sup>47</sup>.

Los estudios sobre el uso de las remesas recibidas en las regiones con mayor cantidad de emigrantes muestran que estas son destinadas a la alimentación, salud, vestimenta, educación, gastos de viaje y, raramente, en inversión (Herrera y Martínez, 2002). A las familias de mayores ingresos les posibilitan el acceso a los servicios básicos privados de salud y educación que compensan la ausencia y deficiencia de los servicios públicos. A las familias de los sectores populares, aunque no les permite salir de la pobreza, las remesas sí les permiten mejorar sus condiciones de vida, por ejemplo, accediendo a la canasta básica de alimentos.

### **2.3 Desmercantilización del bienestar**

A continuación se consideran dos tipos de indicadores: primero, los relativos al consumo privado de los hogares, inversamente relacionados con la desmercantilización (a mayor acceso privado, menor desmercantilización); segundo, los relativos a la inversión pública, directamente relacionados con la desmercantilización (a mayor inversión, mayor desmercantilización).

---

47 Tener cuenta que el dato refiere al volumen de las remesas y no a la cantidad de personas que envían o que reciben remesas según los estratos.



### 2.3.1 El consumo privado

Para los indicadores de consumo privado contamos con información relativa al acceso a la educación primaria y a la educación secundaria, en tres de los cuatro países. Se trata de indicadores muy reveladores, dado que el acceso a la educación privada entre las familias de escasos ingresos muestra la magnitud del esfuerzo de mercantilización que realizan los hogares frente a las deficiencias o ausencia de los servicios públicos (cuadro 5.8). En Chile, Nicaragua y Costa Rica la mercantilización es mayor en educación secundaria que en educación primaria, especialmente en los mundos cuya dependencia al régimen de bienestar es media y alta. En otras palabras, a menor ingreso promedio por persona, mayor mercantilización en el acceso a los servicios.

**CUADRO 5.8**  
**Mercantilización del manejo de los riesgos**  
**según el acceso a la educación privada,**  
**países y mundos**  
**–en porcentajes–**

Asistencia a educación privada	Países	Mundos según dependencia al régimen de bienestar		
		Baja	Media	Alta
Primaria	Costa Rica	31	12	4
	Chile	30	15	2
	Nicaragua	40	19	9
Secundaria	Costa Rica	31	17	8
	Chile	28	17	2
	Nicaragua	38	37	20

Nota: Estadísticamente significativo al 5%.

**Fuente:** Proyecto Regímenes de bienestar en América Latina; Luis Ángel Oviedo a partir de las respectivas encuestas de hogares.

En Nicaragua, entre los hogares cuyo ingreso mensual es de US\$50 por persona (mundo de alta

dependencia al régimen de bienestar), el 9% asiste a las escuelas privadas y el 20% a los colegios de nivel secundario. En Chile y Costa Rica, estos hogares en cambio, a pesar de contar con ingresos mensuales de US\$166 y de US\$104 por persona, respectivamente, el acceso a la educación privada de nivel primario es menos de la mitad que en Nicaragua. La brecha es aún mayor en la educación secundaria: solo el 2% y el 8% de los hogares chilenos y costarricenses pertenecientes a este mundo recurren a la educación privada, en comparación al 20% en Nicaragua.

En el mundo cuya dependencia del régimen es media, las diferencias entre los países no son tantas en educación primaria, pero sí son significativas en la educación secundaria. En Nicaragua, con un ingreso mensual por persona de US\$108, el 37% de los hogares envía a sus hijos/as a colegios privados. En cambio, con ingresos mensuales por habitante de US\$483 y US\$234 en Chile y Costa Rica respectivamente, sólo lo hace el 17% de los hogares.

Finalmente, en el mundo de baja dependencia al régimen ocurre lo que era de esperar: el comportamiento es similar entre los países, independientemente del régimen de bienestar al que pertenecen.

Los países también se diferencian en cuanto al acceso a la educación, ya sea pública o privada (ver cuadro 5.9). En el nivel primario, los dos países con régimen estatal tienen muy pocos hogares con jóvenes fuera del sistema educativo. Los dos países con régimen de bienestar familiarista tienen más niños y niñas fuera del sistema educativo. En todos los casos, el desempeño de los países es similar según los mundos y las diferencias no tienen significación estadística.

Lo mismo ocurre en la secundaria tanto en Ecuador como en Nicaragua: tienen la máxima cantidad de jóvenes fuera del sistema educativo y, si bien varían entre los mundos, la diferencia no es significativa estadísticamente como sí lo es en Chile y Costa Rica. Sin embargo, en Chile destaca la menor proporción de

jóvenes fuera del sistema educativo, mientras que en Costa Rica destaca la mayor.

**CUADRO 5.9**  
**Acceso a la educación, según países y mundos**  
**—en porcentajes—**

No asisten a la educación	Países	Mundos según dependencia del régimen de bienestar		
		Baja	Media	Alta
Primaria (de 7 a 12 años)	Costa Rica	0	2	2
	Chile	1	1	1
	Ecuador	2	4	4
	Nicaragua	3	11	10
Secundaria (de 13 a 18 años)	Costa Rica*	8	21	30
	Chile *	4	7	12
	Ecuador	10	32	29
	Nicaragua	17	21	36

Nota: Estadísticamente significativo al 5% (\*).

**Fuente:** Proyecto Regímenes de bienestar en América Latina; Luis Ángel Oviedo a partir de las respectivas encuestas de hogares.

Los problemas de cobertura en la educación secundaria en Costa Rica son la herencia de la contracción de la inversión pública durante la década de los ochenta. Si bien la inversión y la cobertura se han venido recuperando, aún está lejos de tener un desempeño acorde a otras dimensiones del bienestar en el país. En Chile, el principal problema de la educación pública es la brecha de calidad con la educación privada (Riesco, 2005). La extendida cobertura, en cambio, refleja los esfuerzos realizados, en particular, desde el 2000<sup>48</sup>.

48 Una modificación constitucional estableció doce años de escolaridad obligatoria que se busca hacer efectiva a través del Plan de Escolaridad Completa, el programa Liceo para Todos y la Ley de Subvención Pro Retención Escolar dirigida a los establecimientos que reclutan estudiantes pertenecientes al programa

La cobertura de la educación secundaria en Ecuador se vio seriamente afectada por la crisis económica de finales de los noventa. En ese momento, las dificultades económicas, aún en sectores medios, provocaron una disminución de la matrícula escolar (incluso en el nivel primario) tanto por su costo, como por el desplazamiento de jóvenes entre 12 y 17 años al mercado laboral (Vásconez, 2005).

Además de un problema concreto de cobertura y calidad educativa pública, existe una percepción generalizada en Ecuador de que los servicios privados son mejores que los públicos. De allí que se haga tal esfuerzo por acceder a la educación privada, que sea uno de los últimos servicios que se dejan de pagar cuando la situación económica de los hogares así lo impone, y que indique tan claramente lo que en sociología se llama “movilidad social descendente” en la estructura social (Renzi y Kruijt, 1997).

### *2.3.2 La inversión pública*

En general, contamos con información relativa a las transferencias en dinero y en particular, con la relativa a las pensiones. Las transferencias en dinero son fundamentales para compensar la pérdida o la ausencia de los ingresos ante distintas situaciones que van desde el embarazo hasta la pobreza o discapacidad (ver cuadro 5.10). Estas transferencias conllevan dos grandes tipos de motivaciones: las relacionadas con las interrupciones laborales debido a situaciones diversas como enfermedad o embarazo, generalmente entre los trabajadores y trabajadoras asalariadas formales, y entre los focalizados, crecientemente dirigidos a las llamadas transferencias condicionadas.

---

Chile Solidario (Castiglioni, 2006). Estas medidas dirigidas a mejorar la cobertura, se complementan con otras más recientes destinadas a mejorar la calidad como la Jornada Escolar Completa en los centros educativos municipales y particulares subvencionados (Castiglioni, 2006).

Las transferencias condicionadas consisten en subsidios a la demanda por medio de las transferencias monetarias directas para que las familias mejoren su capacidad de consumo en el corto plazo, y de capital humano susceptible de generar ingresos en el mediano plazo. Como requisito para otorgar estos servicios, se requiere una contraprestación de parte de la población beneficiaria, concretamente en materia de formación de capital humano. Por ejemplo, se pide a cambio que las hijas o los hijos de las familias beneficiarias asistan a clases o tengan su cuadro de vacunación al día. Son programas centralizados en su diseño, pero que requieren de apoyo local para su ejecución<sup>49</sup>. Los programas de transferencias condicionadas se vienen implementando en América Latina desde finales de la década de los años noventa. Entre ellos se cuentan el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México (así se llamaba inicialmente, luego cambió de nombre a Oportunidades), el Programa Nacional de *Bolsa Escola* y el Programa de *Eradicação do Trabalho Infantil* (PETI) de Brasil, Familias en Acción (FA) de Colombia, el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras, el *Program of Advancement through Health and Education* (PATH) de Jamaica y en Nicaragua la Red de Protección Social (RPS) (Rawlings y Rubio, 2003).

Las encuestas analizadas emplean distintos criterios en el registro de los subsidios: más exhaustiva en Chile que en Costa Rica y Ecuador e inexistente en Nicaragua. Esta situación es más problemática para dar cuenta del acceso a los subsidios de los hogares costarricenses que de los ecuatorianos, dado

---

49 Por eso, la operación de estos programas requiere de desarrollo de tecnologías de la información para el registro de la población y el otorgamiento de los beneficios. La centralidad de la selección de los beneficiarios(as) y el seguimiento al cumplimiento de los requisitos implica que, en general, estos programas conllevan costos de administración relativamente altos.

que en Costa Rica existe una mayor cantidad de programas que conllevan transferencias en dinero que los que la encuesta registra. Además en Costa Rica una gran cantidad de programas prestan servicios y no transferencias en dinero, aunque esto ocurre también en Chile.

En términos de transferencias condicionadas, lo que ocurre en Chile es muy útil para percibir la diferencia entre la complejidad institucional, la movilización de recursos y las expectativas sobre la contribución de las familias y de las comunidades, especialmente en comparación con los programas existentes en los países con régimen familiarista.

**CUADRO 5.10**  
**Acceso a subsidios según países y mundos**  
**—en porcentajes—**

Acceso a subsidios	Países	Mundos según dependencia del régimen de bienestar		
		Baja	Media	Alta
Porcentaje de hogares	Costa Rica	0	1	9
	Chile*	22	31	53
	Ecuador	4	19	21
Proporción del ingreso de los hogares	Costa Rica**	0	10	29
	Chile**	0	1	4
	Ecuador	12	13	14

Nota: Estadísticamente significativo al 5% (\*) o al 10% (\*\*).

**Fuente:** Proyecto Regímenes de bienestar en América Latina; Luis Ángel Oviedo a partir de las respectivas encuestas de hogares.

En efecto, de los cuatro países, Chile es el que registra el mayor acceso a los subsidios en cualquiera de los mundos y el único en el que la diferencia en el acceso a los subsidios es estadísticamente significativa entre los mundos. Sus subsidios se otorgan frente a

diversas situaciones como embarazo, número de hijos e hijas o desempleo. Cuenta además con transferencias condicionadas al acceso de los servicios de educación y salud en el marco del programa Chile Solidario, estas sí, dirigidas a la población en condiciones de pobreza. El programa Puente es ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en conjunto con los municipios (Programa Chile Solidario, 2002)<sup>50</sup>. Otros subsidios monetarios dirigidos a la población en condiciones de pobreza son: Único Familiar (SUF), para todos los niños y niñas menores de 18 años; de Agua Potable (SAP) que permite cubrir el 100% de la cuenta hasta los 15 metros cúbicos de consumo mensual; Pensión Asistencial de Vejez (PASIS), para todos los mayores de 65 años y Pensión Asistencial de Invalidez (PASIS) para quienes corresponda.

A Chile le sigue Ecuador, país en el que la diferencia en el acceso a los subsidios no es, sin embargo, estadísticamente significativa para distinguir los mundos del bienestar. Los subsidios registrados en la encuesta son principalmente dos: el subsidio al gas y el Bono de Desarrollo Humano (BDH), inicialmente Bono Solidario. El BDH es un programa dirigido a madres pobres, personas discapacitadas y personas de la tercera edad. A mediados del 2003, este subsidio se rediseñó para enfocarse en las personas pertenecientes a los quintiles de menores ingresos identificados por el Sistema de Selección de Beneficiarios de los Programas Sociales (SELBEN), más de un millón de personas. Además, incorporó un condicionamiento

---

50 Trabajan con las familias durante 24 meses (en los primeros seis de manera intensiva y los restantes 18 meses son de monitoreo). La intervención conlleva servicios y transferencias monetarias, denominado "aporte solidario", que se otorga a las mujeres jefas de hogar o bien a la pareja del jefe de familia, este se va reduciendo a medida que se avanza en el programa hasta llegar a un "bono de egreso" que se otorga una vez finalizado el programa, durante los siguientes tres años.

de la entrega de 15 dólares mensuales a las madres, para servicios de salud y educación<sup>51</sup>.

Durante los primeros años, el programa sólo implementó mecanismos de control del condicionamiento en algunos casos piloto (León, 2005). De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas (INEC) la cobertura de este programa es mayor en áreas rurales que urbanas, y en poblaciones indígena (27.7%) y afroecuatoriana ya sea mestiza o blanca (13%) (León, 2005). Si consideramos el promedio, estos datos coinciden con los que obtuvimos en el acceso a los subsidios por parte de los hogares que conforman el mundo altamente dependiente al régimen de bienestar (21.1%). Si bien, el impacto del bono no ha sido aún evaluado en tanto transferencia directa entregada a las madres, significó un apoyo económico para las mujeres. Entre los resultados analizados están la reducción de la pobreza extrema, de la desigualdad entre pobres e incrementos potenciales en la matrícula y el acceso a la salud. Para algunos, el bono tuvo un efecto desincentivador de la inserción laboral, sin embargo, esta relación depende de las decisiones familiares y de la presión para entrar en un mercado laboral precario (Vásquez, 2005).

En Costa Rica, los subsidios registrados son sólo los asignados por parte de dos de las instituciones responsables del combate a la pobreza, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Banco Nacional Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). El primero entrega distintas transferencias a familias en condiciones de pobreza y el segundo, el bono de la vivienda. Deja por fuera otros subsidios como las licencias por maternidad de carácter universal, o el subsidio para cuidadoras de pacientes en fase terminal (para aseguradas), entre otros.

En Nicaragua la encuesta del 2001 no registra el acceso a los subsidios. Sabemos sin embargo, que el país

---

51 Concretamente, a la matrícula y asistencia escolar de hijos/as entre 6 y 15 años y a chequeos de salud periódicos de menores de 5 años.



tiene un programa de transferencias en dinero, en el marco del programa Red de Protección Social (RPS). Este consiste en transferencias a las familias condicionadas a medidas vinculadas al ingreso y a la permanencia de niños y niñas en el sistema educativo, así como al acceso a los servicios de salud. La definición de los servicios básicos es realmente básica: en salud se dirige a las mujeres embarazadas y a los niños/as menores de 3 años; y en educación, prioriza a niños/as pobres de entre 6 y 13 años matriculados/as entre 1ero. y 4to. grado de la escuela primaria. La transferencia educativa es de US\$17 cada 2 meses por familia y de US\$20 en materiales por niño/a cada año. El centro educativo recibe US\$0.7 por estudiante cada 2 meses. En salud, la transferencia es de US\$34 por familia cada 2 meses. Dado que el país tiene un serio problema de oferta de servicios, el programa prioriza la población en condiciones de pobreza crítica pero con buen acceso a las escuelas y a los centros de salud. La evaluación de este programa muestra resultados positivos en tres dimensiones: matrícula y asistencia educativa; controles de salud; y consumo privado de los hogares. Las evaluaciones muestran que si bien los centros educativos que no fueron parte del programa también experimentaron cambios positivos, el RPS tuvo un efecto neto favorable (es decir que en estos centros el aumento fue mayor que en los centros que no estuvieron expuestos al programa).

Si observamos la proporción del ingreso de los hogares que representan los subsidios, en Chile constituyen una mínima proporción del total de los ingresos. La estimación debería ser muy confiable dado que es la propia CASEN la que a partir del tipo de subsidio, le imputa el monto establecido por las respectivas instituciones. La escasa proporción en los ingresos del hogar es resultado de los montos de los subsidios, pero también de los altos ingresos relativos de los hogares.

En Ecuador, en cambio, los subsidios representan una proporción de los ingresos de los hogares relativamente alta y homogénea entre los mundos (entre 12%

y 14%), lo cual es consistente con una menor focalización de los subsidios (como en el caso del gas, al cual acceden sectores de ingresos medios).

En Costa Rica la importancia relativa de los subsidios es mayor que en Ecuador y mucho mayor que en Chile. Se diferencia claramente entre mundos, lo cual es consistente con que se registran los subsidios focalizados, es decir, dirigidos a la población en condiciones de pobreza<sup>52</sup>.

En cuanto al acceso a las pensiones contamos con información para tres de los cuatro países y no existen diferencias estadísticamente significativas entre los mundos.

**CUADRO 5.11**  
**Acceso a las pensiones por vejez entre personas**  
**de 65 años y más, según países y mundos**  
**—en porcentajes—**

Acceso a pensiones	Países	Mundos según dependencia del régimen de bienestar		
		Baja	Media	Alta
Porcentaje de hogares	Costa Rica	51	46	24
	Chile	67	55	57
	Ecuador	35	12	21
Proporción del ingreso de los hogares	Costa Rica	22	37	46
	Chile	11	9	17
	Ecuador	24	26	28

Nota: No estadísticamente significativo.

**Fuente:** Proyecto Regímenes de bienestar en América Latina; Luis Ángel Oviedo a partir de las respectivas encuestas de hogares.

52 El porcentaje de los hogares que reciben transferencias en dos de los tres mundos podrían estar reflejando las llamadas “filtraciones” de subsidios a estratos de mayores ingresos, especialmente documentada para el bono de la vivienda (Estado de la Nación, 2004).

En Chile el acceso a las pensiones es alto en comparación con los restantes países. Lo era antes de las reformas de los ochenta y desde décadas atrás (Filgueira, 1998) combinaba alta cobertura de pensiones con alta diferenciación de requisitos y beneficios según ocupaciones<sup>53</sup>.

La cobertura actual refleja el régimen de reparto previo a las reformas y el de capitalización individual que se creó en los años ochenta. El sistema actual de pensiones está privatizado en términos de su diseño (en cuentas individuales) y de su aportes (sólo aporta la persona trabajadora y ya no quien lo contrata). Además el Estado ya no subsidia los aportes. Sin embargo, como una gran proporción de la población no logra cotizar lo suficiente para acceder a una pensión contributiva, el Estado financia una pensión básica.

En Costa Rica el acceso a las pensiones es también alto en comparación con Ecuador y Nicaragua. A diferencia de Chile, la mayor parte de las pensiones contributivas se financian de manera tripartita, en el marco de un sistema de capitalización colectiva, cuyos montos de pensiones a partir del 2005 comenzaron a escalonarse de manera progresiva (a mayores ingresos menor porcentaje de pensión). Dado que la pensión está asociada al trabajo formal y tiene una cobertura mucho más alta entre asalariados/as que entre independientes, su cobertura es mayor en el mundo profesional y de trabajadores/as no precarizados que en el que se encuentra el trabajo vulnerable. En este último mundo hay una mayor presencia de las pensiones financiadas exclusivamente con recursos públicos a través del Régimen No Contributivo. Para la población asalariada, recientemente, se creó un segundo pilar de pensiones basado en el ahorro individual, aunque tanto en términos de contribución como de reemplazo,

---

53 A diferencia de Costa Rica, adonde IVM agrupa a la gran mayoría de las ocupaciones, para las cuales define un único conjunto de requisitos y beneficios.

su importancia es menor que la del fondo de capitalización colectiva (Martínez Franzoni, 2006).

En Ecuador, entre 1993 y el 2003, el crecimiento de un 33% del sector informal se tradujo directamente en una caída de la proporción de la población asegurada, especialmente asalariada. Las personas aseguradas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) cayeron del 53% al 41% y las no aseguradas ascendieron del 47% al 59%. Para finales de la década de los noventa, la cobertura de la seguridad social alcanzaba un 18% de la PEA (Vásconez, 2005) y esta tenía lugar a través de alguno de los seguros existentes: privado, social general, social campesino, de las Fuerzas Armadas y Policía, y de medicina preventiva (León, 2005)<sup>54</sup>. El cambio legal afectó la cobertura y el acceso, actualmente el seguro social enfrenta serios problemas de calidad. Aún así, por efecto inercial de la inversión previa, la inversión social en seguridad social es mayor que la dirigida al capital humano (igual que en Chile y Costa Rica y a diferencia de Nicaragua), aunque el esfuerzo fiscal y el gasto por habitante es mucho menor (inversión social de mínima a intermedia).

En Nicaragua, la encuesta de hogares no incluye información relativa al acceso a las pensiones. Las fuentes secundarias nos dicen que la cobertura es escasa, menor al 20% (PNUD, 2002). Es de esperar que la mayoría se encuentre entre los profesionales y los de trabajo no precarizado. La escasa cobertura es en gran medida producto de los cambios en el mercado laboral y la reforma del Estado: entre 1990 y 1994 dejaron de

---

54 El Seguro Social Campesino (SSC) tiene un diseño interesante para el formato de aseguramiento tradicional individual existente en América Latina: ofrece atención a los jefes de familia (y familiares dependientes) de las poblaciones pobres rurales, organizadas en cooperativas, comunas o asociaciones agrarias. En 1994 la cobertura de este seguro era de un 8% del 18% de la cobertura total del IESS; aunque en el 2003 su cobertura había disminuido a un 6.8% (no así la total del IESS que se mantenía constante) (Mesa-Lago, 2005).

existir 58.000 puestos formales, necesariamente parte del mundo del trabajo no precarizado. Con esta desaparición del empleo formal, la cobertura del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) se redujo del 21.5% al 14%. En 1995 comenzó una incipiente creación de nuevos empleos, especialmente privados. Estos generalmente carecen de seguridad social y de otros tipos de protección, con lo cual en el 2001, la cobertura del seguro social era del 17% de los 316.700 trabajadores y trabajadoras pertenecientes al sector privado. Segundo, los compromisos asumidos por el país para reducir el gasto público han implicado la reducción del gasto público no vinculado a la reducción de la pobreza (en particular producto de la reforma de pensiones).

Las encuestas no nos brindan información relativa al acceso a la salud. Junto con el acceso a la educación constituyen indicadores de la inversión en el capital humano.

En Chile, a partir de la reforma del sector que tuvo lugar en los años ochenta, se produjo un traslado de la población con mayores ingresos y menores riesgos, al sector privado, lo cual restó recursos al sector público. Sin embargo, al enfrentar enfermedades muy graves o cuando no se dispone de los suficientes recursos para renovar el contrato anual privado de salud, esta población regresa a los servicios públicos. De esta manera, el sistema público opera como un seguro de segundo nivel, después del sistema privado (Raczynski, 2002). Como resultado, a pesar de la privatización de la salud, actualmente menos de un quinto de la población se atiende en el sistema de salud privado (Riesco, 2005). Una segunda característica del gasto privado chileno en salud es que se dirige a los servicios de alta complejidad: “a pesar de que el porcentaje de la población afiliada [al sector privado] no alcanza el 18%, las contribuciones obligatorias correspondientes a sus afiliados superan el 50%... En otras palabras, durante el año 2003 el sistema privado recaudó el 51% de las cotizaciones obligatorias, a pesar de ofrecer cobertura a tan sólo el 17.6% de la población” (Castiglioni, 2006:73).

En Costa Rica, la cobertura del sector público, realizada a través del aseguramiento tripartido, es muy alta. Supera el 80% de la población, la cual obtiene a estos servicios mediante el acceso directo o familiar, por parte de cónyuges, hijos/as y otras personas económicamente dependientes, así como por medio del aseguramiento no contributivo para la población de escasos recursos. Desde mediados de los años noventa, se lleva a cabo una reforma que formalmente ha buscado fortalecer los servicios públicos pero, paralelamente a la insuficiente inversión y al deterioro de los servicios, en los hechos, se ha producido un rápido aumento del gasto privado, incluso entre las personas que contribuyen al seguro social (Martínez Franzoni, 2005).

En Ecuador, la crisis económica de finales de los noventa incrementó, generalizadamente, la falta de acceso a los servicios de salud (Vásconez, 2005). Es particularmente visible en la atención prenatal y posparto: los embarazos sin control y la asistencia no profesional en el parto aumentaron en un 90% durante esa década. Si bien se ha producido una ligera recuperación del gasto público en salud, en el 2004 era sólo del 1,1% del PIB (Vásconez, 2005). Para dar una idea más clara de lo que esto significa, mientras en el 2001 Chile invertía en salud anualmente US\$165 por persona y Costa Rica US\$199, Ecuador sólo invertía US\$16.

Con estos recursos, el Estado financia una canasta de servicios muy básica. El Programa de Maternidad Gratuita contempla 43 prestaciones tales como control prenatal, atención del parto, planificación familiar, detección de cáncer, atención de enfermedades de transmisión sexual (excepto SIDA) y atención de niños/as menores de 5 años con enfermedades prevalentes en la infancia (UNFPA-CONAMU en León, 2005). La medición disponible de la cobertura realizada en el 2003 indicó que sólo 3 de cada 10 mujeres en edad fértil conocían su derecho a acceder a los servicios públicos legalmente establecidos. Si bien es formalmente universal, la realidad de la estratificación social se encarga de que sean las

mujeres pobres las que más usan los servicios públicos como este (Herrera, 2006). Para las personas de escasos recursos existe el Programa de Alimentación y Nutrición (PANN) 2000 a cargo del Ministerio de Salud. Este programa se dedica a la entrega de dos alimentos: “papilla” para niños/as y una bebida destinados a los niños/as entre 6 y 24 meses y a las mujeres embarazadas o lactando, respectivamente. Ambos alimentos benefician más a la población rural y se consideran adecuadamente focalizados (León, 2005). Mientras el número de camas en los hospitales privados viene en aumento, el de los hospitales públicos se reduce. La dinámica del crecimiento de los médicos privados por cada 10 mil habitantes ha sido tal que, en el 2001, ya había la misma cantidad de médicos privados que públicos<sup>55</sup> (León, 2005). La oferta de servicios privados es mayor para aquellos estratos con mayores ingresos pero existe también, para los sectores de escasos ingresos.

En Nicaragua, la inversión pública en salud es muy escasa y se concentra en medidas focalizadas como la medición del crecimiento y la vacunación de niños y niñas. Los recortes presupuestarios se han traducido en una reducción tanto en la calidad como en la cobertura de los servicios de salud. La percepción que tiene la población con respecto a la salud pública es un claro reflejo de la ausencia de las políticas públicas en la prestación de este servicio. Quienes tienen una mejor inserción laboral, como profesionales y trabajadores/as no precarizados/as, por lo general, acceden a los servicios privados, en muchos casos, financiados a través de los seguros pero también del crédito (Renzi y Kruijt, 1997).

---

55 La cantidad de médicos públicos por cada 10 mil habitantes se incrementó de 6.2 en 1981 a 7.7 en 1990 y a 8.0 en el 2001. Mientras tanto, el crecimiento de médicos privados fue mucho más rápido, especialmente en la década de los noventa. Estos pasarán de ser 1.8 por cada 10 mil habitantes en 1981, a 1.9 en 1990 y a 7.9 en el 2001 (INEC, en León, 2005).

## 2.4 Desfamiliarización del bienestar

*“Las familias... han debido actuar cumpliendo simultáneamente diferentes roles: como redes para el cuidado para niños y ancianos al aumentar la incorporación de la mujer al mercado laboral; como fuente de “contacto” para acceder a un empleo, sea formal o informal; como institución que ofrece seguro y protección a quienes no tienen a quién recurrir en momentos de crisis o depresión económica; como hogar para jóvenes que prolongan su escolaridad con la expansión del sistema educativo, especialmente terciario; en fin, como espacio afectivo para adultos estresados por el exceso de trabajo y las incertidumbres propias de una sociedad de mercado” (Tironi, Valenzuela y Scully, 2006:20-21)*

La familia está hoy en el centro de fuertes tensiones. Y lo que Tironi, Valenzuela y Scully (2006) afirman para Chile es extensible a todos los países de la región. A pesar de las limitaciones estadísticas para su determinación, esta centralidad de la familia ha comenzado a ser documentada. Por ejemplo, un reciente estudio interdisciplinario de excepcional calidad enfocado en la realidad chilena argumenta que “en gran medida, le ha correspondido compensar el retiro de la protección del Estado; y, junto con ello, ha debido hacerse cargo de mitigar el impacto de los ciclos e inestabilidades inherentes a una sociedad, como la chilena, que reposa tan críticamente en el mercado” (Tironi, Valenzuela y Scully, 2006:20).

En base a las encuestas, y con las limitaciones del caso, a continuación se explora esta dimensión a partir de los indicadores de la oferta y de la demanda de trabajo no remunerado, tanto de cuidados como de producción para el autoconsumo (ver cuadro 5.12).

### 2.4.1 Requerimiento de cuidados

En términos de la demanda de trabajo no remunerado en los hogares, contamos con información relativa a la cantidad de los miembros del hogar identificados por



ama de casa, por la cantidad de los miembros del hogar que requieren cuidados y por el tamaño total del hogar.

**CUADRO 5.12**  
**Relación entre demanda y oferta de cuidados**  
**según países y mundos**  
**–en promedio según hogares–**

Dimensiones	País	Dependencia del régimen de bienestar		
		Baja	Media	Baja
Personas que requieren cuidados por ama de casa	Costa Rica*	0.4	0.5	0.6
	Chile**	0.3	0.4	0.5
	Ecuador*	0.2	0.7	0.9
	Nicaragua*	0.6	0.7	1.1
Tamaño del hogar	Costa Rica	3	4	4
	Chile	3	4	4
	Ecuador*	3	4	5
	Nicaragua	5	5	6

Nota: Estadísticamente significativo al 5%(\*) o al 10%(\*\*).

**Fuente:** Proyecto Regímenes de bienestar en América Latina; Luis Ángel Oviedo a partir de las respectivas encuestas de hogares.

Con la información que nos ofrecen las encuestas, podemos conocer los requerimientos del cuidado en el hogar a partir de la presencia de personas menores de 12 años y mayores de 65 por cada ama de casa. Estas edades corresponden a los momentos del ciclo vital en los que las personas requieren de mayores cuidados. En los cuatro países, la demanda de cuidado aumenta del mundo con baja dependencia al altamente dependiente al régimen de bienestar. Es además mayor en los países familiaristas que en los que tienen un régimen estatal.

Dado que no sólo los/as niños/as y adultos mayores requieren de cuidados, el tamaño del hogar también está asociado a la demanda del trabajo no remunerado (¡a pesar de todo, todos los miembros del hogar requieren, al menos, de alimentación y ropa limpia!). Los hogares nicaragüenses son algo más grandes y homogéneos (5 personas por hogar) que en Costa Rica y Chile (entre 3 y 4 miembros), pero sólo en Ecuador las diferencias entre los mundos son estadísticamente significativas para diferenciar dichos mundos (entre 3 y 5 miembros por hogar).

#### *2.4.2 La disponibilidad de trabajo no remunerado*

La disponibilidad del trabajo no remunerado puede valorarse a partir de la presencia de las mujeres adultas que se dedican tiempo completo al trabajo no remunerado y de la jefatura femenina, que se considera como una aproximación al trabajo femenino remunerado, esté o no presente el cónyuge. Dicha jefatura no es estadísticamente significativa para diferenciar entre los mundos, salvo, en alguna medida en Ecuador. La razón es que si bien, en los cuatro países es considerablemente más alta en el mundo escasamente dependiente al régimen de bienestar, las diferencias no son tan grandes entre los restantes dos mundos. Es consistente con el tipo de organización familiar, tradicional para los hogares con algunas ocupaciones y no tradicional para los hogares con otras, según se muestra en el cuadro 5.13.

Concentrándonos entonces en la presencia de las amas de casa en los hogares, en los cuatro países se repite el mismo patrón: un porcentaje pequeño (del 7% o menos) de amas de casa en el mundo escasamente dependiente al régimen de bienestar y una presencia considerablemente mayor en los restantes.

De acuerdo a un estudio exploratorio realizado en Costa Rica, entre los mundos varía considerablemente la orientación de las mujeres hacia el trabajo remunerado:

necesidad económica, realización personal y carrera profesional, en los mundos baja, media y altamente dependientes al régimen, respectivamente. Las mujeres cuyo trabajo remunerado se debe a la búsqueda de la realización personal son más susceptibles a dejarlo cuando aumenta la demanda del trabajo no remunerado, no así entre las mujeres de carrera (cuya biografía laboral sería la más “masculinizada” en términos de realizarse a tiempo completo y a lo largo de toda la vida laboral), ni entre las que trabajan por necesidad económica (las cuales aunque quieran, no pueden “ajustar” por el lado de los ingresos).

**CUADRO 5.13**  
**Presencia de amas de casa según países y mundos,**  
**–en porcentajes de hogares–**

Países	Mundos según dependencia del régimen de bienestar		
	Baja	Media	Alta
Costa Rica	5	20	62
Chile	4	26	41
Ecuador	7	12	42
Nicaragua	6	22	40

Nota: Estadísticamente significativo al 5%.

**Fuente:** Elaboración propia con colaboración de Luis Ángel Oviedo a partir de las respectivas encuestas de hogares.

Podríamos, por lo tanto, interpretar que en comparación con los restantes tres países, en Costa Rica una mayor proporción de las mujeres que trabajan por necesidad económica (pertenecientes al mundo altamente sujeto al régimen de bienestar) pueden quedarse en la casa. En cambio, en el mundo cuya dependencia al régimen es media encontramos mujeres que trabajan

por realización personal, es decir que existe una mayor demanda de trabajo no remunerado a tiempo completo entre las chilenas, nicaragüenses y costarricenses que entre las ecuatorianas, quienes por eso, muestran una menor dedicación a tiempo completo a las tareas del hogar. Finalmente, en el mundo escasamente sujeto al régimen de bienestar, en el cual predominan las mujeres con una carrera profesional, la situación es relativamente homogénea en los cuatro países.

### 2.4.3 Delegación de cuidados

Lamentablemente, las encuestas de hogares no proveen información acerca del traslado de las responsabilidades familiares a los servicios privados o públicos. Si tenemos en cuenta la reciente y alta presencia de las mujeres con trabajo remunerado, esta información parecería ser básica para promover una mayor correspondencia entre la estructura de los riesgos y la protección social.

Claro que la demanda de trabajo no remunerado que ejercen las personas cuidado-dependientes sobre las mujeres (como principales cuidadoras), varía según la oferta de los servicios públicos destinados a tales efectos; según la disponibilidad de los ingresos que las familias y las mujeres tienen para contratar servicios privados; y según el apoyo familiar de las madres, las abuelas y otras mujeres. Las encuestas de hogares no son instrumentos adecuados para conocer estas dimensiones. Sin embargo, valga mencionar que en los dos países con mayor presencia estatal en el manejo de los riesgos, Costa Rica y Chile, la oferta pública destinada al cuidado de niños/as o adultos/as mayores, es aún escasa. Esta situación está acompañada de percepciones altamente familiarizadas acerca del cuidado deseable para niños y niñas.

Por ejemplo, en Chile, aunque "la oferta de educación parvularia provista por el Estado ha ido en aumento en los últimos años, su incremento es un proceso

lento y, lo que es peor, la participación es mayor a medida que aumentan los ingresos del hogar” (Tironi, Valenzuela y Scully, 2006: 35), dada la importancia que otorgan las propias mujeres al cuidado materno. En ese país, el acceso a las salas cuna y a otros servicios de atención para niños y niñas entre 0 y 5 años, como jardines de infantes, constituye una de las brechas entre los estratos socioeconómicos que persisten o incluso las acentúan (Raczynski, 2006). Entre las razones para no enviar a niños y niñas a dichos establecimientos, se argumenta la distancia geográfica, las dificultades económicas, una edad insuficiente y, especialmente, que es preferible cuidarles en casa. “Estas razones no presentan diferencias significativas según ingresos. Esto último revela que hay ciertos factores culturales según los cuales la crianza de niños/as en edad parvularia sería de exclusiva responsabilidad de las familias” (Gubbins, Browne, Bagnara, Cameratti y Benavente, 2006:345).

Estos hallazgos son coincidentes con un estudio exploratorio realizado para Costa Rica en el cual encontramos que prevalece una fuerte inclinación hacia las soluciones familiares de cuidado, antes que mercantiles y, muchos menos, estatales que, por lo demás, son muy escasas (Martínez Franzoni y Ramírez, 2006). Mientras esto ocurre en el caso de los/as niños/as, también se presentan problemas para conciliar la maternidad con el trabajo remunerado: la mitad del financiamiento de las licencias por maternidad también recae en los empleadores que contratan a la mujer embarazada, con lo cual, se produce un “efecto boomerang” tanto en la contratación de mujeres en edad reproductiva como en el respeto o más bien irrespeto a los derechos laborales<sup>56</sup> (Martínez Franzoni y Castro,

---

56 Esta situación es hoy mejor a la que había hasta 1996 cuando el total de las licencias por maternidad eran financiadas por los empleadores y, además, no se consideraban como un salario sino un subsidio. Por eso, una mujer que tuviera tres hijos/as perdía un año de contribución a las pensiones.

2002). La oferta pública de cuidado infantil es ínfima y básicamente focalizada, a través de los programas de Hogares Comunitarios y Centro de Nutrición Infantil (CEN-CINAI). También es escasa la disponibilidad de cuidado para personas adultas mayores y otras poblaciones que requieren cuidados especiales como la población con discapacidad a través de las llamadas Instituciones de Bienestar Social (IBS). Estas instituciones hacen transferencias en dinero, aunque se carece de datos de la cobertura o de los beneficiarios que permita documentar sus alcances.

En Ecuador, la ola emigratoria disparada a finales de los noventa aumentó la separación entre niños y niñas y sus madres y padres: entre 1990 y el 2000, el número de niños/as cuyos padres emigraron dejándoles en el país pasó de 17.000 a 150.000 (Herrera y Martínez, 2002). Las familias en las que hay emigrantes presentan un número creciente de personas en edades dependientes (menores de 20 años, especialmente niños/as, y mayores de 60 años). Lo anterior implica mayor demanda de “manos cuidadoras”, en gran medida otras mujeres de la familia. La información cualitativa obtenida para las regiones más expulsoras de Ecuador documenta que la emigración no ha transformado –al menos no en gran escala–, la división tradicional del trabajo entre hombres y mujeres. Si bien ahora más mujeres reparan cosas en el hogar y se toman algún tiempo para descansar, así como los hombres saben cocinar, la partida de alguno de los padres significa que, alguna mujer de la familia asuma su ausencia en el cuidado de los niños (ver Herrera y Martínez, 2002).

Además, en términos de los patrones culturales, un estudio cualitativo realizado con mujeres que laboran en la floricultura, uno de los sectores con mayor crecimiento en Ecuador, muestra que el cuidado de los/as niños/as es uno de los aspectos importantes a resolver antes de iniciar el trabajo remunerado. Dentro de las estrategias de manejo de riesgos prima la familiarización del cuidado con alta feminización, es decir,

que es llevado a cabo por otras mujeres de la familia. Esta opción no sólo es una estrategia inducida por lo económico, sino que también brinda seguridad: ante la opción de pagar una guardería o pagar un familiar, estas mujeres prefieren la segunda (Newman, Larreamendy y Maldonado, 2001).

### **3. IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA PÚBLICA**

¿Es o no útil el análisis de los mundos como insumo para repensar las arquitecturas transformadoras del régimen de bienestar? A partir de la evidencia presentada y con las limitaciones que tienen las encuestas de hogares para abordar el régimen en tanto tal, los hallazgos sugieren que sí. La noción de mundo permite reconstruir la interrelación de las prácticas de asignación de los recursos a través de las cuales, los hogares lidian con los riesgos. A pesar de las limitaciones en las fuentes, el análisis estadístico no sólo corrobora lo que era de esperar: que dentro de cada régimen conviven mundos con grados variables de mercantilización, desmercantilización y familiarización de los riesgos. También corrobora las profundas variaciones que existen entre los mundos pertenecientes a los distintos regímenes de bienestar.

En la conformación de los mundos, la ocupación de la persona que ejerce la jefatura de hogar es determinante, como también lo es la división del trabajo más o menos tradicional entre hombres y mujeres en el ámbito doméstico. Es así, tanto por la presencia o no de un segundo ingreso, como por la cantidad de trabajo no remunerado que aportan las mujeres que no tienen ingresos o que, teniéndolo, reparten su tiempo entre ambos trabajos y/o alargan las jornadas laborales para darle lugar a ambos.

Pero esta importancia relativa a la ocupación y a la organización familiar varía según los países. En Chile parece ser más determinante la ocupación que la organización familiar: los hogares vulnerables, con pequeña propiedad pero incluso no precarizados, se ubican

en el mundo con alta dependencia al régimen de bienestar, aún cuando tengan una organización familiar no tradicional. En Ecuador, en cambio, la organización familiar, por un lado tradicional y por el otro no tradicional, agrupa bajo un mismo mundo, hogares con una ocupación no precarizada, con pequeño/a propietario/a e incluso con trabajo vulnerable. Para los futuros estudios, este hallazgo deja planteadas algunas interrogantes en torno al peso relativo de las condiciones materiales de vida, *vis a vis* de los marcos normativos, acerca del papel deseable de las mujeres, así como una mejor comprensión de qué implica la pertenencia a una ocupación u otra en términos de manejo de riesgos y, en definitiva, estilos de vida más o menos sujetos al intercambio mercantil.

Partimos de que tratándose de economías de mercado, en los cuatro países existen grados importantes de mercantilización del bienestar. Los hogares que por esta vía dependen menos del régimen, son menores en Nicaragua que en Ecuador, Chile y Costa Rica. En Ecuador se debe en gran medida a las remesas internacionales, mientras que en Chile y Costa Rica se refleja el desempeño de los mercados laborales nacionales.

Las variables estadísticamente significativas para dar cuenta de los mundos del bienestar son distintas entre los países. La desmercantilización es mayor en ambos países con régimen estatal (Costa Rica y Chile). En ambos países, además de las prácticas mercantiles, incide fuertemente, como era de esperar, la asignación pública de los recursos en el manejo de los riesgos. Lamentablemente, los indicadores estadísticos disponibles impiden explorar claramente la diferencia entre una intervención pública predominantemente productivista o una proteccionista, como en Chile y Costa Rica, respectivamente. En Nicaragua y Ecuador, en cambio, ambos países con régimen familiarista, además de la incidencia de las prácticas mercantiles en el manejo de los riesgos, inciden las prácticas familiares antes que la presencia del Estado.



El análisis de los mundos brinda insumos cuantitativos y cualitativos para la formación de la política pública. Concretamente, subraya la importancia del diseño de programas sociales a partir de las constelaciones de prácticas de asignación de los recursos. Por ejemplo, el tener ingresos por debajo de la línea de pobreza implica situaciones distintas en Chile (ante una amplia oferta de subsidios) que en Nicaragua (ante una oferta mínima de programas sociales que exigen a cambio de grandes cantidades de trabajo no remunerado). Coherente con un enfoque integral de la estructura de riesgos, el análisis fundamenta la necesidad de ubicar dichos diseños en el marco de las complejas interrelaciones entre las variables que dan lugar a cada uno de los mundos.

La tabla 5.14 presenta un ejemplo: relaciona el nivel de ingreso promedio por cada integrante del hogar, con la inversión estimada en educación privada en Nicaragua, y con el acceso a subsidios en Ecuador. En el caso de Nicaragua, los datos indican que los hogares están destinando a la educación entre un 11% y un 39% de sus ingresos, según el mundo al que pertenezcan. Mientras eso sea así, las transferencias económicas tendrían escasos resultados en lograr que la población supere las condiciones de pobreza. Contrario a lo que sucede hoy, deberían ir de la mano de un aumento decidido de la oferta pública de servicios. En Ecuador, los subsidios del Estado representan entre un 3% y un 26% del promedio de los ingresos que reciben los hogares. Quiere decir que en el mundo altamente dependiente del régimen, mientras no se intervenga y mejoren los niveles de ingresos monetarios, estos hogares son muy vulnerables a los vaivenes de las transferencias económicas del Estado.

En síntesis, el diseño de la política pública no sólo podría beneficiarse de una adecuada caracterización de los mundos del bienestar a los que se orienta su acción, sino que podría definir objetivos de transformación de la misma arquitectura del bienestar. ¿Es

**CUADRO 5.14**  
**Ejemplo de relación entre mundos y políticas**

Países	Mundos según la dependencia del régimen de bienestar (en % de hogares)		
	Baja	Media	Alta
Costa Rica	452	234	104
Chile	727	483	166
Ecuador	174	80	53
Nicaragua	334	108	51

Asistencia a la educación privada	Países	Mundos según dependencia del régimen de bienestar (en % de hogares)		
		Baja	Media	Alta
Primaria	Costa Rica	31	12	4
	Chile	30	15	2
	Nicaragua	40	19	9
Secundaria	Costa Rica	31	17	8
	Chile	28	17	2
	Nicaragua	38	37	20

Acceso a los subsidios	Países	Mundos según dependencia del régimen de bienestar (en % de hogares)		
		Baja	Media	Alta
Porcentaje de hogares	Costa Rica	0	1	9
	Chile*	22	31	53
	Ecuador	4	19	21
Proporción del ingreso total que representan	Costa Rica**	0	10	29
	Chile**	0	1	4
	Ecuador	12	13	14

**Fuente:** Elaboración propia.

posible pensar en acciones deliberadas para aumentar el tamaño del mundo “del medio” o para amortiguar la diferencia en el peso relativo del ámbito doméstico entre ese mundo y el de abajo? Este es el tipo de preguntas que permite dejar planteadas este estudio.

Un asunto clave que el análisis de los mundos permite explorar es el siguiente: ¿en qué medida se encuentra consonancia o disonancia con el paradigma

que sustenta el régimen? La alta cobertura educativa en Chile es coherente con el rasgo productivista del régimen de bienestar en ese país. De igual manera, la presencia relativa de las pensiones de vejez, colectivamente financiadas en Costa Rica, es consistente con un régimen proteccionista. En Ecuador y Nicaragua en cambio, la familiarización de la asignación de los recursos se ha producido de hecho, sin que necesariamente el paradigma que le acompaña, lo sustente.

La reconstrucción de los mundos del bienestar presentada en este capítulo indica claramente la necesidad de mejorar la medición de las prácticas de asignación de los recursos, en particular, las familiares pero también, las colectivas no remuneradas. Si bien las encuestas de hogares son una herramienta poderosa, estas varían considerablemente según los países y, además, tienen como reto principal, visibilizar la presencia de las prácticas domésticas de asignación de los recursos, así como las interrelaciones que se producen entre estas prácticas.

---

**TERCERA PARTE**  
*De la investigación  
a las políticas*

## CAPÍTULO 6

### Conclusiones e implicaciones

Como región, América Latina es sumamente heterogénea. Esta investigación ha intentado mostrar la utilidad de identificar en un nivel intermedio, entre la especificidad de cada país y el conjunto de la región, ciertos patrones del manejo de los riesgos de vivir en economías de mercado como las nuestras. Es en este nivel donde se ubica el régimen de bienestar en tanto “arquitectura de la distribución”, a partir de las prácticas de asignación de los recursos mercantiles, familiares y públicos predominantes.

La evidencia empírica sugiere que los regímenes de bienestar actuales en América Latina comparten un rasgo común: son en gran medida informales, es decir, que a la luz de los mercados laborales ineficientes y de las políticas públicas débiles o inexistentes, la línea divisoria entre la asignación mercantil, pública y familiar de los recursos se ha desdibujado.

*En el marco de la transición económica, necesitamos estudiar la función productiva, ya no distributiva, que tiene cada régimen de bienestar y, dentro de este, las principales dimensiones de mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización.*

Junto con este desdibujamiento, se ha producido una ampliación de las funciones que desempeña el ámbito doméstico. En lugar de producir una creciente diferenciación entre las esferas, como se esperaba ocurriera de la mano de la modernización económica y social, asistimos a procesos más ambiguos de diferenciación

e indiferenciación entre las lógicas públicas y privadas de asignación de los recursos e instituciones. Una implicación a partir de esta indiferenciación de las lógicas de asignación de los recursos es abordar con carácter urgente, las relaciones que existen entre esta arquitectura distributiva y el modelo productivo o de generación de recursos a la que está asociada. ¿Cuál es la función productiva, ya no redistributiva, de esta indiferenciación?

A diferencia de los momentos de estabilización y ajuste de las economías, cuando las estrategias familiares de sobrevivencia constituyeron respuestas de corto plazo, ahora, la región está ante “tiempos normales”, la que no cambiará salvo que existan objetivos de política pública en esa dirección. Irónicamente, lo que se hace en nombre de la reciprocidad y de la división sexual del trabajo en el marco de los vínculos familiares, no sólo abarata los costos en otras esferas sino que, además, genera riqueza. Basta con mirar el dinamismo que imprimen las remesas familiares a los circuitos financieros de los países con peor desempeño social de la región.

El análisis del bienestar y la intervención de las políticas en esta materia están entonces incompletos si no consideramos, primero, el ámbito doméstico y el trabajo no remunerado en general, distintos al trabajo femenino en particular y, segundo, las interacciones que este ámbito tiene con la política pública desde la cual, se busca intervenir en las condiciones de vida de la población. Una misma política pública ubicada en los distintos regímenes de bienestar, tendrá consecuencias inesperadas, muchas de ellas negativas. Por eso, la política pública debe insertarse y repensarse en el marco de las prácticas sociales que está buscando transformar. La noción de régimen de bienestar permite “reconectar” la política pública con las estructuras sociales. Puede que suene a “verdad de Perogrullo” pero, lamentablemente, la región está repleta de políticas diseñadas en función de supuestos que carecen de sustento en la estructura social. Para mencionar sólo

un ejemplo: ¿es correcto concebir como “focalizados” aquellos programas dirigidos a quienes están por debajo de la línea de pobreza cuando se está aludiendo a más del 60% de la población, como en Ecuador, o a casi el 70% como en Nicaragua? La denominación no es, en sí misma, lo más relevante. Lo realmente significativo es que en una sociedad de mercado, la mayoría de la población no logre mercantilizarse satisfactoriamente dentro de sus fronteras. ¿Es una mera “falla” que afecta a algunos individuos o es un problema estructural? Reconocerlo así ameritaría, primero, aludir a quienes están por debajo de la línea de pobreza en referencia a la sociedad y no a sí mismos y segundo, que los programas para combatir esta situación se nombren de una manera que visibilice el problema y no lo disimule.

Otro ejemplo tiene que ver con las transferencias económicas condicionadas, línea de política social que ha cobrado creciente importancia en la región a partir de la diseminación de unos países a otros. Cuando Guatemala crea “Guate Solidaria”, replicando aspectos importantes del programa “Chile solidario”, la pregunta que surge a la luz del análisis presentado en este libro es: ¿cuántas transformaciones

*Debemos reemplazar la idea del “plato único” por la de un “menú” estratégico pero amplio, de políticas públicas. Pero ello requiere promover mayores grados de selectividad en la imitación de las experiencias de las políticas emanadas de aquellos países con regímenes de bienestar distintos al de los países imitadores.*

y adaptaciones es preciso hacer para que un programa evaluado como exitoso para ciertas condiciones de mercantilización, desmercantilización y familiarización, logre serlo también bajo otro régimen con tan diferentes características?

Es indudable que a lo largo de su historia, las políticas públicas en el mundo en general y latinoamericanas en particular, se han establecido y transformado en el

marco de las “familias” de la política pública (Filgueira y Martínez, 2002). Como tales, los casos nacionales suelen compartir el “ADN” de sus primas en otros países. Pero esto es tan cierto como lo es que los países de la región, históricamente, se han diferenciado en los grados de selectividad que introducen en sus imitaciones de las experiencias previas consideradas exitosas (Martínez Franzoni, 1999). Parecería que las propias capacidades para imitar de manera selectiva estarían variando considerablemente entre los regímenes. Los países con mayor desarrollo estatal, del tipo que sea, tienen también mayores capacidades institucionales y técnicas para adoptar las experiencias exitosas y adaptarlas a las propias realidades nacionales.

La región debe, por lo tanto, enfrentar dos desafíos distintos aunque relacionados entre sí: ¿cómo reemplazar la idea de “plato único” por la de un “menú”, estratégico pero amplio, de políticas públicas? y ¿cómo fortalecer las capacidades de imitación selectiva de las experiencias de las políticas emanadas de países con distintos regímenes de bienestar? En definitiva, las variaciones deberían ser un llamado de atención para el diseño de las políticas, que sean más precisas a la hora de señalar las fuentes de imitación para el diseño de los programas, por ejemplo, y cómo debe procesarse esta selectividad, para adecuarse al régimen de bienestar destino de la imitación.

En síntesis, como implicación práctica, se requiere reconceptualizar las intervenciones de la política pública en función de los grados de la mercantilización de la fuerza de trabajo así como de la desmercantilización y desfamiliarización, en los cuales estas políticas intervienen. Los programas similares destinados a la niñez o a personas adultas mayores, aunque insertos en distintos regímenes de bienestar, darán lugar a resultados muy distintos. Pero si hubiera acuerdo en que dadas las diferencias de cada régimen, adoptar adaptando es importante, se podría también promover intencionalmente esas capacidades.



Segundo, y ya en términos más concretos de los regímenes de bienestar encontrados en este estudio, la evidencia sugiere la existencia de tres grandes conglomerados de países. En dos de ellos, el Estado tiene un papel relevante; en el tercero no. En el primero, las políticas públicas enfatizan la productividad laboral y en el segundo la protección social asociada, principalmente, al trabajo formal asalariado. Son los regímenes estatal-productivista y estatal-proteccionista, respectivamente. En materia de redistribución, el tercer régimen tiene Estados débiles o inexistentes y se caracteriza por la centralidad del ámbito doméstico, y de los arreglos privados no mercantiles en la administración del riesgo. Se trata del régimen de bienestar familiarista. Ejemplos de países con régimen estatal-proteccionista son Costa Rica y Uruguay. Chile y Argentina dan lugar al régimen estatal-productivista. Los regímenes familiaristas abundan: desde los países andinos y República Dominicana, hasta los centroamericanos (excepto Costa Rica) y Paraguay.

El agrupamiento de los países en “tipos” sustenta los hallazgos previos y contradice otros. En particular, la ubicación de algunos países como México o Argentina es distinta a la encontrada en estudios previos. Concretamente, Filgueira (1998) encuentra a Argentina mucho más cercano a Uruguay que a Chile, y su análisis separa a Brasil y a México de los restantes países. Para esos hallazgos Filgueira y luego Barba (2005) encuentran una interpretación histórica plausible. Las diferencias son parcialmente debidas a la diferencia de estrategias metodológicas, entre su análisis histórico-social y el presente análisis estadístico de la región. Fortalezas, debilidades y complementariedades de uno y otro enfoque deberán ser profundizadas y dirimidas, como parte del sano debate que nos permitirá ir teniendo en la región, distintos estudios sobre el tema.

Por lo pronto, este estudio ha ofrecido un camino, mejorable e incluso descartable pero reproducible. Nuestra región y las políticas públicas que en esta se

generan, necesitan urgentemente de la acumulación (versus compartimentación y dispersión) científica. Por eso, el enfoque teórico-metodológico que se presentó para identificar a los regímenes de bienestar es tanto o más importante que la clasificación propiamente dicha. Si el camino propuesto parece fértil, de su crítica y mejoramiento dependerá que sigamos avanzando.

Para ello, una necesidad imperiosa que surge de la aplicación de este enfoque teórico-metodológico, tanto para el conocimiento como para la formación de las políticas, es mejorar la disponibilidad de las estadísticas. La medición de la mercantilización de la fuerza de trabajo así como de la desmercantilización del bienestar, es mejorable pero adecuada. La desfamiliarización del

*Es urgente dar saltos cualitativos en torno a las mediciones periódicas del papel de las familias y del trabajo femenino no remunerado capaces de informar a la formación de la política pública. Mientras, parece razonable medir a partir de lo que se tiene, con la cautela necesaria, pero evitando reproducir la actual invisibilidad de este pilar fundamental de los regímenes de bienestar latinoamericanos.*

bienestar y, en general, las complejas interrelaciones entre el trabajo remunerado, el trabajo no remunerado y la política pública ofrecen retos empíricos importantes. Es cierto que en muchos países existen ya encuestas de uso del tiempo. Sin embargo, y dado que se trata de encuestas costosas, altamente especializadas y poco frecuentes, parecería oportuno que las encuestas regulares de hogares incorporaran algunos indicadores, tales como la cantidad de horas dedicadas al trabajo no remunerado por parte de los hogares, las familias y las mujeres, o la distribución del cuidado entre los mercados, el Estado y las familias.

Aún así y mientras damos un salto cualitativo para que nuestras estadísticas reflejen mejor nuestros regímenes de bienestar, creo haber mostrado cómo,

de todos modos, es posible colocar este ámbito en la corriente principal del estudio de los regímenes de bienestar en América Latina. Asimismo, la evidencia sugiere que, pese a las limitaciones en las fuentes estadísticas, el análisis estadístico de conglomerados constituye una técnica adecuada para reconstruir las constelaciones de las variables entre las cuales se encuentre la política social.

Dado que en la interpretación de cada régimen se enfatizan los rasgos característicos del conglomerado en su conjunto, no se espera que exista homogeneidad empírica entre los países que lo conforman. Lo que sí se argumenta es que existen patrones compartidos que son analíticamente relevantes para describir y para intervenir en el bienestar, en tanto capacidad socialmente construida para manejar los riesgos de manera individual y colectivamente.

Tercero, cuanto más estratificado es un régimen, más relevante es mirar “dentro” de cada país considerando los factores clave para el bienestar, tales como la condición económica y la división sexual del trabajo. Hasta el momento, los regímenes de bienestar no habían sido estudiados a partir de datos desagregados, por ejemplo, a partir de las encuestas de hogares disponibles en la región. Los países seleccionados fueron Chile, con un régimen estatal-productivista; Costa Rica, con un régimen estatal-proteccionista; y Ecuador y Nicaragua, con un régimen familiarista. ¿Para cuál población hace realmente una diferencia vivir bajo uno u otro régimen de bienestar? ¿Es esta población la misma entre los regímenes?

*Estudiar los mundos del bienestar nos da elementos normativos para transformarlos, así como un lente que permite reconstruir las prácticas distributivas con una visión integral. Cada mundo está construido a partir del nivel socioeconómico pero también, de la división sexual del trabajo existente en las familias.*

Para la enorme mayoría de la población, vivir bajo un régimen u otro hace una enorme diferencia. La ubicación de los hogares en cada mundo es en gran medida, resultado de las ocupaciones y de los ingresos que estas generan, pero también, de la división sexual del trabajo en el ámbito doméstico. El análisis fundamenta la utilidad de reconstruir, a ese nivel de cada hogar, de manera lo más comprensiva posible, las interacciones, sinergias y tensiones entre las prácticas de asignación de los recursos. A modo de ejemplo, así como la pobreza medida según ingresos tiene connotaciones distintas, en escenarios de alta y de baja disponibilidad de trabajo no remunerado, la tiene en escenarios de alta o de baja disponibilidad de ingreso social en la forma de servicios. Si lo que interesa es valorar el bienestar como capacidad, entonces necesitamos considerar de manera simultánea estas dimensiones y hacerlo en el marco de las relaciones de interdependencia que tienen lugar en el ámbito doméstico.

Precisamente, las relaciones de interdependencia, tanto económicas como de cuidado, merecen ser ubicadas en el centro del debate. Mucha de la investigación actual sobre las condiciones de vida de la población está muy influida por un enfoque neoclásico del manejo de los riesgos. Bajo ese enfoque, hay individuos por un lado, o hay familias que funcionan como individuos, por el otro. Lo que nuestro equipo de investigación se propuso, fue justamente partir de las relaciones de interdependencia, embebidas en las relaciones de poder, tanto socioeconómicas como de género. En ese marco, se tomaron decisiones bajo los escenarios señalados, que brindaron posibilidades y presentaron limitaciones.

Evidentemente, a los efectos de reconstruir cada mundo, las prácticas de asignación de los recursos desde las encuestas de hogares presentan limitaciones para la reconstrucción empírica de cada mundo. Sin embargo, las posibilidades que estas encuestas ofrecen, son suficientes para mostrar la utilidad de la lógica del análisis. Esta misma lógica permite reconstruir

los mundos del bienestar a partir del análisis cualitativo o del análisis estadístico, a partir de otras encuestas como las de ingresos, gastos o de uso del tiempo.

Una manera de intervenir en el régimen de bienestar es transformando la arquitectura de sus mundos.

Dentro de cada régimen coexisten realidades contrastantes en términos de grados de mercantilización, de desmercantilización y de familiarización del bienestar. Establecer objetivos de reducción de tamaños y de brechas de estos mundos a partir de los acuerdos con respecto a las

*Algunos mundos están altamente sujetos al régimen de bienestar; otros lo están escasamente. Es clave lo que ocurra con los sectores medios: la posibilidad de construir coaliciones políticas depende, en gran medida, de cuánto necesiten de la acción colectiva para transformar su respectivo mundo.*

estructuras sociales deseables, constituiría un avance con respeto a los más tradicionales enfoques de estratos, sectores y programas sociales específicos. Además, un programa social, por ejemplo de transferencias condicionadas, exigirá mayores grados de adaptación si se inserta en un mundo altamente sujeto al régimen de bienestar, que un programa social dirigido a un mundo escasamente sujeto a dicho régimen.

Cuarto, las condiciones para intervenir en las arquitecturas del bienestar presentes dependen altamente de la trayectoria histórica de los países. Por eso, además de los regímenes y de los mundos del bienestar, la ubicación de cada país en su trayectoria histórica es relevante para asomarse a la “identidad” y a las permanencias y discontinuidades nacionales. Así, la mirada de las variables se complementa con la mirada de los casos. Claramente, la trayectoria presentada en este trabajo no hace justicia a la compleja realidad que busca resumir. Sin embargo intentamos presentarla sin perder el hilo conductor del manejo colectivo de los riesgos y la producción del bienestar.

En los países con régimen estatal-productivista y estatal-proteccionista (Chile y Costa Rica) una mayor presencia del Estado se asienta en ciertas trayectorias, en las cuales las políticas públicas han tenido un papel muy importante en el rumbo que tomaron las prácticas de asignación de los recursos desde muy temprano en el siglo pasado. En el caso de Chile, a pesar de la transformación radical hacia

*En los países con régimen familiarista, además de redistribuir los recursos, es preciso construir expectativas acerca de la posibilidad de dicha redistribución, así como un entorno favorable a quienes pueden y deben financiarla, tanto desde el Estado como desde fuera de él.*

un Estado liberal, se deja entrever la herencia previa. Esto ocurre aún más fuerte en Costa Rica donde, aunque interpelado, el Estado continúa teniendo una vocación universalista. En marcado contraste, a lo largo de su historia, Nicaragua nunca tuvo una acentuada presencia estatal, no la tiene hoy, ni tampoco se vislumbra. En cambio, Ecuador, se acerca hoy a Nicaragua pero su historia es notoriamente distinta, dado que tuvo proyectos que conllevaron la intervención del Estado en la atención de las demandas sociales. Al final, tipos, mundos y trayectorias históricas alimentan una perspectiva que permite evitar recetas fáciles y de corto plazo, señalan rutas sobre el qué hacer en el presente latinoamericano, en particular, en términos de políticas públicas, a través de las cuales incidir en las distintas prácticas de asignación de los recursos.

En su conjunto, ¿qué nos dice todo esto sobre la transición social? Primero, que las democracias deben preocuparse por la enorme cantidad de responsabilidades que están depositando en el ámbito familiar y en particular, en la mujeres y en el trabajo no remunerado. Segundo, que las políticas públicas deberían, urgentemente, mejorar su comprensión y atención acerca de las interacciones entre las prácticas de producción del

bienestar. Se necesita una valoración de los efectos que intencionalmente o no, producen sinergias o, por el contrario, generan tensión, altos costos sociales y un profundo descontento de la población con los regímenes políticos, como lo ha documentado el PNUD (2000).

A la luz de los regímenes de bienestar identificados, la transición social muestra un considerable rango de variación, como también lo mostrarán las arquitecturas institucionales que efectivamente promuevan el bienestar de las personas. A partir de los hallazgos presentados en este estudio es posible identificar recomendaciones de política adecuadas para atender los retos distintos, que enfrentan los países pertenecientes a cada régimen de bienestar. En términos de la inversión pública social actual, un desafío de los países con régimen estatal-productivista parece ser la protección social de las personas que no son capaces de

*Muchos retos son particulares a cada régimen de bienestar: la inseguridad de los sectores medios; la desestratificación de los servicios sociales; y la diferenciación entre las prácticas de asignación de los recursos a mayor presencia de asignación colectiva de los recursos, son centrales para los países con régimen de bienestar estatal-productivista, estatal-proteccionista y familiarista, respectivamente.*

atender sus necesidades a través de los ingresos y del consumo privado, pero tampoco son tan pobres como para recibir apoyo del Estado a través de los programas focalizados. En cambio, en los países con régimen estatal-proteccionista un enorme desafío es desestratificar la oferta de la protección social existente, posiblemente, incluyendo pero trascendiendo al Estado. Finalmente, el reto principal de los países con régimen familiarista es institucionalizar la producción del bienestar a través de los mercados laborales y de la política pública. Se trataría de aumentar la presencia estatal, ya sea con énfasis productivista o proteccionista, lo cual, inevitablemente,

implicaría discutir las estrategias y las fuentes de los recursos dirigidos a crear las capacidades institucionales que lo hagan posible, con base en un punto de partida en el que estamos, más que ante políticos, ante programas sociales dispersos e inestables. En este último caso, quedan planteadas preguntas tales como cuál debería ser la corresponsabilidad estatal ante el uso de las remesas para comenzar a llenar vacíos en materia de políticas públicas; en qué medida las agencias de cooperación podrían proponerse objetivos de fortalecimiento de la producción pública del bienestar que, a la vez que integre a las organizaciones públicas no estatales como las asociaciones comunales y de economía social, también promueva una reestatización de áreas clave, sea con énfasis productivista o proteccionista.

Estamos pues ante una región cuya transición social es recorrida hoy, en al menos tres grandes carriles que denominamos regímenes de bienestar. Lejos de ser inmutables, estos carriles pueden cambiar como resultado de múltiples factores. Ojalá cada vez más, el cambio se debiera a la acción colectiva y cada vez menos a la reedificación de los mercados –a los cuales frecuentemente hasta “sensibilidad” se les atribuye. Este estudio nos recuerda que incluso en nuestra región, con todo y su alto grado de desigualdad, hay mercados de mercados y varios grados y tipos de alejamiento del ordenamiento social con respecto a los recursos que dichos mercados asignan.



## **BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS REFERENCIAS CONSULTADAS**

Abercrombie, Nicholas; Stephen Hill y Bryan S. Turner. 2000. *Dictionary of Sociology*. Penguin Group.

Acosta, Alberto. 2005. *El aporte de las remesas para la economía ecuatoriana*. Expert group meeting on international migration and development in Latin America and the Caribbean. México D.F.

Agurto, Sonia y Alejandra Guido. 2001. *Mujeres: pilares fundamentales de la economía nicaragüense*. Managua: FIDEG.

Amenta, Edwin. 2003. "What We Know About the Development of Social Policy: Comparative and Historical Research in Comparative and Historical Perspective," editado por James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer. Cambridge: Cambridge University Press.

Andrenacci, Luciano y Fabián Repetto. 2006. *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Washington, DC: INDES-BID. 27 pp.

Arellano, José Pablo. 2004. "Políticas sociales para el crecimiento con equidad. Chile." En *Serie Estudios Socio-Económicos*. N.º 26. (Agosto). Corporación de Investigación Económica para Latinoamérica. CIEPLAN. 46 pp.

- Ariza, Mariana y Orlandina de Oliveira. 2004. "Familias, pobreza y necesidades de políticas públicas en México y Centroamérica." Pp. 153-95, en *Cambio en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, editado por Irma Arriagada y Verónica Aranda. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arriagada, Irma. 2004. "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina." Pp. 43-73, en *Cambio en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, editado por Irma Arriagada y Verónica Aranda. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arriagada, Irma. 2002. "Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas". En *Revista de la CEPAL*, N.º 77. Pp. 143-161.
- Barba, Carlos. 2005. "Paradigmas y regímenes de bienestar". En *Cuadernos de ciencias sociales*, N.º 137. FLACSO. 92 pp.
- Barba, Carlos. 2003. *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis para Obtener el Grado de Doctor en Ciencias Sociales. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/CIESAS.
- Barrientos, Armando. 2004. "Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime". Pp. 121-68, en *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, editado por Ian Gough y Geof Wood. Cambridge: Cambridge University Press.
- Benavides, Blanca; Xenia Ortiz; Claudia Silva y Liliam, Vega. 2004. "¿Pueden las remesas comprar el futuro?" Pp. 139-80, en *Desarrollo económico*

*local en Centroamérica: estudios de comunidades globalizadas*, editado por Guillermo Lathrop y Juan Pablo Pérez Sáinz. San José: FLACSO.

Booth, John A. 1989. "Elections and Democracy in Central America: A Framework for Analysis". Pp. 7-39, en *Elections and Democracy in Central America*, editado por John A. Booth y Mitchell A. Seligson. North Carolina: University of North Carolina Press.

Bravo, David. 2003. "Trabajo: dignidad y cambios. El mercado laboral chileno". Pp. 191-249, en *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década. Censos 1992-2002*, editado por Eugenio Tironi. Santiago de Chile: Cuadernos Bicentenario en coedición con Instituto Nacional de Estadísticas.

Bustelo, Eduardo. 2000. *De otra manera: ensayos sobre política social y equidad*. Buenos Aires: Homo Sapiens ediciones.

Carrasco, Cristina. 2001. "La valoración del trabajo familiar doméstico: aspectos políticos y metodológicos". Pp. 27-38, en *El género en la economía*, editado por Rosalba Todaro y Regina Rodríguez. Santiago de Chile: Isis Internacional, Ediciones de las Mujeres.

Carrera, Maribel. 1998. "Jefatura y organización familiar en hogares pobres de la Ciudad de Guatemala". Pp. 45-108, en *Cuando las mujeres mandan*, editado por Allen Cordero. San José: FLACSO.

Carrillo, M. Cristina. 2005. "Las Mujeres en los procesos migratorios". Pp. 99-121, en *Mujeres ecuatorianas: entre las crisis y las oportunidades 1990-2004*, editado por Mercedes Prieto. Quito: CONAMU-FLACSO-UNFPA-UNIFEM.

- Castello, Paula. 2006. Entrevista realizada el 22 de Agosto. Quito, Ecuador.
- Castiglioni, Rossana. 2006. "Cambios y continuidad en política social: educación, pensiones y salud". Pp. 69-86, en *El gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*, editado por Robert L. Funk. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- CEPAL. 2007. "Base de datos sobre gasto social". Santiago de Chile. <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1>
- CEPAL. 2005. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2004. *Panorama social de América Latina 2002-2003*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAS. 1990. *Costa Rica: balance de la situación*. San José: CEPAS.
- Céspedes, Víctor Hugo y otros. 1984. *Estabilidad sin crecimiento*. San José: Academia de Centroamérica.
- Clark, Mary. 2001. *Gradual Economic Reform in Latin America: The Costa Rican Experience*. Albany: State University of New York Press.
- Clark, Kim. 2000. "The Uses of the State: Indians, Law, and Government Discourse in Early Twentieth-Century Ecuador". Documento presentado en *Congress of the Latin American Studies Association*. Hyatt Regency Miami, March 16-18.
- Collier, Ruth y David Collier. 2002. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regimen Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

- Collier, Ruth y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regimen Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Conaghan, Catherine. 2005. *Fujimori's Peru: Deception in the Public Sphere*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Conaghan, Catherine. 2003. "Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano". Pp. 355-374, en *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*, editado por Scott Mainwaring y Timothy R. Scully. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Conaghan, Catherine y Rosario Espinal. 1990. *Unlikely Transitions to Uncertain Regimes? Democracy Without Compromise in the Dominican Republic and Ecuador*. Documento de trabajo N.º 139.
- Conaghan, Catherine y James Malloy. 1994. *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in Central Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Coraggio, José Luis; Petróneo Espinosa y Rafael Guerrero. 2001. *Empleo y economía del trabajo en el Ecuador. Algunas propuestas para superar la crisis*. Quito: Fundación Friedrich Ebert.
- Cordero, Allen. 1998. "El Estilo femenino de dirigir: algo acerca de las teorías de la familia y sus Jefaturas". Pp. 15-44, en *Cuando las mujeres mandan*, editado por Allen Cordero. San José: FLACSO.
- De Ferranti, David; Guillermo Perry; Francisco Ferreira y Michael Walton. 2003. *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?*. Washington: Banco Mundial.

- De Laire, Fernando. 2005. "Pobreza y políticas públicas. Tres décadas de evolución. El caso de Chile: del neoliberalismo ortodoxo al liberalismo social". Pp. 119-160, en *La pobreza: un problema de todos*, editado por Oscar López Rivera. Serie Debate y propuestas sobre la pobreza, N.º 1. Ciudad de Guatemala: FLACSO, ASDI, Fundación Soros Guatemala.
- De la Torre, Carlos. 2006. *Los legados de la democratización de los años cuarenta en la democracia actual*. Quito: FLACSO.
- Di Tella, Torcuato; Hugo Chumbita; Susana Gamboa y Paz Gajardo. 2004. *Diccionario de ciencias sociales y políticas*. Buenos Aires: Ariel.
- Douglas, Mary. 1996. *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona: PAIDOS.
- Drake, Paul e Iván Jaksic (compiladores). 1999. *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Egüez Guevara, Pilar. 2005. "Mujeres y población". Pp. 25-99, en *Mujeres ecuatorianas: entre las crisis y las oportunidades 1990-2004*, editado por Mercedes Prieto. Quito: CONAMU-FLACSO-UNFPA-UNIFEM.
- Elson, Diane. 1996. "Gender-neutral, Gender-blind, or Gender-sensitive Budgets?: Changing the Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and the Economy of Care", documento presentado en *Commonwealth Ministers Responsible for Women's Affairs, Fifth Meeting*. Puerto España, Trinidad y Tobago, 25-8 Noviembre.
- Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha. 2002. *Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades. Seguimiento diacrónico 2001-*

2002. *Localidades semi-urbanas de entre 2 500 y 50 000 habitantes. (Documento final de hogares)*. México D.F: Programa Oportunidades.
- Esping-Andersen, Gosta. 2002. "Towards the Good Society, Once Again?" Pp. 1-25, en *Why We Need a New Welfare State*, editado por Gosta Esping-Andersen. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 2001. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Estado de la Nación. 2007. *Decimotercer informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Estado de la Nación. 2005. *Undécimo informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Estado de la Nación. 2004. *Décimo informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Eyben, Rosalind y Jarrod Lovett. 2004. *Political and Social Inequality: A Review*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Feinberg, Richard. 1984. "Costa Rica: The End of the Fiesta." En *From Gunboats to Diplomacy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Fernández, Ignacia. 2006. Entrevista realizada el 25 de Septiembre. Santiago de Chile.

- Filgueira, Fernando. 2007. "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina". En *CEPAL Serie Política Social*, N.º 135. Santiago de Chile: CEPAL.
- Filgueira, Fernando. 2004. "The Structural and Political Keys of the Reluctant Latin American Social State and its Interplay with Democracy: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States." Documento de trabajo. Brasil: UNRISD.
- Filgueira, Fernando. 1998. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada." Pp. 71-116, en *Ciudadanía y política social*, editado por Brian Roberts. San José: FLACSO/SSRC.
- Filgueira, Fernando y Juliana Martínez. 2002. "Paradigmas globales y filtros domésticos: Las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina." En *Revista de Ciencias Económicas*, Vol. XVIII(2). Pp. 191-215.
- Firestone, Shulamith. 1970. *The Dialectic of Sex*. New York: Bantam Books.
- Forni, Floreal. 2004. *Formulación y evaluación de proyectos de acción social*. Documento de Trabajo N.º 21. San Salvador: IDICSO.
- French-Davis, Ricardo. 1999. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento en equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago de Chile: Domes Ediciones.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira. 1998. *Trabajo femenino y vida familiar en México*. México DF: El Colegio de México.



- García Huidobro, Guillermo. 2004. *Política macroeconómica y empleo en Nicaragua: situación, antecedentes y perspectivas*. Proyecto para la formulación de una política nacional de empleo en Nicaragua (PNE). San José: OIT/Ministerio de Trabajo de Nicaragua.
- Garita, Nora. 2003. "Opiniones y valores en la Costa Rica de hoy". En *Reflexiones*, Vol. 82, N.º 1. Pp. 57-70.
- Garretón, Manuel A. 2000. "Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales". Pp. 131-147, en *Política social: vínculo entre Estado y sociedad*, editado por Sergio Reuben Soto. San José: Universidad de Costa Rica.
- Giddens, Anthony. 1999. *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.
- Goldberg, Laura y Rubén Lo Vuolo. 2006. *Falsas promesas. Sistemas de previsión social y régimen de acumulación*. Buenos Aires: CIEPP/MIÑO Y DAVILA Editores.
- González de la Rocha, Mercedes. 2006. "Vanishing Assets: Cumulative Disadvantages among the Urban Poor". Pp. 97-125, en *Out of the Shadows. Political Action and the Informal Economy in Latin America*, editado por Patricia Fernández y Jon Shefner. Pennsylvania: The Pennsylvania State University.
- Gough, Ian y Geof Wood. 2004. "Introduction." Pp. 1-11, en *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, editado por Ian Gough y Geof Wood. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grusky, David y Ravi Kanbur. 2004. *Conceptual Ferment in Poverty and Inequality Measurement: The View From Economics and Sociology*. Stanford: Stanford University.

- Grusky, David y Jesper B. Sørensen. 2001. "Are there Big Social Classes?" Pp. 183-194, en *Social Stratification. Class, Race, and Gender in Sociological Perspective*, editado por David Grusky. 2da. Edición. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Gubbins, Verónica; Francisca Browne; Andrea Bagnara; Claudia Cameratti y Ángela Benavente. 2006. "Ser menor de cinco años". Pp. 331-358, en *El eslabón perdido: familia, modernización y bienestar en Chile*, editado por J. Samuel Valenzuela, Eugenio Tironi y Timothy Scully. Santiago de Chile: Taurus.
- Haas, Barbara. 2005. "The Work-Care Balance: Is It Possible to Identify Typologies for Cross National Comparisons?" En *Current Sociology*, Vol. 53, N.º 3 (May). Pp. 487-508.
- Hartmann, Heidi I. 1981. "The Unhappy Marriage of Marxism and Feminism: Towards as More Progressive Union". Pp 1-41, en *Women and Revolution: A Discussion of the Unhappy Marriage of Marxism and Feminism*, editado por Lydia Sargent. Londres: Allison & Busby.
- Herrera, Gioconda. 2006. Entrevista realizada el 22 de agosto. Quito, Ecuador.
- Herrera, Gioconda y Alexandra Martínez. 2002. *Género y migración en la Región Sur*. Quito: FLACSO.
- Huber, Evelyne y John Stephen. 2005. "Successful Social Policy Regimes? Political Economy and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay and Costa Rica". Documento presentado en *Democratic Governability in Latin America*, Notre Dame.
- ILDIS. 2003. "Causas del reciente proceso emigratorio ecuatoriano". En *Cartillas sobre migración*. Plan migración, comunicación y desarrollo.

- Número 3. (Enero). Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- ILDIS. 2002. "Las remesas de los emigrantes y sus efectos en la economía ecuatoriana". En *Cartillas sobre migración*. Plan migración, comunicación y desarrollo. N.º 1. (Mayo). Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Jácome, Hugo. 2006. Entrevista realizada el 23 de Agosto. Quito, Ecuador.
- Lamas, Marta. 2002. *Cuerpo: diferencia sexual y género*. México D.F: Taurus.
- Lamas, Marta. 1999. "Género, diferencias de sexo y diferencia sexual". En Debate Feminista, año 10, Vol. 20 (Octubre). Pp. 84-106.
- Larrañaga, Osvaldo. 2006. "Participación laboral de la mujer". Pp. 177-224, en *El eslabón perdido: familia, modernización y bienestar en Chile*, editado por J. Samuel Valenzuela, Eugenio Tironi y Timothy Scully. Santiago de Chile: Taurus.
- Latinobarómetro. 2004. *Informe-Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Lau Jorgesen, Oteen y Julie Van Domelen. 1999. "Helping the Poor Manage Risks Better: the Role of Social Funds". Documento preparado para la conferencia sobre protección social y pobreza, 5 de febrero del 1999. Banco Interamericano de Desarrollo. The World Bank.
- Lengermann Madoo, Patricia y Jill Niebrugge-Brantley. 1998. *The Women Founders: Sociology and Social Theory, 1830-1930, A Text With Readings*. Estados Unidos: McGraw-Hill.

- León, Mauricio. 2005. "La salud de las mujeres". Pp. 197-225, en *Mujeres Ecuatorianas: entre la crisis y las oportunidades. 1990-2004*, editado por Mercedes Prieto. Quito: CONAMU, FLACSO, UNFPA, UNIFEM.
- León, Mauricio y Rob Vos. 2003. *Dolarización, dinámica de exportaciones y equidad: ¿Cómo compatibilizarlas en el caso de Ecuador?* Quito: PNUD.
- Lewis, Jane. 1993. *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*. Aldershot: Edward Elgar.
- Lustig, Nora. 1998. "Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura." En *The Inter-American Development Bank and Poverty Reeducation: an Overview*, editado por Lustig y Deutsh. Washington, DC: Inter-American Dialogue. 16 pp.
- Macaulay, Fiona. 2000. "Getting Gender on the Policy Agenda: A Study of a Brazilian Feminist Lobby Group". Pp. 346-367, en *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*, editado por Elizabeth Dore y Maxine Molyneux. Duke: Duke University Press.
- Mahoney, James. 2001. "Path-Dependence Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective." En *Studies in Comparative International Development*, 36, N.º 1, Spring. Pp. 41-111.
- Martínez, Luciano. 2006. Entrevista realizada el 22 de Agosto. Quito, Ecuador.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2007. *Regímenes del bienestar en América Latina*. Documento de trabajo N.º 11. Madrid: Fundación Carolina.

- Martínez Franzoni, Juliana. 2006. *Regímenes de bienestar en América Latina: ¿Cuáles son y cómo son?* Madrid: Instituto de Investigaciones Sociales/ Fundación Carolina.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2005. "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales". En *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. II, N.º 2 (Diciembre). Pp. 41-78.
- Martínez Franzoni, Juliana. 1999 "Poder y alternativas: las agendas internacionales en las reformas del sector salud en Costa Rica, 1988-1998". En *Anuario Centroamericano de estudios sociales*, Vol. 25, N.º 1. Pp. 159-182.
- Martínez Franzoni, Juliana y Rosalía Camacho. 2006. "Equilibristas o malabaristas pero ¿con red? La actual infraestructura de cuidados en América Latina". Pp. 117-146, en *Trabajo, familia y Estado: las transformaciones en las relaciones de género*, editado por María Antonia Carbonero y Silvia Levín. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Martínez Franzoni, Juliana y Rosalía Camacho. 2005. "¿Agua y aceite? Conciliación entre mundo productivo y (re)productivo en América Latina y el Caribe: puntos de partida y recomendaciones." Reporte técnico elaborado para GTZ, 78 páginas.
- Martínez Franzoni, Juliana y Mauricio Castro Méndez. 2002. "El financiamiento del embarazo en el trabajo: ¿Cómo eliminar el efecto "boomerang" y expandir los logros alcanzados?", Documento preparado para el *Foro sobre Financiamiento de la Maternidad en el Trabajo*, organizado por la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), y la Internacional de Servicios Públicos (ISP). 2 de Diciembre, San José.

- Martínez Franzoni, Juliana y Carmelo Mesa-Lago. 2003. *Las reformas inconclusas: pensiones y salud en Costa Rica: avances, problemas, recomendaciones*. San José: Fundación Friedrich Ebert.
- Martínez Franzoni, Juliana y Ana Catalina Ramírez. 2006. *Del trabajo al trabajo... Orientaciones hacia el trabajo remunerado de las mujeres en Costa Rica*. San José: PNUD.
- Martz, John. 1997. "Studying Politics and the State in Ecuador". *Latin American Research Review*, Vol. 32, N.º 2. Pp. 170-183.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2000. *Market, Socialist and Mixed Economy: Chile, Cuba and Costa Rica*. Estados Unidos, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1994. "La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina". En CEPAL Serie reformas de política pública, N.º 28.
- Molyneux, Maxine. 2000. "State and Gender in Latin America". Pp. 33-81, en *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*, editado por Elizabeth Dore y Maxine Molyneux. Duke: Duke University Press.
- Montenegro, Sofía. 2003. "La democracia: problema central de las relaciones Estado-Sociedad Civil". Documento presentado para *IV Conferencia de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR)*, 8-10 de Octubre, San José.
- Newman, Constance; Pilar Larreamendy y Ana María Maldonado. 2001. *Mujeres y floricultura: cambios y consecuencias en el hogar*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

- O'Connor, Julia; Ann Shola Orloff y Sheila Shaver. 1999. *States, Markets, Families. Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and The United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1999. "Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas". Pp. 69-96, en *Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos*, editado por Víctor Tokman y Guillermo O'Donnell. Buenos Aires: Paidós.
- OIT. 2005. *Panorama Laboral 2005. América Latina y el Caribe (Avance primer semestre)*. Lima: OIT.
- Oleas Montalvo, Julio. 2005. *Exclusión social y crecimiento económico en Ecuador, 1990-2004*. Quito, Ecuador.
- Orloff, Ann. 1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship: State Policies and Gender Relations in Comparative Perspective". En *American Sociological Review*, 58 (3). Pp. 38-3003.
- Ortega Hegg, Manuel. 2002. "Nicaragua 2001: un gobierno sin partido". En *Nueva Sociedad*, N.º 178 (Marzo-Abril). Pp. 4-14.
- Páez Montalbán, Rodrigo. 1990. "Los días que cambiaron a Nicaragua." En *Boletín CECARI*, N.º 15 (Febrero-Marzo). Pp. 5-8.
- Paternain, Rafael. 2005. "Perspectivas teóricas sobre América Latina. Entre la globalización y la desigualdad". En *Revista de Ciencias Sociales*. Año XVIII, N.º 22 (Septiembre). Pp. 10-25.
- Pedrero, Mercedes. 2004. "Género y trabajo doméstico en México. Una estimación del valor económico

- del trabajo doméstico". En *Revista de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano*, Vol. 19, N.º 2 (Mayo-Agosto). Pp. 413-446.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (editor). 2002. *Encadenamientos globales y pequeña empresa en Centroamérica*. San José: FLACSO.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo. 1999. "Mercado laboral, integración social y modernización globalizada en Centroamérica". En *Nueva Sociedad*. N.º 164 (Noviembre-Diciembre). Pp. 106-121.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo; Katharine Andrade-Eekhoop; Santiago Bastos y Michael Herradora. 2004. *La estructura social ante la globalización: procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90*. San José: FLACSO/CEPAL.
- PNUD. 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.
- PNUD. 2003. Segundo informe sobre desarrollo humano sostenible en Centroamérica y Panamá. México D.F: PNUD.
- PNUD. 2002. *El desarrollo humano en Nicaragua 2002. Las condiciones de la esperanza*. Managua: PNUD.
- PNUD. 2000. *Desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago de Chile: PNUD.
- Polanyi, Karl. 2000. *La gran transformación*. México D.F: Ediciones Casa Juan Pablos, S.A.
- Ponce, Juan y Silvia Martínez. 2005. "Mujeres y educación". Pp. 227-249, en *Mujeres ecuatorianas: entre las crisis y las oportunidades 1990-2004*,



editado por Mercedes Prieto. Quito: CONAMU-FLACSO-UNFPA-UNIFEM.

Ponce Leiva, Javier (editor). 2005. *Emigración y política exterior en Ecuador*. Quito: FLACSO.

Pribble, Jenny. 2004. "Women and Welfare: The Politics of Coping with New Social Risks in Chile and Uruguay." Presentado en Latin American Studies Association, XXV International Congress, Octubre, 7-9, Las Vegas.

Prieto, Mercedes (editora). 2005. *Mujeres ecuatorianas: entre las crisis y las oportunidades 1990-2004*. Quito: FLACSO.

Procomer, 2003. "Estadísticas de exportación". Costa Rica. [www.procomer.com](http://www.procomer.com)

Procomer. 2001. *Estadísticas de exportación*. Costa Rica. [www.procomer.com](http://www.procomer.com)

Programa Chile Solidario, 2002. Ministerio de Planificación. Datos tomados de Programa Chile Solidario. <http://www.chilesolidario.gov.cl/index.php?language=spanish>

Putnam, Rosemarie. 1998. *Feminist Thought. A More Comprehensive Introduction*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Raczynski, Dagmar. 2006. Entrevista realizada el 25 de Septiembre. Santiago de Chile.

Raczynski, Dagmar. [1999] 2002. "Políticas sociales en los años noventa en Chile". Pp. 125-150, en *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, editado por Paul Drake e Iván Jaksic. Santiago de Chile: LOM ediciones.

- Ramírez, Gallegos Franklin y Jacques Paul Ramírez. 2005. *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD-UNESCO-ABYA YALA-ALISEI.
- Rawlings, Laura y Gloria Rubio. 2003. "Evaluación del impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas en Efectivo". En *Cuadernos de Desarrollo Humano*, N.º 10. Pp. 46.
- Renzi, Rosa María y Dirk Kruijt. 1997. *Los nuevos pobres: gobernabilidad y política social en Nicaragua*. San José: FLACSO.
- Riesco, Manuel. 2005. "Trabajo y previsión social en el gobierno de Lagos". Pp. 43-70, en *El Gobierno de Lagos: Balance Crítico*, editado por Gabriel Salazar Vergara. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Rojas Bolaños, Manuel. 1981. "Las perspectivas de la crisis en Costa Rica". Pp. 20-30, en *Crisis en Costa Rica: Un Debate. Cuadernos Centroamericanos de Ciencias Sociales*. N.º 8.
- Rosero-Bixby, L. y Caamaño, H. 1984. Tablas de Vida de Costa Rica 1900-1980. Pp. 7-19, en *Mortalidad y fecundidad en Costa Rica*. San José: Asociación Demográfica Costarricense.
- Rovira Mas, Jorge. 2004. "El nuevo estilo de desarrollo nacional de Costa Rica 1984-2003 y el TLC." Pp. 46-309, en *TLC con Estados Unidos: Contribuciones para el debate*, editado por María Flores Estrada y Gerardo Hernández. San José: Universidad de Costa Rica.
- Rovira Mas, Jorge. 2000. "Comentarios a la reforma económica y los problemas sociales." Pp. 70-557,

- en *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe. Cuatro casos de estudio: Colombia, Costa Rica, Cuba, México*, editado por Mauricio Miranda. Cali: TM Editores, Pontificia Universidad Javeriana Cali.
- Rovira Mas, Jorge. 1987. *Costa Rica en los años 80*. San José: Editorial Porvenir/CRIES.
- Rubin, Gayle. 1975. "The Traffic in Women". Pp. 157-210, en *Toward an Anthropology of Women*, editado por Rayna R. Reiter. New York: Monthly Review Press.
- Rudra, Nita. 2005. "Welfare States in Developing Countries: Unique or Universal?" Graduate School for Public and International Affairs, University of Pittsburgh. Versión borrador.
- Sainsbury, Diane. 1999. *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Sainsbury, Diane. 1996. *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sandbrook, Richard; Marc Edelman; Patrick Heller y Judith Teichman. 2006. "¿Pueden sobrevivir las democracias sociales en el Sur globalizado?" En *Nueva Sociedad*, N.º 204. Pp. 24-35.
- Schkolnik, Mariana. 2004. "Tensión entre familia y trabajo." Pp. 97-118, en *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, editado por Irma Arriagada y Verónica Aranda. Santiago de Chile: CEPAL/FNUAP.
- Scott, Joan. 1990. "Gender a Useful Category of Historical Analysis". En *American Historical Review*, 91 (1986). Pp. 1053-1075.

- Skocpol, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in United States*. Cambridge: Harvard University <<http://www.harvard.edu/>> Press.
- Sojo, Carlos. 2000. *El Traje nuevo del emperador: La modernización del Estado en Centroamérica*. Reporte N.º 6. Hamburg: Inttitut für Iberoamerika-Kunde. 65p.
- Sojo, Carlos y Juan Pablo Pérez Sáinz. 2002. "Reinventar lo social en América Latina". Pp. 16-62, en *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos en América Latina*, editado por Carlos Sojo. Washington: FLACSO.
- Solís, Manuel. 1992. *Costa Rica: ¿Reformismo social-demócrata o liberal*. San José: FLACSO.
- Staab, Silke. 2003. *En búsqueda de trabajo: migración internacional de las mujeres Latinoamericanas y Caribeñas. Bibliografía seleccionada*. CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo N.º 51. 136 pp.
- Stoller, Robert. 1968. *Sex and Gender: On the Development of Masculinity and Femininity*. New York: Science House.
- Tanaka, Martín. 2006. *Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005: Reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales*. Documento de trabajo N.º 324. Notre Dame: Instituto Helen Kellogg.
- Terán Silvio y Freddy Quezada. [1996] 1999. "Partidos políticos y movimientos sociales en Nicaragua". Pp. 83-125, en *La democracia y sus desafíos en Nicaragua*, editado por Alejandro Serrano Caldera. Buenos Aires: CLACSO.

- Théry, Irene. 2000. "Audiciones de la comisión, Sra. Irene Théry, socióloga". 5/16/2002, Exposición ante comisión de leyes del senado de Francia, [www.senat.fr/rap/97-481/r974811.html](http://www.senat.fr/rap/97-481/r974811.html). Francia.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tilly, Charles. 2000. "Processes and Mechanisms of Democratization." En *Sociological Theory*, Vol. 18. Pp. 1-16.
- Tinoco, Gilma Yadira y Sonia Agurto. 2003. *Diagnóstico género y mercado laboral en Nicaragua*. Proyecto incorporación de la dimensión de género en las políticas de erradicación de la pobreza y generación de empleo en América Latina. San José: OIT.
- Tironi, Eugenio. 2005. *El sueño chileno. Comunidad, familia y nación en el Bicentenario*. Santiago de Chile: Editorial Aguilar.
- Tironi, Eugenio. 2003. *¿Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década. Censos 1992-2000*. Santiago de Chile: Cuadernos Bicentenario en coedición con Instituto Nacional de Estadísticas.
- Tironi, Eugenio; J. Samuel Valenzuela y Timothy Scully. 2006. "Familia en Chile: los impactos de la modernización". Pp. 13-42 en *El eslabón perdido: familia, modernización y bienestar en Chile*, editado por J. Samuel Valenzuela, Eugenio Tironi y Timothy Scully. Santiago de Chile: Taurus.
- Titmus, Richard. 1958. *Essays on the Welfare State*. Londres: Allen and Unwin.

- Torres Rivas, Edelberto. 1998. "Democracia y violencia política". En *Cuadernos de Ciencias Sociales*. N.º 107. FLACSO. Pp. 9-24.
- Trejos, Juan Diego. 2006. "La Situación de la pobreza en Costa Rica y los principales retos a asumir". En *Pobreza. Talón de Aquiles del Desarrollo Costarricense*, editado por Fernando Herrero y Gladis González. San José: PROCESOS.
- Trejos, Juan Diego. 2004. *Mercado de trabajo, ingresos laborales y pobreza en Nicaragua. Proyecto para la formulación de una política nacional de empleo en Nicaragua (PNE)*. San José: OIT/Ministerio de Trabajo de Nicaragua.
- Trejos, Juan Diego. 1993. "Principales retos de la política social en Costa Rica". Pp. 131-141, en *Democracia económica y desarrollo social hacia el año 2000*. San José: CEPAS.
- Valdivieso, Lucía. 2001. "Alcances y perspectivas en torno a la migración de mujeres a través del testimonio de mujeres ecuatorianas en Chile". En *Revista Mad*. N.º 4 (Mayo). Departamento de Antropología. Universidad de Chile. <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/04/paper04.htm>
- Valenzuela, J. Samuel. 2006<sup>a</sup>. "Demografía familiar y desarrollo: Chile y Suecia desde 1914". Pp. 97-136, en *El eslabón perdido: familia, modernización y bienestar en Chile*, editado por J. Samuel Valenzuela, Eugenio Tironi y Timothy Scully. Santiago de Chile: Taurus.
- Valenzuela, J. Samuel. 2006<sup>b</sup>. "Diseños dispares, resultados diferentes y convergencias tardías. Las instituciones de bienestar en Chile y Suecia

- desde 1914", Pp. 359-430 en *El eslabón perdido: familia, modernización y bienestar en Chile*, editado por J. Samuel Valenzuela, Eugenio Tironi y Timothy Scully. Santiago de Chile: Taurus.
- Vargas, Virginia. S/D. *Los feminismos latinoamericanos construyendo espacios transnacionales: Beijing y los Encuentros Feministas Latino caribeños*. Mimeo.
- Vásconez, Allison; Rossana Córdova y Pabel Muñoz. 2005. "La construcción de las políticas sociales en Ecuador. Durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados". En *CEPAL Serie de política social*, N.º 105.
- Vickers, George. 1990. "A spider`s web". En *NACLA Report on the americas*, Vol. XXIV, N.º 1. Pp. 19-27.
- Vilas, Carlos. 1990. "Nicaragua: El contexto político del ajuste económico." En *Apuntes para el debate CECARI*, N.º 1 (Diciembre). Pp. 15-20.
- Vilas, Carlos M. 1988. "El desarrollo desigual de las condiciones revolucionarias en Centroamérica (1950-1980)." En *Estudios Latinoamericanos*. CELA, Vol. III, Año 3, N.º 5 (Julio-Diciembre). Pp. 47-56.
- Vilas, Carlos; Marta Elena Casaús Arzú y Teresa García Giraldez (coordinadores). 1994. *Revolución, contrarrevolución, crisis: Nicaragua en la década de 1980. Centroamérica, balance de la década de los 80: Perspectiva por Países*. Madrid: Fundación CEDEAL.
- Williamson, John. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for Latin American Economics.

Yashar, Deborah. 2005. *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.



## ÍNDICE ANALÍTICO

- Acceso 21, 24, 41, 50, 55, 64, 73, 82-3, 88, 91, 110, 116, 130, 156, 171, 175, 183, 191, 194, 222  
a bienes 13, 23, 36, 40, 64, 85, 119  
a ingresos 74, 97, 117, 219  
a pensiones 220, 227, 240-2 (*ver también* protección social)  
a recursos 11-2, 23, 36, 39, 73, 83, 133, 148, 175, 177, 194-5, 197  
a servicios 4, 9, 23, 36, 40, 64, 83, 85, 89, 113, 117, 119, 156, 170, 172, 177, 188, 191, 202-3, 205, 208, 219, 230-1, 237, 239, 244, 251 (*ver también* servicios)  
a subsidios 220, 226, 236-8, 255-6  
Condiciones de /criterios de 39, 46, 50, 74, 83, 88-9
- Alfabetismo 165(*ver también* analfabetismo); alfabetización 90-1, 193, 203
- América Latina xviii, xx-i, 4-6, 8, 10-3, 15-9, 33, 37-8, 42, 49, 51-3, 56-8, 61-3, 66, 72-3, 75, 77, 81-2, 84-8, 93-4, 96, 100, 102-3, 111, 115, 117-8, 126-7, 134, 139, 142, 146, 149, 152, 157, 159, 166, 169, 174-5, 178, 189, 192-3, 201, 207-8, 213, 216, 224-5, 228, 231, 233, 235-6, 240, 242, 247, 261, 267 (*ver también* Latinoamérica)
- América Central 19, 66, 70, 74, 86, 101, 142, 154, 198, 210 (*ver también* Centroamérica)
- Ámbito doméstico 5, 83, 116, 123-4, 144, 205, 207, 253, 256, 261-2, 265, 268 (*ver también* familias; hogares)
- Analfabetismo 137, 191, 193 (*ver también* alfabetismo)
- Análisis estadístico 14-5, 17, 81, 86-7, 112, 128, 139, 253, 265, 267, 269 (*ver también* Conglomerados)
- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián 44
- Argentina 14, 44-6, 48-50, 60, 62, 99- 101, 104, 106, 114, 131, 265
- Arreglos  
comunitarios 53, 113, 116, 125  
familiares 52-3, 65, 91, 113, 116, 125

- sociales 7, 10-1, 13, 20, 31, 38, 204, 209
- Asignación pública xix, 9, 254, 261 (*ver también* asignación de los recursos)
- Barba, Carlos 10, 13, 33, 46, 50, 265
- Barrientos, Armando 13, 49, 51, 114
- Bienestar xx, 3-5, 7, 8, 10, 13, 16-7, 19, 20, 45, 52-3, 55, 67, 84-7, 98, 107, 113, 138, 144-5, 157, 159-61, 174, 213, 224, 233, 252, 262, 267, 271-2 (*ver también* regímenes; mundos del bienestar)
- Arquitectura del xix, 6, 8, 9, 13, 18, 127, 167, 175, 253, 255, 269
- como capacidad 4, 7, 10-1, 16, 20, 23, 32, 38, 56, 98, 267-8
- Desfamiliarización del 31, 41, 83, 207, 246, 266
- Desmercantilización del 39, 73, 82-3, 87, 89, 107, 109, 207, 217, 230, 266
- Familiarización del 89, 90, 99, 168, 189, 217, 269
- Mercantilización del 89, 95, 104, 131, 184, 205, 217, 228, 254
- Producción del 5-7, 10-3, 54-5, 58, 64-5, 71-2, 75, 77, 101, 113, 116, 119-20, 124-5, 138, 218, 221-2, 269, 271
- Bolivia 7, 12, 50, 60-2, 66, 70, 99-101, 109, 117, 142, 169, 186
- Brasil 11, 14, 16, 44, 46, 49, 50, 60, 66, 85-6, 99-101, 106, 114, 119-20, 235, 265
- Capital humano 70, 72, 137-8, 170, 173, 201, 212, 235, 242-3
- Formación de 70, 113-4, 117-20, 204, 235
- Capitalismo vii, xxi, 29-32, 36, 38
- Castiglioni, Rossana 167
- Centroamérica /centroamericanos 26, 59, 63-4, 66-7, 142, 151, 189, 210, 265 (*ver también* América Central)
- Chile vi, 12, 14, 17, 45-6, 48-52, 59-62, 66, 70-1, 99-101, 104, 106, 114, 127, 131, 141-6, 152, 157, 159-61, 163-9, 171, 173, 182, 204-6, 208, 217, 220-6, 228-9, 231-7, 239-44, 246-50, 253-5, 257, 263, 265, 267, 270
- Clase 24-6, 28-30, 38, 42, 149, 156, 235
- social 22, 24-6, 28, 43, 174
- Coefficiente de Gini 93, 96-7, 102, 107, 132, 135, 154, 197-8
- Colombia 12, 50, 60, 62, 99-101, 109, 117, 235
- Conglomerados xix, 98-102, 104-13, 115-7, 132-3, 138, 140, 223, 227
- Análisis de 15, 86-7, 92, 94, 98-9, 107, 118, 128-9, 139, 209, 223, 225, 230, 267

- de hogares 223, 227
- de países 17, 50, 77, 100, 117, 139, 265
- Cono Sur 74, 86, 101
- Consenso de Washington 8, 9, 152
- Consumo 6, 20, 22, 24, 44, 133, 136-8, 176, 183, 193-5, 199, 228, 235, 237
- Autoconsumo 82, 132, 193, 220, 246
- Patrones de 26, 36, 211
- privado 5, 11, 55, 74, 83, 93, 96-7, 102, 107, 133, 135, 230-1, 239, 271
- Costa Rica 12, 17, 26, 45-6, 48-50, 59, 60, 62-3, 66-70, 72, 99-101, 105-6, 109, 111, 114, 119-20, 141-6, 150-3, 156-7, 160, 182, 200, 204-6, 208, 210, 217, 220-5, 227-9, 231-3, 235-6, 238, 240-2, 244, 247-51, 254, 256-7, 265, 267, 270
- Coyuntura crítica 144-5, 150, 158, 162, 167-8, 178-80, 186, 190-2, 200, 203 (*ver también* herencias; legados históricos)
- Crecimiento económico 5, 8, 147-8, 150, 152, 163, 165, 168, 201
- Cuba 14, 68, 85, 157
- Ciudadanía 9, 35, 39, 76
- Cuido/cuidado 3, 4, 6, 33, 40-2, 54, 67-9, 71, 75-6, 84, 91-2, 98, 110-1, 121-2, 126, 133, 137-8, 158, 184-5, 213-4, 219, 221-2, 226-8, 246-8, 250-2, 266, 268
- de los/as niños/as vi, 4, 51, 74, 76, 91, 159-60, 185, 214, 246, 250, 252
- De Laire, Fernando 166
- Democracia 8-10, 47, 57, 94, 137-8, 142-3, 152, 166-7, 179, 210, 270
- Dependencia económica 34, 41, 55, 76, 88
- Desarrollo humano 93, 96, 98, 102, 112, 121, 132, 136, 142, 146, 159, 165, 169, 174, 187, 189, 204-5, 237
- Índice de 90-1, 94, 98, 103, 112, 133, 137
- Desempeño 10-1, 49, 70, 85, 91, 98, 112, 123, 138-9, 142-3, 148, 184, 222, 232-3, 254, 262
- en el manejo de los riesgos 90, 94, 103, 137
- Desfamiliarización 42, 83-4, 96-7, 110, 122, 141, 208, 219, 221-2, 227, 261, 264 (*ver también* bienestar)
- Desigualdad xx, 5, 7, 23-30, 35, 47, 49, 73, 84, 95, 106, 112, 142-3, 152, 168, 170, 172, 174, 178, 197-8, 206-8, 238, 272
- Desmercantilización 39-42, 83, 89, 91, 93, 95-7, 99, 102, 110, 114, 118, 122, 127, 132, 135-6, 141, 152, 159, 168, 181, 208, 218, 219-21, 230, 253-4, 261, 263-4 (*ver también* bienestar)

- Distribución de recursos 8, 26, 30, 36, 38, 45, 115, 145, 210  
 del ingreso 8, 40, 58, 75, 106-7, 120-1, 132, 148, 153, 169, 198, 210  
 Redistribución 34, 83, 115, 124-5, 161, 167, 191, 265, 270
- División sexual del trabajo  
 xix, 7, 11, 13, 27, 31-2, 34, 36-7, 40, 51, 54-5, 65, 75, 77, 84-5, 121, 123, 133-4, 205, 211  
 en la pareja 213, 215  
 en los hogares/familias/  
 ámbito doméstico 69, 74, 83, 130, 139, 205-6, 208, 211, 213-5, 219, 262, 267-8  
 tradicional 65, 111, 122, 216  
 modificada 65, 216
- Douglas, Mary 20
- Ecuador vi, 7, 17, 45, 50, 60-1, 64, 66, 70, 99-101, 105, 117, 121, 142-5, 159, 174-6, 178-9, 181, 186-8, 205-6, 208, 217, 221-30, 232-7, 239-42, 244, 247-9, 252, 254-5, 257, 263, 267, 270
- El Salvador 26, 46, 48, 50, 60, 63-4, 66-7, 69-72, 99-101, 117, 151, 169, 183, 190, 200, 210
- Empleo 21, 26, 36, 44, 49, 54, 58-9, 61, 74, 90, 94, 103, 116, 136, 149, 154, 160, 168, 172, 190, 195, 198-9, 202, 205, 212, 217, 243 (*ver también* mercado laboral; trabajo)
- Autoempleo 55, 58-60, 95, 106, 199, 206, 212
- Desempleo 5, 11, 20, 23, 48, 58-62, 74, 76, 82, 88, 90, 93, 95-6, 102, 104, 131, 134, 150, 154, 165, 168, 178, 182, 199, 200, 206, 217, 237
- formal 48, 57-9, 89, 91, 154, 182, 243, 246
- informal 55, 91, 154, 182, 199, 246
- precario/ de poca calidad/ precariedad de 5, 55, 57-8, 63
- público 59, 108, 134, 149, 154
- Subempleo 178, 182, 199, 200, 217
- Estado xx, 3, 5, 6, 10, 12-3, 16-8, 21, 33, 35-6, 39, 40, 43-9, 51-3, 55, 57, 72-4, 85-6, 107, 113-7, 123-4, 126, 133, 139, 146-7, 150-1, 158-64, 171, 173-4, 177, 186, 188-90, 192, 195, 197, 201, 205, 207, 220, 222, 241-2, 244, 254-5, 265-6, 270-1 (*ver* Estados de bienestar; Estados sociales)
- Ausencia del 53, 139
- Intervención del Estado/ estatal 8, 20, 34-5, 39, 40, 44, 50, 71, 114, 119, 161
- Papel/ rol del 9, 10, 40-2, 47, 72, 147, 158, 163, 167, 175, 191, 194
- Protección del 72, 116, 246
- Estados de bienestar 5, 33, 36, 39, 87, 95 (*ver*

- Estado; Estados sociales)  
 duales 46, 120  
 excluyentes 46, 50, 106  
 universal/ista/ismo-  
 estratificado 46, 106, 120
- Estados sociales 49, 148  
 (ver Estado; Estados de  
 bienestar)
- Estratos socio-ocupaciona-  
 les 149
- Estados Unidos 10, 27, 39,  
 72, 147, 151, 162, 164,  
 183, 189, 191-2, 195,  
 200, 204, 209
- Estratificación xxi, 23, 25,  
 30, 32, 38-9, 41, 46  
 de género 26, 52, 219  
 social xx, 24, 40, 210, 244  
 socioeconómica 14, 16,  
 22-3, 30, 124, 210, 219
- Estructura social 39, 127,  
 177, 207, 234, 262
- Esperanza de vida 66, 111,  
 123, 137-8, 148, 157-8,  
 164-5, 177, 203-4
- Esperanza de vida escolar  
 94, 98, 103, 112, 123,  
 131, 137-8
- Esping-Andersen, Gosta 8,  
 10, 13, 20, 22, 33, 38-41,  
 49, 50, 53, 76, 87, 90
- Europa 10, 24, 38, 49, 82,  
 91, 126, 161, 164
- Exclusión 7, 46, 73, 189,  
 191, 197
- Familia 3, 6, 11, 13, 16, 21-  
 2, 30, 36, 38, 40, 52-3,  
 55, 57-8, 65, 67-9, 71-7,  
 81, 87, 91, 95, 97, 112,  
 115-6, 119, 122-3, 125-  
 6, 139, 155, 158, 160-1,  
 163-4, 171, 173, 184-5,  
 193, 204-8, 211, 217,  
 230-1, 235-9, 246, 250-  
 2, 264, 266-8 (ver tam-  
 bién ámbito doméstico;  
 hogares)
- Con organización modifi-  
 cada 66, 68, 120, 213-5  
 No tradicional 224-5,  
 227, 254  
 Tradicional 40, 66, 68,  
 111, 122, 173, 190-1,  
 213-6, 224-7, 248, 254  
 Tradicional modificada  
 213, 215  
 Unificada 213-5
- Extensas/ complejas/  
 compuestas 63, 65-6,  
 84, 94, 96-7, 103, 110-2,  
 122, 133, 136, 174,  
 188, 204
- Nucleares 41, 65-6, 97,  
 110-2, 133, 137, 146,  
 159, 215
- Organización familiar/  
 de familias 7, 16, 51,  
 64, 74, 113, 127, 145,  
 183-4, 204, 213, 215-6,  
 225-6, 248, 253
- Familiarización 42, 65, 69,  
 76, 89, 92, 94, 99, 111,  
 126-7, 130, 133, 136-7,  
 152, 181, 197, 203, 211,  
 218, 220, 222, 252-3,  
 257, 263 (ver también  
 bienestar)
- Filgueira, Fernando 8, 10,  
 13, 46, 49- 51, 60, 87-8,  
 90, 118, 265
- Gasto social 86-7, 89, 93,  
 95-6, 102, 107-9, 129,  
 131, 136, 161, 229  
 Aumento de 161, 170, 201

- por habitante 107, 132, 170
- Género xix, 7, 13-4, 16, 22, 26-8, 30-1, 35-6, 38, 40, 42, 45, 47, 52, 54, 63, 89, 94, 98, 103, 112, 120-1, 124, 133, 137, 184, 211, 219
- Relaciones de 31, 36, 40-1, 51, 268
- Giddens, Anthony 26
- Gough, Ian 88, 90, 113; Gough, Ian y Wood, Geof 52-3, 87, 116
- Grusky, David y Sørensen, Jesper 25
- Guatemala 7, 12, 26, 46, 50, 59-62, 64, 66-70, 99-101, 117, 127, 142, 151, 190, 210, 263
- Haas, Barbara xix, 213-4
- Hartmann, Heidi 29, 30
- Herencia 17, 144-7, 160, 175, 189, 233, 270 (*ver también* coyuntura crítica; legados históricos)
- Hogares 15, 20-1, 30, 40, 42, 61, 63, 66-9, 95, 97, 116, 138, 156, 158, 165, 171, 173, 183-4, 203, 206, 208-9, 211, 213-5, 218-21, 223-4, 227-32, 234, 236, 238-40, 246, 248, 253-6, 266, 268 (*ver también* ámbito doméstico; familias)
- con jefaturas femeninas 66-7, 121 (*ver también* jefaturas femeninas)
- con jefaturas masculinas 67
- con jefatura profesional 208, 224, 226-7
- Encuestas de 17-8, 75, 84, 217-8, 220, 222, 228-9, 231, 233, 236, 240, 242, 247, 249-50, 253, 257, 266-8
- Hombres 5, 7, 11, 23, 29, 30-1, 35-7, 40-2, 45, 52, 55, 61-3, 67, 75, 77, 88, 92, 112, 122, 130, 134, 138, 158, 164, 182-4, 193, 203, 211, 213, 218, 226, 252-3
- Honduras 45-6, 50, 60, 62, 64, 66-7, 69, 70, 99-101, 111, 117, 131, 235
- Huber, Evelyne y Stephen, John 50
- Incertidumbre 3, 4, 20-1, 38, 56, 167, 174, 208, 246
- Indicadores vi, xix, 82-5, 88, 90-1, 93, 95-6, 101-5, 107, 110, 112-3, 123, 125, 128-9, 131-2, 138-9, 142, 165, 167, 204, 210, 218, 227, 230-1, 243, 246, 266
- disponibles 14, 65, 73, 76-7, 87, 113, 133, 217, 220-1, 254
- empleados/utilizados/seleccionados 81, 87, 89, 92, 95, 98, 129-31, 134, 220
- relativos 97, 131, 133, 228
- Informalidad 47-8, 59-61, 106, 122, 125-6, 132, 182, 188 (*ver* empleo; mercado laboral; trabajo) del régimen de bienestar 174

- Ingresos monetarios 44, 255
- Ingreso social 155, 206, 268
- Inserción laboral 64, 68, 72, 74, 119, 184, 238, 245 (*ver* empleo; mercado laboral)
- Intercambio mercantil 5, 8, 32-3, 36-7, 39, 48, 51, 73-4, 82, 85, 107, 113-4, 116, 123, 132, 218, 220, 254
- Inversión 8, 20-1, 59, 64, 117, 132, 145, 149, 152, 158, 162-3, 170, 200, 230, 233, 242-4, 255  
 pública 39, 50, 55, 61-2, 83, 97, 107, 139, 148-9, 155, 178-9, 192, 201, 216, 230, 233-4, 245, 271  
 social 39, 50-2, 70-1, 76, 107, 117, 125, 148, 155, 158, 176, 178, 186, 200-1, 242
- Jefatura femenina 66-7, 77, 96, 103, 133, 211, 219, 222, 248 (*ver también* hogares; familias)
- Legados históricos 15, 43, 144-5, 196 (*ver también* coyuntura crítica; herencia)
- Martínez, Juliana y Ramírez, Catalina 218
- Marx, Karl 29, 36
- Maternidad vi, 29, 71, 160, 187, 218, 244, 251  
 Licencias por /permisos de 51, 84, 90-1, 129, 131, 136, 238, 251
- Medios de producción 24-6, 210, 212
- Mercado(s) laboral(es) vi, 4-6, 11, 13, 16, 21-2, 24, 27, 34, 36-7, 41, 43, 45, 51, 55, 57, 59, 61, 73-4, 76-7, 81-2, 85, 87, 95, 99, 104, 106, 113, 115-6, 119, 123, 125, 127, 131, 133, 138, 144-5, 154, 170, 182, 205, 216, 234, 238, 242, 261, 271  
 Acceso a 70, 82, 88, 91, 117  
 de las mujeres/ Participación de mujeres en 4, 6, 52, 63, 71, 88, 91, 95, 165, 169, 173, 246  
 domésticos 36, 63  
 formales/formalidad 5, 31, 59, 77, 82, 204, 208  
 informales/ informalidad 106, 174, 188-9  
 nacional(es) 16, 48, 57-8, 95, 120, 228, 254  
 transnacional (es) 36, 58, 60, 63, 74, 88, 106, 122, 132, 174, 182, 188
- Mercantilización 41-2, 69, 76, 82-3, 85, 88-9, 91, 93, 95, 96, 99, 102, 105-6, 117, 120, 127, 134-5, 141, 152, 159, 168, 181, 197, 207-8, 210-1, 215-21, 227-8, 231, 253, 261, 263-4, 266 (*ver también* bienestar; trabajo)
- México 14, 45-6, 48, 50, 60, 62, 64, 66, 68, 72, 74, 99-101, 108-9, 114, 119-20, 235, 265
- Migración/es 58, 64, 66-7, 69, 72, 74, 204

- Emigración 4, 6, 16, 57, 63-4, 68, 74, 97, 113, 116, 156, 182-5, 189-90, 200, 203, 252
- Emigrantes 5, 69, 183, 185, 203, 230, 252
- Inmigración 43
- Inmigrantes 58, 72
- Procesos migratorios 60, 64, 69, 184
- Montenegro, Sofía 28
- Mortalidad infantil 90-1, 98, 111-2, 120-1, 123, 137-8, 142, 148-9, 157, 165, 177, 195, 204
- Mujeres 4-7, 11, 23, 27-31, 35-7, 40-5, 47, 51-2, 54-5, 61-3, 65, 67-8, 71-5, 77, 84, 88, 91-2, 94, 96-7, 103, 110-2, 119, 121-2, 130, 133-4, 137-8, 158-9, 164-5, 173, 177, 182-4, 193, 203, 211, 213, 218-9, 226, 237-9, 244-5, 248-54, 266, 270
- Mundos del bienestar xx, 3, 14, 17-8, 123, 145, 206-9, 211, 215, 217, 219, 229, 237, 254-5, 257, 267, 269 (*ver también* Bienestar)
- Nicaragua vi, 17, 44-6, 50, 60-4, 66-70, 99-101, 105, 109, 117, 131, 142-5, 151, 159, 182, 188-92, 198, 200-6, 208, 217, 221, 223-5, 227-9, 231-3, 235, 238, 241-2, 245, 247, 249, 254-5, 257, 263, 267, 270
- O'Connor, Julia, Orloff, Ann Shola y Shaver, Sheila 42, 77, 90-1
- Orloff, Ann Shola 13, 40-1, 83
- Panamá 60, 99-101, 114, 129
- Paradigma 23, 33, 42, 47, 115-6, 160, 164, 170, 174, 256-7
- de la política 23, 33, 43, 114
- Paraguay 60-2, 70, 99-101, 117, 186, 265
- Patriarcado 29, 30, 32, 38,
- Pérez -Sáinz, Juan, Andrade-Eekhoff, Katharine, Bastos, Santiago y Herradora, Michael 26, 210, 212
- Perú 7, 50, 99-101, 117, 142, 169
- PNUD 197, 271
- Población indígena/ indígenas 7, 12, 142, 175, 177, 179-80, 223
- Población ocupada 58, 95, 104-5, 132, 134, 182
- Pobreza xviii, xx, 7, 8, 19, 44, 48-9, 61-2, 68, 90, 142, 153, 165, 168-70, 178, 181, 198, 220, 230, 234, 268
- Condiciones de 7, 67, 114, 120-1, 148, 163, 191, 202-3, 219, 237-40, 255
- Combate a /reducción de la xx, 8, 47, 63-4, 71, 149, 155, 167-8, 197-8, 201, 238, 243
- extrema 163, 202-3, 219, 221, 227-8, 238
- Línea de 93, 96-7, 102, 104-5, 132, 135, 143, 154, 165, 255, 263



- Poder xx, 24, 29, 30, 35, 54, 87, 175-6, 179- 80, 189, 191, 195, 197  
 adquisitivo/ de compra 36, 47, 117, 122, 155, 159, 181, 199  
 político 25, 175  
 Relaciones de 33, 35, 37, 55, 151, 211, 268
- Políticas asistenciales 44, 49
- Políticas públicas vi, xviii, 3, 6, 8-11, 18, 23, 32, 41, 47, 49, 51, 53, 68, 70, 73-4, 76, 81-2, 87, 95, 113-4, 116, 120, 122, 125-7, 144-5, 172, 176, 196, 209, 226, 245, 261, 263-5, 270, 272
- Políticas sociales 46, 50, 57, 69, 73, 77, 155, 160, 169
- Prácticas de asignación de los recursos 9, 17-8, 21, 31-2, 34-9, 42, 53, 56-7, 73-4, 77, 85-6, 113, 115, 124-6, 128, 141-2, 144-6, 181, 191-2, 203, 205, 208, 218-9, 223, 253, 255, 268, 270-1
- Colectivas 11, 33, 257
- Familiares 16, 18, 21, 55, 82, 84, 209, 217, 254, 257, 261
- Mercantiles 16, 18, 21, 82, 254, 261
- Públicas 16, 18, 21, 82, 261
- Pribble, Jenny 51
- Protección social xx, 4, 5, 70, 72-3, 76, 82, 87, 109-10, 113-4, 118, 120, 125-6, 201-2, 235, 239, 250, 265, 271; mecanismos de protección social 53, 58
- Pensiones 10-1, 87, 90, 109, 130, 132, 147, 149, 155, 157-8, 164, 168, 208, 220-2, 227, 234, 240-3, 251, 257 (*ver también* acceso a)
- Seguro social 44, 48, 89, 148-9, 187, 242-4
- Seguro de vejez y enfermedad/salud 21, 172
- Recursos (*ver* prácticas de asignación de los recursos)
- Redes 246
- clientelares 73, 133, 136, 189
- comunitarias de apoyo 21, 34, 139, 218
- sociales / sociales de apoyo 53, 71, 119, 126, 174, 206
- Régimen de bienestar 11, 13, 17-8, 32, 35, 37, 39, 51, 73, 82, 91, 99, 115, 126-7, 143, 189, 206-9, 211, 223-7, 229, 231-3, 236, 238, 240, 247-50, 253-4, 256, 261, 264, 267, 269, 271
- Concepto de /noción de 31-2, 38, 81, 262
- en operación 55, 208
- Estatal-productivista xviii, xx, 17, 99, 114, 117, 119-23, 125, 141, 159, 265, 267, 270-1
- Estatal-proteccionista 17, 99, 114, 117, 119, 120, 122-3, 125, 141, 146, 265, 267, 270-1,
- Informal-familiarista xix, 17, 99, 117, 119, 126, 159, 169, 174, 188, 265, 271

- Liberal 39, 49  
 Liberal-informal 49  
 Remesas 6, 64, 66-7, 69, 72, 74, 76, 82, 91, 97, 99, 104, 116, 182-6, 200, 203, 219-21, 223, 228-9, 254, 272  
     colectivas 72, 139  
     en efectivo o en especie 58  
     familiares / a familias 58, 185, 200, 230, 262, Remesas como 16, 57, 88-9, 93, 96, 102, 105, 131-2, 135  
 Reproducción 27, 29, 41, 77, 184  
 República Dominicana 66, 68, 99-101, 265  
 Riesgos 4, 5, 11, 20-2, 32, 41, 44, 48-9, 52, 114, 117-8, 132-3, 216, 220, 229, 243, 253  
     Estructuras de 20, 22-3, 123, 250, 255  
     Manejo de/ manejo colectivo de 4, 6, 11-2, 16, 21, 32, 39, 42, 55, 70, 73, 76-7, 90, 94, 98, 103, 123, 125, 133, 137-8, 144, 146-7, 160, 164, 174, 181, 183, 189, 192, 194, 204, 206-7, 210-1, 213, 215-20, 222-3, 228, 231, 250, 252, 254, 261, 267-9  
     sociales 5, 32-3, 113  
 Rubin, Gayle 27-8  
 Rudra, Nita 39, 41, 76, 87-8, 90, 139  
  
 Sainsbury, Diane 13, 88, 90  
 Scott, Joan 28  
  
 Servicios 23, 36, 40-1, 44, 46, 65, 69, 70, 82-3, 85, 87, 108, 116, 119, 124, 126, 136, 139, 148, 155-6, 158-9, 161, 166-7, 169, 172-3, 177, 182, 185-6, 188, 193, 202, 206, 218, 222, 231, 235, 237-9, 251, 268 (*ver también* acceso a servicios)  
     básicos 4, 20, 55, 64, 83, 116, 162, 192, 194, 230, 244  
     domésticos 62, 65, 84, 94, 96-7, 103, 110, 136, 138, 154, 208, 212 (*ver también* trabajo doméstico)  
     militar 195, 203  
     privados 68, 97, 108, 113, 146, 157, 159, 164, 208, 234, 245, 250  
     públicos 3, 5, 9, 49, 64, 71-2, 74, 76, 97, 109, 117, 121, 127, 136, 146, 151-2, 157-9, 169, 188, 203, 207-8, 219, 230-1, 243-5, 250, 255  
     sociales 55, 89, 146, 157, 159, 160, 163, 170, 176, 205, 271  
 Stoller, Robert 27  
 Tipología xix, xx, 14, 16-7, 46, 49, 50, 52, 211, 213  
 Tipos sociofamiliares 208, 215-6, 225  
 Tironi, Eugenio, Valenzuela, Samuel y Scully, Timothy 246  
 Titmus, Richard 33  
 Trabajo(s) 4, 7, 12, 25, 31, 33-4, 39, 40, 44, 48, 54, 62-3, 134, 147, 155, 158,

- 182, 202, 210, 212-4, 219, 225-7, 241-3, 246, 253-5 (*ver también* división sexual del trabajo; mercado laboral)  
doméstico 138, 184, 213-4  
formal 49, 95, 106, 110, 122, 241, 265  
Fuerza de 24, 36-7, 41, 76, 82, 99, 104-6, 117, 120, 122, 131, 146, 154, 164, 203-5, 207, 228, 264, 266 (*ver también* mercantilización)  
independientes no calificados / no calificados 76, 95, 105, 154, 182, 199  
infantil 93, 96, 102, 104, 136  
informal 49, 57, 122, 182  
no remunerado 5, 6, 11, 13, 31, 35, 37, 41, 51, 55, 61-2, 65, 68-9, 73-5, 83-5, 92, 97, 110-1, 116, 119, 120-2, 124, 131, 133, 138-9, 203, 207, 211-5, 217-20, 222, 246, 248-50, 262, 266, 268, 270  
remunerado 6, 35-6, 39, 40-1, 55, 57, 62, 66, 68, 76, 82-3, 88, 94-6, 103, 105, 107-10, 121-2, 125, 131, 137-8, 158, 168, 184, 199, 203, 213-4, 218, 248-52, 266
- Transferencias condicionadas 235-7, 269  
económicas/ en dinero 21, 127, 202, 227, 234, 236, 239, 252, 255, 263
- Transición 25, 57  
económica 10, 144, 148, 261  
democrática 145, 166-7, 189, 196  
demográfica 69, 70, 75, 111, 186  
política 10, 144, 167, 200  
social 10, 18, 81, 143, 270-2
- Trayectorias históricas 17, 141, 270
- Unidad de análisis 13, 114; de observación 217
- Uruguay 12, 14, 45-6, 48-52, 60, 62, 66, 68-72, 99-101, 106, 111, 114, 119-20, 153, 169, 265
- Uso del tiempo 23, 65, 84, 92, 125, 133, 218  
Encuestas de 68, 75, 84, 216, 218, 222, 266, 269
- Variables xix, 18, 22, 36, 55, 92, 107, 128-31, 134-7, 139, 253, 255, 267, 269  
de control 98, 104, 110, 219  
estadísticamente significativas 98, 140, 254
- Venezuela 12, 50, 60, 99, 100, 117, 121

Colofón  
(colocar mes y año)