

PRIMERA SECCIÓN
REGÍMENES DE BIENESTAR Y DERECHOS SOCIALES

AVATARES DEL ESTADO DE BIENESTAR Y LA ENCRUCIJADA LATINOAMERICANA

GERARDO ORDÓÑEZ BARBA*

INTRODUCCIÓN

El proceso que ha tenido la generalización del Estado de bienestar, así como la expansión de los derechos y la cobertura de programas sociales al interior de cada país, no ha estado carente de tensiones vinculadas con la búsqueda de esquemas capitalistas que posibilitaran el crecimiento económico con garantías políticas y sociales para todos los ciudadanos. La constante pregunta en la historia del Estado de bienestar ha girado en torno al grado de intervención que cada nación está dispuesta a aceptar, tanto en el ámbito económico como en el desarrollo social, y bajo la premisa de “hacer al capitalismo liberal económicamente más productivo y socialmente más justo” (Mishra, 1992:33).

Es un hecho irrefutable que en los países del llamado Primer Mundo fue posible construir un vínculo estrecho entre el Estado y la sociedad que ha ido más allá de la provisión de servicios o de la resolución de conflictos entre el capital y el trabajo. El Estado de bienestar fue para estas naciones la síntesis histórica de un nuevo contrato social que renovó las vencidas estructuras del capitalismo y ofreció contenidos distintos a los valores democrático-liberales que defienden la igualdad ciudadana. También es cierto, como lo comprueban muchos estudios comparativos y de caso, que a pesar de las convergencias de la segunda posguerra cada sociedad ha seguido una ruta particular que arroja una diversidad notable en la composición y alcance de los sistemas de protección social.

Para muchos países en desarrollo este proceso de reforma no fue ajeno; aunque en una escala menor, también a partir de la década de los cuarenta del siglo pasado, diversas naciones periféricas en el mundo capitalista em-

* Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte.

prendieron la construcción de sistemas de protección social con aspiraciones universalistas. Dentro de este conjunto destacan; en América Latina, los casos de Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica y México; en Asia, Corea del Sur, y más recientemente se han incorporado países de Europa del Este como Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia y Estonia, que si bien ya contaban con sistemas de bienestar universales apenas emergen como democracias con economías de mercado.

Los avances y el consenso social y político que logró afianzar el Estado de bienestar en los primeros años de la posguerra, no evitaron que a mediados de la década de los setenta, cuando se presentaron los primeros síntomas de una nueva crisis económica, las posturas conservadoras antiestatalistas recobraran parte de la presencia perdida en el debate histórico e intentaran forzar el regreso hacia la economía de libre mercado. En la década de los ochenta, con el ascenso de los neoconservadores a los gobiernos nacionales en algunos países desarrollados, entre los que sobresalen Inglaterra y Estados Unidos, se pusieron en marcha estrategias para dismantelar y, en última instancia, liquidar sus sistemas de seguridad y protección social. Si bien en la práctica estos programas regresivos no pudieron imponer cabalmente sus propósitos, sus persistentes embates lograron vulnerar aspectos centrales del Estado de bienestar, como son el abandono de la política de pleno empleo o los sistemáticos recortes a programas de ayuda a los pobres.

En las décadas posteriores a los duros años ochenta, la respuesta de los diferentes países europeos a las crisis de 1995 y 2007-2008 confirma la tesis de la sobrevivencia del Estado de bienestar. En diferentes grados y con diferentes énfasis, estas naciones plantearon recortes y endurecieron las condiciones de acceso, pero al mismo tiempo mantuvieron a salvo programas e instituciones apreciados por sus ciudadanos y defendidos por diversos grupos de presión, y se otorgaron o ampliaron derechos a grupos de población mal protegidos o claramente excluidos del sistema (Moreno *et al.*, 2014:40).

Los países en desarrollo, a pesar de que en muchos sentidos las políticas sociales no alcanzaron las dimensiones y los niveles de protección observados en las democracias occidentales del llamado Primer Mundo, también fueron objeto de intensos procesos de restructuración de sus respectivos sistemas de bienestar, impulsados en gran medida por presiones de las agencias financieras internacionales (de manera destacada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) y por la elites económicas nacionales. En estos casos, los resultados de las contrarreformas han sido mucho más devastadores que los observados en los países desarrollados. En términos muy generales, se advierte como tendencia en este subconjunto de naciones una suerte de residualización de sus regímenes de bienestar.

Buscando aportar mayores elementos para el análisis de los cambios recientes en los Estados de bienestar, tanto en países desarrollados como periféricos, con especial énfasis en América Latina, en este capítulo nos proponemos mostrar, por un lado, los contrastes que persisten al interior de los países miembros de la OCDE en términos de su capacidad económica para financiar sus respectivos sistemas de protección social, y cuál ha sido el comportamiento de este gasto a raíz de la crisis económica de 2007-2008; y por otra parte, pretendemos dimensionar cuáles han sido los efectos de las reformas neoconservadoras y los cambios observados en los regímenes de bienestar latinoamericanos durante las primeras dos décadas del presente siglo.

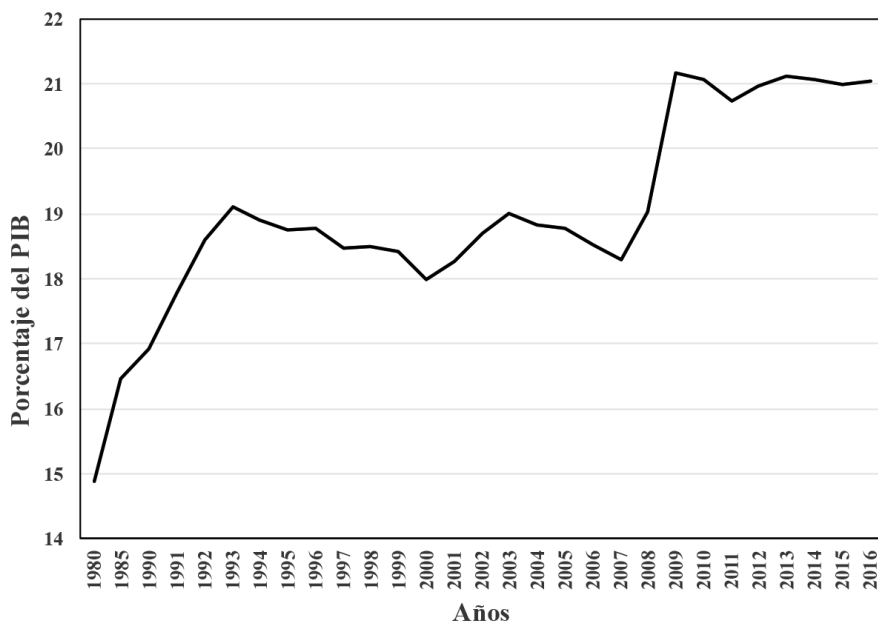
EL ESTADO DE BIENESTAR Y EL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE

Como testimonio de la vigencia del Estado benefactor y de un proceso de maduración de los sistemas de protección social, se observa la tendencia del gasto social en los países miembros de la OCDE, cuyas cifras acumuladas respecto del PIB en los últimos casi 40 años muestran un incremento de más de seis puntos porcentuales. En la gráfica 1 puede advertirse que si bien hay periodos en que este crecimiento tiende a estancarse o a contraerse ligeramente, se presentan importantes subidas aun en etapas de crisis económicas profundas, como la escenificada a principios de la década de los ochenta o la que tuvo lugar más recientemente a raíz del desplome del sistema financiero mundial de 2007-2008.

Precisamente, en relación con esta última crisis, en la última columna del cuadro 1 puede observarse que, con excepción de Hungría, prácticamente todos los países que integran la OCDE incrementaron su aportación al gasto público social (sin incluir los presupuestos educativos).¹ No obstante, también puede advertirse que siguen persistiendo grandes disparidades entre los Estados de bienestar tradicionales, principalmente europeos, y los que lograron desarrollarse en naciones representativas de América Latina o de Europa del Este. Como puede apreciarse, mientras el gasto en protección social promedio de los países miembros de la OCDE fue de 20.4% del PIB entre 2007 y 2016, en las posiciones más rezagadas están México y Chile, junto con Turquía, Letonia y Corea del Sur, con un gasto social promedio

¹ Como se menciona en las notas del cuadro 1, el gasto social no incluye los gastos educativos en las estadísticas de la OCDE, los cuales se contabilizan por separado y el *per cápita* se estima por alumno.

GRÁFICA 1
GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
EN PAÍSES MIEMBRO DE LA OCDE, 1980-2016



FUENTE: OECD, 2017a; OECD, 2017b.

acumulado de 10.6%. En contraste, en la cúspide se encuentran Francia, Bélgica, Italia y Austria, así como algunos países nórdicos, cuyo promedio acumulado en este tipo de gastos para el mismo periodo es superior a una cuarta parte de su producto interno bruto.

Aun a pesar de las tendencias positivas en el comportamiento del gasto social, las presiones del entorno económico y político, nacional e internacional, han obligado a los países a tomar medidas para hacerles frente. Los resultados de estos procesos han sido diversos, pero se puede establecer que existe una correlación positiva entre la madurez y el arraigo de los respectivos sistemas de protección social, y la fortaleza de los Estados para mitigar el impacto de las reformas regresivas que se intentan imponer en cada lugar.

En el caso de los países europeos, el Estado de bienestar no desapareció como muchas veces se pronosticó en el pasado, pero se discute si el Estado que queda en pie será más grande o más pequeño que en etapas pasadas y si es posible que se hubiera transformado en algo diferente a lo que solía ser. Adelantado y Calderón (2005) observaban a raíz del comportamiento en los presupuestos europeos en la etapa posterior a 1995, que las presiones con-

CUADRO I
GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
EN PAÍSES MIEMBRO DE LA OCDE, 2007-2016

<i>País</i>	2007	2010	2013	2016	<i>Promedio*</i>	<i>Diferencia 2016-2007</i>
Francia	28.0	30.7	31.5	31.5	30.4	3.5
Bélgica	24.9	28.3	29.3	29.0	27.9	4.1
Dinamarca	25.0	28.9	29.0	28.7	27.9	3.7
Finlandia	22.9	27.4	29.5	30.8	27.6	7.9
Italia	24.7	27.6	28.6	28.9	27.5	4.2
Austria	25.1	27.6	27.6	27.8	27.0	2.7
Suecia	25.5	26.3	27.4	27.1	26.6	1.6
Alemania	24.1	25.9	24.8	25.3	25.0	1.2
Grecia	20.6	23.8	26.0	27.0	24.4	6.4
España	20.8	25.8	26.3	24.6	24.4	3.8
Portugal	21.8	24.5	25.5	24.1	24.0	2.3
Eslovenia	19.7	23.4	24.0	22.8	22.5	3.1
Noruega	19.6	21.9	21.8	25.1	22.1	5.5
Hungría	22.4	23.0	22.1	20.6	22.0	-1.8
Luxemburgo	19.9	22.9	23.2	21.8	22.0	1.9
Países Bajos	19.9	22.1	22.9	22.0	21.7	2.1
Reino Unido	19.5	22.8	21.9	21.5	21.4	2.0
Japón	18.5	22.1	23.1	--	21.2	4.6
OECD - Total	18.3	21.1	21.1	21.0	20.4	2.7
Polonia	19.4	20.6	19.6	20.2	20.0	0.8
Republica Checa	17.6	19.8	20.3	19.4	19.3	1.8
Nueva Zelanda	18.1	20.3	19.3	--	19.2	1.2
Irlanda	15.8	22.4	20.2	16.1	18.6	0.3
Suiza	16.8	18.4	19.2	19.7	18.5	2.9
Estados Unidos	15.8	19.3	18.8	19.3	18.3	3.5
Australia	15.9	16.7	18.1	19.1	17.5	3.2
República Eslovaca	15.3	18.1	18.1	18.6	17.5	3.3
Canadá	16.2	17.6	16.9	--	16.9	0.7
Estonia	12.6	18.3	15.9	17.4	16.0	4.8

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

País	2007	2010	2013	2016	Promedio*	Diferencia 2016-2007
Islandia	14.6	17.0	16.6	15.2	15.9	0.6
Israel	15.4	16.0	16.1	16.1	15.9	0.7
Letonia	11.0	18.7	14.4	14.5	14.6	3.5
Turquía	11.1	12.8	13.4	--	12.4	2.3
Chile	8.3	10.5	10.0	--	9.6	1.7
Corea del Sur	7.1	8.3	9.3	10.4	8.8	3.3
México	6.4	7.5	8.2**	8.9**	7.7	2.5

* Promedio de gasto social con datos disponibles por país.

** Datos tomados de Ordóñez (2017:184-185). El dato de 2016 corresponde a 2014.

NOTA: el gasto social no incluye los gastos educativos en las estadísticas de la OCDE, los cuales se contabilizan por separado.

FUENTE: OECD (2017c).

tra el Estado de bienestar “se han traducido en una reducción relativa del esfuerzo dedicado a gasto público y a gasto social”, y advertían que esa

[...] reducción relativa del tamaño de los Estados de bienestar se ha desarrollado mediante una dinámica general que tiende hacia la convergencia. Los países que destinaban más recursos a gasto público y a gastos en protección social son los que más lo han contenido y en los que más ha aumentado la desigualdad de ingresos y el riesgo de pobreza. Por el contrario, los países que menos recursos destinaban son los que más han extendido el gasto y en los que más se ha reducido la desigualdad y el riesgo de pobreza (Adelantado y Calderón, 2005).

No obstante, Moreno advierte que la última crisis abrió una nueva etapa en la historia del Estado de bienestar. Para demostrarlo recurre a la alegoría de las tres edades:

[...] el periodo de máximo apogeo del capitalismo del bienestar europeo (1945-1975) correspondió a la denominada Edad de Oro. Le sucedió una Edad de Plata (1976-2007) que mantuvo una encomiable resiliencia ante los persistentes ajustes destinados a contener los gastos sociales (*cost containment*), ralentizando los retrocesos en las políticas del bienestar (*retrenchment*). Después de la debacle financiera iniciada en 2007, la cuestión a ponderar es si la presente Edad de Bronce del *welfare* (2008-¿?) podrá mantener los rasgos constitutivos del bienestar social consolidados durante la segunda mitad del siglo XX (Moreno, 2012:10).

EL ESTADO DE BIENESTAR EN LA ENCRUCIJADA LATINOAMERICANA

A pesar de los apreciables contrastes que persisten en las dimensiones de los sistemas de bienestar implantados en las democracias capitalistas contemporáneas, para buena parte de las naciones que están fuera del círculo de países que conforman el llamado Primer Mundo, las medidas correctivas que estos últimos aplicaron como decisiones soberanas en las décadas de los setenta y ochenta, se transformaron en directivas impuestas por los organismos financieros internacionales, particularmente por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

A lo largo de las décadas de los ochenta y noventa, América Latina y otras regiones del mundo que buscaban insertarse en los procesos de globalización e integración económica, tuvieron que asumir el despliegue de una agenda gradual de cambios centrados en reducir la participación pública en todos los ámbitos del desarrollo y en propiciar la apertura al comercio e inversión internacionales. La adopción de este programa implicó, además de severos ajustes a las finanzas públicas, la privatización de empresas gubernamentales, la liberalización de precios y del tipo de cambio, la reducción o eliminación de aranceles y de barreras a la inversión extranjera, la desregulación económica y la adecuación del marco normativo e institucional para la protección de los derechos de propiedad (Barba, Ordóñez y Valencia, 2009).

Williamson (1990) identificó a este paquete de medidas con el nombre de *Consenso de Washington* y aunque originalmente lo empleó para describir lo sucedido en América Latina, su uso se extendió para catalogar las políticas económicas aplicadas en otras latitudes. Como lo afirma Stiglitz,

[...] sea cual fuere su contenido e intención originales, alrededor del mundo y en la mente de la mayoría de las personas, el término ha pasado a ser tomado como referencia a las estrategias de desarrollo centradas en las privatizaciones, la liberalización y la macroestabilidad (principalmente la estabilidad de precios); un conjunto de políticas predicadas con base en una gran fe (más fuerte de lo justificable) en los mercados libres de restricciones y encaminadas a reducir, incluso al mínimo, el rol del gobierno. Esa estrategia de desarrollo contrasta marcadamente con las exitosas estrategias implementadas en el este de Asia, en donde el Estado desarrollista asumió un papel activo (Stiglitz, 2004:1-2).

El desenlace de las políticas derivadas del Consenso de Washington en América Latina fue el paulatino —y en algunos casos drástico— desmante-

lamiento de las instituciones del Estado, especialmente de las concernientes a la política social. Se puede afirmar, en una aproximación muy general, que la implementación del programa neoconservador en los países en desarrollo no ha demostrado la eficacia prometida como alternativa de crecimiento; desde el punto de vista social, los impactos negativos han sido contundentes, expresándose en mayor pobreza, desigualdad y exclusión (Barba, Ordóñez y Valencia, 2009; Schierup, 2001).

En los primeros años de siglo XXI, cambios políticos significativos en América Latina contribuyeron a replantear el papel del Estado en su acción intervencionista. Con la llegada al poder de fuerzas políticas de izquierda o progresistas a gran parte del continente (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela), en lo que se conoció como el “giro a la izquierda”, se generalizó una postura crítica en las formas de gobierno, fundamentada en la conservación y fortalecimiento del régimen democrático, en los esfuerzos de conciliar lo anterior con las herencias neoliberales que constriñen la movilidad política y en el contenido de proyectos políticos posteriores al Consenso de Washington² (Stoessel, 2014:4). En la práctica, esto se tradujo en la recuperación de las capacidades estatales para iniciar desde allí las agendas de cambio político, la redistribución de la riqueza y la inclusión social. Así fue como se logró un impacto significativo en la reducción de la desigualdad social y particularmente en la disminución de los niveles de pobreza. En 2014 la pobreza promedio de la población latinoamericana descendió a 28%, cuando 15 años atrás se ubicaba en 43.8% (CEPAL, 2014; Midaglia, Ordóñez y Valencia, 2017).

El desafío de los nuevos gobiernos de centro y centro-izquierda fue llevar a cabo estos ajustes paralelamente con la tarea de incorporar y, en algunos casos, mantener a sus países en la arena financiera internacional y activos en la dinámica del mercado (Stoessel, 2014). Destaca en el panorama regional que la mayoría de países de América del Sur ya mostraban cierto crecimiento económico en tendencia sostenida hasta 2013, aunque con algunas disparidades y arritmias; mientras que Argentina, Paraguay y Uruguay se recuperaban de la profunda crisis económica-financiera en la que se encontraban, México se mantuvo en un estancamiento económico y social bajo el guión de la política señalada por el Consenso de Washington (Midaglia, Ordóñez y Valencia, 2017).

Los programas compensatorios que se llevaron a la práctica en este contexto se destacaron por su componente asistencial con los llamados programas

² Con algunas excepciones de resistencias conservadoras en países como Colombia, Guatemala, Perú y México (Midaglia, Ordóñez y Valencia, 2017).

de Transferencias Monetarias Condicionadas, entre los que sobresalen: Progres/Oportunidades/Prospera, creado en México décadas atrás; el Bolsa Familia en Brasil, y el programa de Asignación Universal por Hijo en Argentina, el cual, junto con el programa Asignación Familiar del Plan de Equidad en Uruguay, constituyeron “un dispositivo complementario del sistema clásico de seguridad social” (Midaglia, Ordóñez y Valencia, 2017:9).³

Sea cual fuere la especificidad de las políticas sociales de cada país, en el último quinquenio la región ha experimentado un proceso de desaceleración económica, agravada por la contracción en el comercio de materias primas y la disminución de la inversión extranjera, así como el advenimiento de cambios climáticos que redujeron la competitividad regional en términos de producción y comercio (Midaglia, Ordóñez y Valencia, 2017). Teniendo como marco este desfavorable escenario económico, los países de la región se inclinaron en acrecentar los montos en el gasto público social. Tanto así que en el año 2015 se registró el máximo histórico en el gasto público social de 10.5% del PIB para los gobiernos centrales (lo que representó 53% de su gasto público total de ese año) y 14.5% del PIB para el sector público, ambos como promedio simple de un total de 19 países de la región (CEPAL, 2016:102-103).

Dentro del concepto de gasto social, la CEPAL ha incluido las siguientes funciones: protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, actividades recreativas, cultura y religión, salud, educación y protección social.⁴ Estas tres últimas se siguen manteniendo como las funciones de mayor importancia en la región y son las que más crecieron entre 2000 y 2015, año en el cual alcanzaron un promedio de 3.9, 3.7 y 2.0% del PIB, respectivamente (CEPAL, 2016:104), lo que señala la directriz de atención prioritaria para la intervención pública de los gobiernos latinoamericanos.

El panorama regional no ha estado exento de drásticos giros políticos suscitados bajo mecanismos democráticos durante los últimos dos años, cuando hemos visto posicionarse en el poder una cierta tendencia conservadora que rememora los fundamentos neoliberales en materia económica y social. Tal es el caso del triunfo electoral en Argentina de Mauricio Macri de centroderecha (2015), y la llegada al poder de Michel Temer en Brasil (2016) a través del recurso de *impeachment*, y con el cual se destituyó a Dilma Rous-

³ Para más información sobre el programa Bolsa Familia en Brasil, ver Ivo (2011); Asignación Universal por Hijo en Argentina, véase Álvarez (2011); Asignación Familiar del Plan de Equidad en Uruguay, véase Midaglia y Silveira (2011), y Progres/Oportunidades/Prospera, véase Ordóñez (2015).

⁴ Después de los acuerdos técnicos sobre la base de datos en gasto social en la región, 2015 (CEPAL, 2016:100).

seff, finalizando un periodo de gobierno del PT que había durado cerca de 13 años (Barba, 2017).

Con la reciente experiencia de Argentina y Brasil sería muy apresurado afirmar que se inicia una tendencia hacia el neoconservadurismo en los gobiernos de la región; y algo prematuro también, sería delinear el camino que tomará el Estado de bienestar en América Latina. Sin embargo, una mirada al esquema de gasto social 2015-2017, presupuestado y ejecutado, nos puede dar una idea del alcance de la intervención estatal en el bienestar social para los gobiernos latinoamericanos en este contexto de desaceleración económica. Según se observa en el cuadro 2, los países de la región se han mostrado reservados en el presupuesto de gasto social para 2016 y 2017; sólo Argentina, Guatemala y República Dominicana tienen proyectado aumentar su gasto social en 2017; seis países lo disminuirán: Brasil, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua y Perú; mientras que Costa Rica, Honduras y Panamá lo mantendrán constante (CEPAL, 2017:116). Hay que señalar que, según el comportamiento observado para el año 2015, entre lo presupuestado y lo ejecutado, la mayoría de los países ejercieron menos recursos de los programados. La expectativa es que para los años 2016 y 2017, el comportamiento del gasto social sea aún más pálido que la proyección declarada por cada país.

CONCLUSIONES

El surgimiento del Estado de bienestar como esquema de un pacto social necesario en Europa occidental tras la segunda posguerra, ha tendido a ser el modelo por excelencia de regímenes democráticos medianamente estables y de economías de mercado de corte liberal, tanto en los países desarrollados como en buena parte de las naciones emergentes.

En el caso de los países desarrollados, su historia reciente confirma que, a pesar de los embates neoconservadores que promueven la retirada absoluta de la intervención pública en el desarrollo social, los ajustes a sus Estados de bienestar seguirán transitando por cambios parciales que difícilmente modificarán los compromisos sustantivos adquiridos en sus respectivos contratos sociales. Como lo hemos presenciado en diversas partes del mundo, las propuestas de desmantelamiento iniciadas en la década de los ochenta han sido objeto de un fuerte rechazo social y político; si bien esta estrategia ha logrado generar un cierto consenso respecto del manejo de las variables macroeconómicas (de manera central el control del déficit público), muy pocos están dispuestos a renunciar a los derechos y servicios sociales de carácter universal. En los recientes reportes de Naciones Unidas

CUADRO 2
GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN PAÍSES SELECCIONADOS
DE AMÉRICA LATINA, 2015-2017

País	Año			
	Gasto ejecutado	Gasto presupuestado		
	2015	2015	2016	2017
Argentina	14.7	14.0	13.7	15.5
Brasil	12.8	13.8	13.5	12.2
Colombia	9.2	14.7	13.4	13.1
Costa Rica	11.1	13.0	12.9	12.8
El Salvador	7.7	7.2	6.9	6.2
Guatemala	7.1	8.0	7.2	7.6
Honduras	8.9	8.9	9.5	9.6
México	12.4	12.2	12.1	11.3
Nicaragua	10.6	10.8	10.9	10.6
Panamá	8.4	10.3	10.1	10.0
Perú	6.3	7.1	7.0	6.5
República Dominicana	8.2	8.3	8.2	8.4

NOTA: no incluye a Paraguay, Trinidad y Tobago y Uruguay por discrepancias técnicas en la elaboración de los indicadores. Dentro del concepto de gasto social, la CEPAL toma en cuenta la inversión pública en áreas como protección al medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, actividades recreativas, cultura y religión, educación y protección social.

FUENTE: construida con datos de la CEPAL (2017:119-120).

sobre el desarrollo humano, así como en los informes de diversas agencias internacionales (Banco Mundial o la OCDE, por ejemplo), podemos constatar que, a pesar de las medidas contraccionistas, en la mayoría de estos países el Estado sigue manteniendo su primacía como agente de desarrollo, lo cual ha permitido al menos mantener las condiciones generales de bienestar al interior de sus respectivos conjuntos poblacionales. En este contexto, los mayores daños del proyecto neoconservador causados a los acuerdos de la posguerra están en la flexibilización de los mercados laborales y la

consecuente erosión de las prestaciones ligadas al trabajo, y en los recortes sistemáticos a los programas de tipo asistencial. Para los países en desarrollo la contrarreforma ha generado cambios mucho más profundos, debilitando la capacidad de las políticas sociales para hacer frente a las necesidades y desafíos de sus respectivas sociedades (Ordóñez, 2017:44).

Por su parte, para los países latinoamericanos, el cambio de siglo trajo consigo el repunte de posiciones y fuerzas políticas de izquierda que tiñeron las agendas de la política social con la visión universalista, aunque sin abandonar del todo las medidas de corte liberal recomendadas por el Consenso de Washington. Al finalizar la década, este giro a la izquierda afrontó el reto de la desaceleración económica regional favoreciendo una mixtura entre la conservación de los mecanismos democráticos y el liberalismo económico, lo que trajo como consecuencia el debilitamiento de la capacidad del Estado y de su política social para hacer frente a las necesidades y desafíos de sus respectivas sociedades.

Países que se salieron de la ruta señalada por el Consenso de Washington, como Brasil, y países que se cuidaron de seguirla fielmente como México, se encuentran hoy en un escenario incierto en relación con los parámetros de distribución de la riqueza y de combate a la pobreza, así como en profunda crisis de legitimidad en sus instituciones públicas. Existe un deterioro de la situación social regional, incluso en países que no llegaron siquiera a los mínimos de bienestar de los países que sí siguieron los parámetros del Consenso de Washington, y menos aún, a los estándares de países desarrollados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

El diagnóstico de la CEPAL al finalizar esta segunda década del siglo XXI es la permanencia de altos niveles de desigualdad que entorpecen el desarrollo social e imposibilitan la erradicación de la pobreza, lo cual impacta desfavorablemente en el ejercicio ciudadano y en la gobernabilidad democrática de la región (CEPAL, 2017:47).

El pacto social que prometía el Estado de bienestar en América Latina no se ha materializado; por el contrario, la experiencia regional ha evidenciado que tales reformas proteccionistas —que se revirtieron con prontitud— fueron montadas sobre bases políticas débiles, vulnerables a la oscilación ideológica y partidista de estos frágiles regímenes democráticos en deuda con actores colectivos y movimientos sociales. La resolución de este tipo de dilemas intrínsecos a la naturaleza del Estado de bienestar en América Latina merece retomar el ideal de la construcción de sociedades más justas, donde la intervención del Estado promueva la distribución de la riqueza y ofrezca garantías para el ejercicio pleno de los derechos políticos y sociales de su población.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, José y Eduardo Calderón (2005), “Globalización y estados del bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos?”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2, pp. 15-44.
- Álvarez, Sonia (2011), “Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionada”, en Carlos Barba y Néstor Cohen (comps.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, Clacso-Crop.
- Barba, Carlos (2017), “Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina”, en Carmen Midaglia, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (coords.), *Nuevas (y antiguas) estructuraciones de las políticas sociales en América Latina*, México, Clacso/El Colegio de la Frontera Norte.
- Barba, Carlos; Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (2009), “Introducción”, en Carlos Barba, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (coords.), *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, México, Universidad de Guadalajara/El Colegio de la Frontera Norte, pp. 9-36.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017), *Panorama social de América Latina, 2016*, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/S1700567_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, consultado el 29 de agosto de 2017.
- Ivo, Anete (2011), “Bolsa Família: Caminhos de formação da coesão social ¿ou segmentação da pobreza?”, en Carlos Barba y Néstor Cohen (comps.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, Clacso-Crop.
- Midaglia, Carmen; Gerardo Ordóñez, Enrique Valencia y Milton Silveira (2011), “Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay”, en Carlos Barba y Néstor Cohen (comps.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, Clacso-Crop, pp. 225-250.
- Midaglia, Carmen; Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (2017), “Transformaciones económicas y reformas sociales en Latinoamérica en las primeras dos décadas del siglo XXI”, en Carmen Midaglia, Gerardo Or-

- dóñez y Enrique Valencia (coords.), *Nuevas (y antiguas) estructuraciones de las políticas sociales en América Latina*, Clacso/El Colegio de la Frontera Norte.
- Mishra, Ramesh (1992), *El Estado de bienestar en crisis*, Madrid, MTySS.
- Moreno, Luis (2012), *La Europa asocial*, Madrid, Península.
- Moreno, Luis; Eloísa del Pino, Pau Mari-Klose y Francisco Moreno-Fuentes (2014), *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*, Madrid, Eurosocial.
- Ordóñez, Gerardo (2015), “Progresas-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza”, ponencia presentada en el XV Seminario de Política Social, 19-20 de marzo, México, Red Mexicana de Investigación en Política Social/UNAM.
- Ordóñez, Gerardo (2017), *El Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar incluyente*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Siglo XXI.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017a), “Social Expenditure Update”, disponible en <http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=SOCX_AGG/>, consultado el 31 de agosto de 2017.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017b), “Social Expenditure Database”, disponible en <<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm/>>, consultado el 31 de agosto de 2017.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017c), “Gasto público social”, disponible en <<https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/gasto-publico-social-ocde.htm/>>, consultado el 29 de agosto de 2017.
- Schierup, Carl-Ulrik (2001), “Whither the Social Dimension? Citizenship, Racialised Exclusion and Changing EU Social Policy Agendas”, ponencia presentada en la conferencia “Migración entre Estados y Mercados”, Lieja, Bélgica, disponible en <http://www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/Schierup_Carl.html/>, consultado el 22 de agosto de 2017.
- Stiglitz, Joseph E. (2004), “El consenso post-consenso de Washington”, ponencia presentada en la conferencia “Del Consenso de Washington a una nueva gobernanza global”, Barcelona, Fundación CIDOB/Initiative for Policy Dialogue.
- Stoessel, Soledad (2014), “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI”, en *Polis. Revista Latinoamericana*, núm. 39, disponible en <<https://polis.revues.org/10453>>, consultado el 22 de agosto de 2017.
- Williamson, John (1990), “What Washington Means by Policy Reform”, en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, pp. 7-20.