



# Aportes para una traducción regional de la categoría de régimen de bienestar. Una mirada desde el caso argentino

VILMA PAURA

*Universidad Tres de Febrero (Untref), Argentina*  
vpaura@untref.edu.ar

CARLA ZIBECCHI

*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Universidad Tres de Febrero (Untref), Argentina*  
czibecchi@untref.edu.ar

*Resumen.* La categoría de régimen de bienestar ha sido aplicada con aportes críticos para estudiar los esquemas de protección en los países de América Latina. En el artículo se recuperan los debates que marcaron una primera etapa de movilización de la categoría en el contexto europeo y la traducción que se hizo desde espacios de investigación de los países latinoamericanos para el estudio de los casos propios. Se problematiza cómo la perspectiva de los regímenes de bienestar y las herramientas conceptuales vinculadas fueron adaptadas para proponer análisis regionales y locales sobre América Latina. A partir de una consideración sobre cómo fue leído el caso argentino, se plantea una discusión con las tradiciones que han caracterizado a los regímenes de la región como «híbridos», «incompletos» o «embrionarios», y se proponen algunos vectores posibles para una actualización crítica de esas lecturas. El trabajo de revisión teórica se apoya en el reconocimiento del corpus bibliográfico sobre regímenes de bienestar latinoamericanos.

*Palabras clave:* regímenes de bienestar comparados, producción de bien-estar, América Latina, régimen de bienestar argentino

## **Contributions to a regional version of the category of welfare regime. A perspective based on the Argentine case**

*Abstract.* The category of welfare regime has been applied with critical contributions to study protection schemes in Latin American countries. The article recovers the debates that marked a first stage of mobilization of the category in the European context and the translation that was made from research spaces in Latin American countries to study their own cases. It is discussed how the perspective of welfare regimes and the related conceptual tools were adapted to propose regional and local analyzes of Latin America.

Starting from a consideration of how the Argentinian case was read, a debate arises with the traditions that have characterized the regimes of the region as hybrid, incomplete or embryonic; and some possible vectors for a critical update are proposed of those readings. The theoretical review work is based on the recognition of the bibliographic corpus on Latin American welfare regimes.

*Keywords:* comparative welfare regimes, Latin America, Argentinian welfare regimen

## Introducción

En el contexto de intenso debate del final de la década de 1970 e inicios de 1980 del siglo pasado en torno al desarrollo y la crisis de los estados de bienestar, se destacó la propuesta teórica de Gosta Esping-Andersen (1993) que, retomando la tipología de modelos de política social ya esbozada por Richard Titmuss, planteó la categoría de régimen de bienestar como base para el estudio comparado de los estados de bienestar y la provisión de bienestar en 18 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Entendida como el arreglo institucional entre Estado, mercado y familias, esa categoría permitiría leer de otro modo los alcances y las transformaciones del estado de bienestar, y sería muy eficiente para los estudios comparados y para revisar algunos de los interrogantes que planteaba la segunda gran crisis del capitalismo. Por su parte, la tipología de regímenes de bienestar<sup>1</sup> propuesta por el sociólogo danés habilitaba el reconocimiento de variantes y rasgos comunes entre las combinaciones de intervención estatal, arreglos familiares y provisión mercantil establecidas en los países de mayor desarrollo; a su vez, tenía potencial como herramienta para reconocer lógicas de articulación, y generar y comprobar hipótesis sobre esos arreglos.

Apenas fue publicada, la propuesta de Esping-Andersen abrió importantes debates y también revisiones de su parte y, más allá de algunas discusiones que aún hoy no están saldadas, implicó una contribución en el análisis teórico y empírico de las políticas de bienestar y de los arreglos institucionales entre Estado, familias y mercado en las que se inscriben. Como ha dicho Abrahamson (1999), la publicación de *Los tres mundos del capitalismo de bienestar* marcó un punto de inicio de lo que él llamó una industria académica en torno al *Welfare Modelling Business*. En poco tiempo la tipología espingandersoniana de tres regímenes del bienestar y su propuesta teórica «viajaron» a otras latitudes más allá de las fronteras de las democracias capitalistas avanzadas estudiadas por el autor danés.

En un escenario de importantes mutaciones que incluían el pasaje del modelo de industrialización por sustitución de importaciones a un modelo aperturista de base neoliberal, a comienzos de la década de 1990, la categoría de régimen de bienestar fue importada por los investigadores de América Latina como herramienta teórico-analítica para revisar los propios esquemas de bienestar y de políticas sociales. Mediante la construcción de tipologías

---

1 En ocasiones el mismo autor (1993) habla de «regímenes de estados de bienestar». En este trabajo se usará la expresión de regímenes de bienestar entendiendo que se respeta en todo su sentido la propuesta espingandersoniana.

vernáculos, esos análisis dieron cuenta de los alcances de las políticas sociales y de los arreglos de bienestar en los países de la región, resultados de la combinación entre regímenes políticos autoritarios (dictaduras militares), y democracias inestables y la industrialización por sustitución de importaciones. Entre otros, con este marco teórico se analizó el caso argentino.

En esos usos, algunos autores locales clasificaron el caso argentino por su carácter de «híbrido» o como régimen de bienestar «incompleto» o de «desarrollo embrionario». Por su parte, en la construcción de las tipologías que encararon autores latinoamericanos, el modelo de bienestar argentino fue definido por su temprana expansión, amplia y segmentada antes de las reformas neoliberales (Filgueira, 1999) y con un fuerte sesgo productivista a partir de ese giro (Martínez Franzoni, 2007).

Sobre la base de estos estudios y la caracterización del caso argentino, en este trabajo nos proponemos aportar algunas consideraciones al campo de estudios sobre regímenes de bienestar en la Argentina que esperamos puedan contribuir también en la discusión sobre el potencial heurístico de la categoría y su aplicación en América Latina. Además de esta introducción, el desarrollo se organiza en cuatro secciones y un apartado de cierre. En primer lugar, recuperamos el trabajo fundacional sobre regímenes de bienestar comparados de Esping-Andersen destacando sus aportes teórico-analíticos, el estatus teórico de esa obra y la vigencia de la categoría de régimen de bienestar en la actualidad y reflexionando sobre el alcance heurístico de las tipologías de regímenes de bienestar. En segundo término, se problematiza sobre cómo fue la traducción regional y local de esa valiosa propuesta para destacar productos a nivel latinoamericano, como los estudios de Fernando Filgueira (1999) y de Juliana Martínez Franzoni (2007), y se avanza en algunos señalamientos más recientes sobre los regímenes de bienestar post hegemónía neoliberal. En la tercera sección, se revisa la forma en que la categoría de régimen de bienestar se introdujo en el estudio del caso argentino y los resultados analíticos de esa circulación. En ese sentido, se discute la designación de régimen híbrido o incompleto que derivó de esas interpretaciones atendiendo a la historicidad de esas perspectivas. Se reflexiona, en esa línea, sobre la presencia de algunos sesgos «primermundistas» o «eurocéntricos» que frecuentemente tiñen las lecturas de lo nacional (y latinoamericano) intentando establecer advertencias teórico-metodológicas y reconocer los problemas y desafíos que implica pensar un régimen nacional autóctono. Se examina, además, el lugar dado a la Argentina en las más reconocidas tipologías latinoamericanas como clave de superación de esos sesgos. En la cuarta sección se recuperan recomendaciones teóricas y, tomando como base el caso argentino, se adelantan algunos vectores que podrían marcar una

agenda de investigación futura en el estudio de los regímenes de bienestar. Entre ellos, proponemos considerar el peso del ordenamiento del sistema político federal y el registro de niveles subnacionales de producción de bienestar. Dos interrogantes nos resultan centrales y con potencial para explorar esta cuestión. Por un lado, nos interrogamos sobre cuánto captan de las heterogeneidades de nivel subnacional las definiciones conocidas del régimen de bienestar argentino, –de universalismo estratificado o estatal productivista y familiarista, según las valiosas propuestas de Fernando Filgueira (1999) y Juliana Martínez Franzoni (2008)– y en qué medida su registro sería empíricamente productivo.

Por otro, indagamos si ganaría la fecundidad heurística de la categoría de régimen de bienestar si suspendiéramos la perspectiva del nacionalismo metodológico y propusiéramos «lentes» más sensibles a las diversidades subnacionales. En ese sentido, sostendremos que la consideración de la diversidad regional en el país puede dar lugar a mejores herramientas analíticas y resultados pertinentes en el estudio de los arreglos Estado-mercado, familias y comunidad en la Argentina. En las consideraciones finales, dejamos abierta la línea de discusión.

El artículo se apoya en una exhaustiva revisión bibliográfica y forma parte de una investigación en curso como parte del proyecto «Regímenes del bienestar en Argentina. Cartografías subnacionales heterogéneas» (Universidad Nacional Tres de Febrero [Untref], Argentina), el cual se propone indagar en la heterogeneidad de arreglos institucionales entre las esferas estatal, mercantil, comunitaria y familiar que participan en la provisión de bienestar a nivel subnacional en la Argentina.

### **La categoría de régimen de bienestar. Aportes fundacionales y cuestionamientos fértiles**

Entre fines de la década de 1980 e inicios de 1990 de la pasada centuria, en el marco de una prolífica discusión en las ciencias sociales sobre «la crisis» de los estados de bienestar y los repliegues anunciados, se destacó la propuesta teórica de Esping-Andersen que, retomando la tipología de modelos de política social ya esbozada por Titmuss, planteó la categoría de régimen de bienestar como base para el estudio comparado de los estados de bienestar y la provisión de bienestar en 18 países de la OCDE. Esta propuesta sentó las bases de una serie de discusiones y estudios que ayudarían a revisar antecedentes históricos y a analizar posibles derivaciones de las transformaciones del *welfare state*.

En efecto, después de aproximadamente 25 años de «éxito considerable» en el marco de un crecimiento económico sin precedentes, la crisis

capitalista movilizó argumentos políticos y científicos que cuestionaban los postulados del reporte Beveridge y de la teoría keynesiana. En el campo político, el *welfare state*, defendido por los gobiernos socialdemócratas como una conquista de la clase obrera y un instrumento de cambio social, pasó a ser objeto de críticas por parte tanto de la derecha más radical como de la izquierda marxista (Picó, 1990[1987]). Se pasaba, por ello, de un acuerdo de valoración positiva del Estado de bienestar a las dudas sobre su continuidad como fórmula política.

En el mismo clima de ideas, se producía una reestructuración de los paradigmas que habían dominado en las ciencias sociales durante casi todo el siglo XX expresada en la crisis del positivismo, del marxismo y del estructuralismo, y el ascenso de las teorías de la elección racional y de las interpretativas (Alexander, 1988). El debilitamiento de ciertas versiones del marxismo y el cuestionamiento a las consideradas «grandes narrativas», de mayor poder generalizador que explicativo, contribuyeron con la revisión de categorías y abordajes analíticos (Plotkin & Zimmermann, 2012). En el ámbito de la sociología, se pusieron en cuestionamiento los enfoques puramente macro-sociológicos, “teñidos casi siempre de algún tipo de razonamiento funcionalista” (Barrault & Valcarce, 2015, p. 9). Esas discusiones alcanzaban a los estudios que ponían el foco tanto en los orígenes y la expansión de los estados de bienestar como en su crisis.

En esos cruces de voces teóricas y diversidad de paradigmas, autores comprendidos en una «perspectiva sociocéntrica» de matriz estructural funcionalista se combinaban con quienes valoraban el peso de los cambios demográficos y la transformación industrial –en esa «lógica de la industrialización» se destaca la obra de Harold Wilensky– y confrontaban hipótesis con otros que, desde «el enfoque de los recursos de poder», ponían el peso en la distribución de poder en la sociedad civil y en el gobierno para explicar las políticas estatales. Desde ese punto de vista, también conocido como la «teoría de la lucha de clases», Walter Korpi reconocía el mayor poder de negociación de la clase obrera frente al capital planteando lo que reconocemos como su principal innovación: el desplazamiento del centro de la discusión de los factores directamente económicos hacia los agentes políticos en disputa (Rodríguez, 2010). Por su parte, autores neomarxistas como Claus Offe y Jürgen Habermas en Alemania o el norteamericano James O’Connor abordaban la crisis del estado de bienestar desde una perspectiva sistémica para mostrar sus tensiones estructurales y su relación con la crisis capitalista. Desde una postura crítica a estas visiones sociocéntricas, desde el flamante neo institucionalismo histórico y la sociología histórica –la obra seminal fue *Bringing the State Back In*, de Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda

Skocpol, en 1985—, se abogaba por «el regreso del Estado» para analizar con atención las tradiciones institucionales y el *path dependency*, así como la autonomía de las burocracias estatales.<sup>2</sup>

La categoría de régimen de bienestar propuesta por Esping-Andersen permitió un desplazamiento en esos debates de época.<sup>3</sup> En sus palabras,

...los países desarrollados contemporáneos se agrupan no solo en relación a cómo están constituidas sus políticas tradicionales de bienestar social, sino también en relación a cómo dichas políticas influyen en el empleo y en la estructura social general. Hablar de un «régimen» denota el hecho de que, en la relación entre el Estado y la economía, están entremezclados sistemáticamente un complejo de rasgos legales y organizativos (Esping-Andersen, 1993, p.18).

Su aporte no consistió solo en usar la noción de «régimen» como vía para poder reconocer el entramado sistemático de dimensiones varias, sino en desplazar la clave de explicación de la pura responsabilidad estatal: «debemos tener en cuenta como las actividades del Estado están entrelazadas en la provisión social con las del mercado y el papel de la familia» (1993, p. 41).

En respuesta a algunos estudios cuantitativistas, se trataba de analizar no solo el gasto como expresión del compromiso estatal con el bienestar. El objetivo consistía en valorar no solo el rol de la clase obrera, y su poder de demanda y negociación; registrando el *path dependency*, también era necesario revisar la fotografía del presente; en palabras de Esping Andersen (1993): «la cuestión de la formación de la coalición política era decisiva y las reformas anteriores han contribuido de manera decisiva a la institucionalización de las preferencias de clase y del comportamiento político» (p. 54).

Además, más allá de estas discusiones, un argumento sólido de esta propuesta sería la idea de que el estado del bienestar no es solo un mecanismo para intervenir en la estructura de la desigualdad y posiblemente corregirla, sino que es un sistema de estratificación en sí mismo; es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales (Esping-Andersen, 1993, p. 44).

---

2 Diversas y valiosas clasificaciones de los trabajos de la época pueden encontrarse en Skocpol y Amenta (1986); Fleury (1997); Picó (1987) y Merrien (1990), entre otros trabajos que proponen sistematizaciones sobre la forma en que se ha estudiado la expansión del estado de bienestar.

3 Tal como se reconstruye a partir de la página web del autor, sus primeros artículos al respecto pueden rastrearse desde mediados de 1980. Por ejemplo, From Poor Relief to Institutional Welfare States (with Walter Korpi). En R. Eriksson *et al.* (Eds.), *Welfare States and Welfare Research*. New York; (1987). The Comparison of Policy Regimes. En Andersen, Rainwater & Rein (Eds.) e Institutional Accommodation to Full Employment: A Comparison of Four Policy Regimes. En H. Keman & Paloheimo, H (Eds.). *Coping with the Economic Crisis*. London and Beverley Hills: Sage. Ver <https://www.upf.edu/web/esping-andersen>. Consultada en junio de 2019.

Con estas distinciones, el autor supo pararse «sobre los hombros de gigantes» tanto teórica como empíricamente. Por un lado, su tipología compuesta por los tipos «liberal», «conservador» y «socialdemócrata» de regímenes de bienestar se apoyó en los antecedentes de Marshall y de Titmuss; por otra parte, empíricamente, se nutrió de los estudios comparados de esos años como los de Wilensky, Flora y Heidenheimer, y Mommsen (Arts & Gelissen, 2002, p.138). Sin embargo, a pesar de la buena recepción que tuvo y su amplia difusión, su propuesta recibió duras críticas sobre dimensiones diversas. Sobre el procedimiento de construcción y el valor de su tipología de tres tipos de regímenes –liberal residual, conservador meritocrático y socialdemócrata universalista– se discutió el alcance teórico y el estatus típico ideal o real de sus tipos, así como la necesidad de agregar un cuarto tipo que mostrara la combinación de bienestar de los países mediterráneos (Esping-Andersen, 2000; Arts & Gelissen, 2002; Schubert, Hegelich, & Bazant, 2009). En torno a la escasa referencia a las familias y la invisibilización del trabajo de las mujeres, uno de los primeros cuestionamientos provino de Lewis (1992) que planteó la necesidad de incorporar al concepto de régimen de bienestar la relación entre el trabajo remunerado/no remunerado y la contribución que este último representa para el bienestar de las familias, al mismo tiempo que propuso una tipología de los regímenes de bienestar a partir del modelo de familia del varón proveedor.<sup>4</sup>

En *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Esping-Andersen (2000) reaccionó frente a las críticas y amplió sus argumentos prestando especial atención a los cuestionamientos desde los estudios de género y feministas. Por un lado, reconoció que la tipología de «los tres mundos» tan cuestionada estaba basada «demasiado estrictamente en los programas de mantenimiento de ingresos, demasiado centrada únicamente en el nexo entre Estado y mercado, y demasiado elaborada en torno al obrero de producción masculino» (p. 101). Ahora bien, sobre la demanda de agregar un cuarto tipo (el tipo mediterráneo, conservador y altamente familiarizado, con presencia fuerte de la Iglesia católica) y sobre los cuestionamientos a los criterios de sustentación de la tipología y su «rigidez» (para captar las transformaciones post década de 1980), Esping-Andersen sostuvo dos argumentos: por un lado, que su tipología no refería a programas individuales; por otro, que las etiquetas se derivaban de la economía política europea y se referían a las condiciones socioeconómicas de las décadas de 1970 y 1980, momento de maduración de los estados

---

4 Hemos reconstruido estas discusiones en Paura (2013).

de bienestar; es decir, una configuración de producción industrial masiva: una estructura de clases en la que el trabajador manual masculino era el ciudadano prototípico y una sociedad en la que la familia prototípica era del tipo estable y con una sola fuente de ingresos.

Lo cierto es que, como resultado de sus aportes y de las objeciones y los debates amplios y abiertos que su aplicación comenzó, la categoría de régimen de bienestar permitió, como sintetizan Minteguiga y Usabart-González (2017, p.215), construir una mirada integral de las intervenciones sociales más allá de la fragmentación sectorial, superar la aproximación cuantitativista, que considera como variables principales el gasto público social, o las coberturas y cantidad de prestaciones que se brindan; considerar la provisión que se realiza desde el mercado, la familia y la comunidad, además de la estatal; y, fundamentalmente, «no perder de vista que el objetivo investigativo último es dar cuenta del modelo de sociedad que se edifica con tales intervenciones y sus efectos» (p. 215). Además, las discusiones iniciadas por las autoras feministas sobre el modelo analítico centrado en el varón proveedor del orden fordista y las formas cristalizadas de familiarización en la provisión del bienestar corrieron la frontera hacia nuevos estudios y la deconstrucción de marcos interpretativos que ya no lograban dar cuenta de nuevos arreglos familiares y de género. En fin, la relación situada y relativamente cambiante establecida entre la participación de las tres esferas de provisión de bienestar en cada país mediante la figura del «*welfare mix*» ha permitido, entre otras ganancias, poner en discusión los tipos de régimen de bienestar propuestos por Esping-Andersen y las dimensiones para operacionalizar esa matriz analítica. Así, por ejemplo, las controversias establecidas en torno a cómo medir la mercantilización y la familiarización permiten considerar, junto con Chiara Saraceno (1997), que puede tratarse de una cuestión de «grados» y, entonces, se pueden habilitar lecturas más sensibles a las configuraciones nacionales que escapan al tipo paradigmático.

Entonces, si la nueva categoría habilitó renovados enfoques sobre los arreglos y alcances del bienestar dentro de la comunidad europea y los países de industrialización avanzada, ¿qué aplicación tuvo la noción y las tipologías originales en el estudio de los casos de América Latina?, ¿qué otros interrogantes contribuyó a instalar?

## La «traducción»: el estudio de los regímenes de bienestar en América Latina<sup>5</sup>

En América Latina una primera etapa de difusión de la categoría de régimen de bienestar se corresponde con el inicio de la década de 1990, como reacción a la publicación de *Los tres mundos del estado del bienestar*. En la Argentina, por ejemplo, esa circulación se inscribe en el momento fundante del campo de estudio de las políticas sociales en el país (Soldano & Andrenacci, 2005) y, como se analizará en el punto 3, se asociará a la idea de «regímenes híbridos», insuficientemente problematizada posteriormente. Esas primeras aplicaciones de la categoría permitieron revisar en retrospectiva los esquemas de bienestar y los arreglos de protección derivados de la combinación entre un predominio de regímenes políticos autoritarios y el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y sentaron interrogantes sobre las reformas de ajuste neoliberal que empezaban a producir cambios en los sistemas de protección y en sus efectos. Otros estudios apenas posteriores, en un segundo momento de circulación de la categoría en la región, ya consolidadas las reformas de matriz neoliberal, tomaron la propuesta de construcción tipológica como vía para discutir sobre los modelos de bienestar locales, el reconocimiento de la diversidad entre los países y, sobre todo, para destacar que, en las sociedades latinoamericanas, las fórmulas societales –considerando los arreglos entre Estado-mercado-familias/mujeres y comunidad– presentaban rasgos propios que era menester identificar y analizar. Esos trabajos enriquecerían la interpretación al proponer tipologías vernáculas en lugar de querer encajar los propios desarrollos en la tipología aplicada en los países de renta alta.

La primera propuesta fue publicada por Filgueira en 1999. El autor se diferenció de una clasificación anterior propuesta por Carmelo Mesa Lago (1989) en la que este autor distinguía los desarrollos de políticas de seguridad social en la región tomando en consideración el origen temporal de los primeros programas de pensiones, los seguros de enfermedad/maternidad y el grado de desarrollo para distinguir con este criterio a países pioneros, tardíos e intermedios.<sup>6</sup> Frente a la clasificación continua de Mesa Lago, Filgueira construyó una tipología de modelos de bienestar

---

5 Este subtítulo y el siguiente recuperan las nociones de traducción y tradición en el sentido que propone Grondona en su tesis «Tradición» y «traducción»: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones (Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2012), que, a nuestro entender, captan muy bien la inscripción de nuestros países en ciertas tendencias, pero también permiten recuperar su especificidad.

6 Para ampliar, Filgueira (1999) y Del Valle (2010)

y/o sistemas de prestaciones sociales desarrollados en el marco del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. A partir de considerar los rasgos particulares de los países de la región, el autor problematizó la categoría de régimen de bienestar importada de Europa. Por una parte, destacó la particularidad de las dinámicas políticas latinoamericanas y la alternancia democracia-dictaduras y de otros factores como el escaso peso del movimiento obrero, el funcionamiento irregular del mercado y la carga de los oligopolios y los monopolios, y la existencia de mercados de trabajo con amplios niveles de informalidad. También, plantó cierta distancia en relación con los aportes de los autores europeos que sostenían que para analizar los estados de bienestar importaba el «cómo» y no el «cuánto» se gasta. Para el sociólogo uruguayo, en cambio, era necesario considerar que en nuestra región existe una alta disparidad en el «cuánto», cuestión central que no puede desatenderse en el análisis.

Por otro lado, propuso tomar el grado de madurez de un país como una variable intermedia que, a su vez, es explicada por variables antecedentes. Considerando como principales indicadores la cobertura (cierta forma del «cómo» del gasto), el gasto (el «cuánto»), su distribución sectorial y sus niveles de prestación de servicios (aproximación adicional al «cómo» del gasto, especialmente en educación), incorporó el grado de desarrollo social en cada país y llegó, así, a su tipología de modelos de bienestar compuesta por tres tipos con datos relevados de 1970 (y en algunos casos de 1980), es decir, del momento de madurez del modelo de desarrollo industrial por sustitución de importaciones.

El primer tipo, al que llamó de «universalismo estratificado» (Uruguay, Argentina y Chile), se corresponde con un desarrollo temprano de los sistemas de bienestar y protección extendida a la mayor parte de la población a través de mecanismos de seguridad social y una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso a estos mecanismos. En los «regímenes duales» (Brasil y México), la estratificación es mayor y predomina la heterogeneidad territorial, amplios sectores rurales y algunos estados están excluidos de la seguridad social. El tercer grupo, los «regímenes excluyentes» (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador), desarrollaron sistemas elitistas y excluyentes de seguridad social (20% de la población incorporada) y duales en educación, como resultado de la acción de las élites depredadoras que, apoderándose del aparato estatal, extraen rentas de economías primarias y evitan la generación de bienes colectivos.

La propuesta tipológica de Filgueira dejó en claro que los tipos ideales que aplicaban para los países de la OCDE tenían poca eficacia en el estudio

de los casos latinoamericanos. No obstante, permitió recuperar la noción de «régimen» para dar cuenta de la articulación entre formas y alcances de provisión de seguridad y protección, y las dinámicas económicas y los modelos de desarrollo. Sin atender centralmente la cuestión de la mercantilización o desmercantilización del bienestar, Filgueira trabajó con la dimensión de la estratificación/efectos en la estructura social para reconocer, por ejemplo, que, aún bajo la forma de un universalismo estratificado, las sociedades de Argentina, Uruguay y Chile mostraban efectos de distribución.

En diálogo crítico con este esquema y recuperando las dimensiones de Esping-Andersen de mercantilización/desmercantilización y familiarización/desfamiliarización, Juliana Martínez Franzoni (2005; 2007) elaboró una propuesta tipológica de regímenes de bienestar desde la perspectiva de género. Ya en la segunda etapa de difusión de la categoría de régimen de bienestar, con la incorporación de las críticas hechas desde las autoras feministas, su trabajo pone en descubierto la contribución de las familias y de las mujeres en la provisión de bienestar en los países de la región. Así, sus aportes han sido fundamentales para entender ciertas particularidades de los regímenes de bienestar en América Latina.

La investigación empírica de Martínez Franzoni, que cubre el período 1998-2004, destaca los complejos procesos y factores que es necesario atender y que diferencian a los países de América Latina de los de mayor desarrollo. Junto con políticas sociales débiles o inexistentes, las familias ocupan un lugar central en la sobrevivencia, en particular, mediante el trabajo no remunerado femenino; además, la inserción económica laboral no es la norma. Como los mercados laborales y las políticas públicas no son estables o solventes, una proporción importante de la población no puede resolver sus riesgos vía el mercado laboral o a través de las políticas públicas. Más bien, dice Franzoni (2007), estamos ante mercados altamente informales y una asignación de recursos estatales que no se ajusta a las necesidades de la población.

En su desarrollo, la autora logra dar cuenta de las formas de asignación de bienestar reconociendo la participación de las familias, los mercados y los Estados, y señala, entre las distintas prácticas de asignación de recursos que coexisten bajo el predominio de alguna sobre las otras, la presencia del «tercer sector»<sup>7</sup> –o la economía solidaria– y formas de cooperación interna-

---

7 A partir de la incorporación del «tercer sector», se avanza en la precisión de que el terreno de la reproducción social no es privativo de la familia y/o el Estado, en tanto requiere de un análisis de nivel intermedio vinculado a la visualización de tejidos sociales comunitarios y locales (Picchio, 2001).

cional y asociativas que generan algún tipo de asignación de recursos. Sobre la base de un análisis estadístico de conglomerados, la autora identifica tres tipos de regímenes de bienestar: estatal-productivista, estatal-proteccionista y familiarista.

En la misma época, un número importante de estudios comparados dio lugar a otras tipologías que también buscaron establecer criterios vernáculos para clasificar los regímenes de países de desarrollo medio y bajo. Como sintetiza Cruz-Martínez (2019), se podrían distinguir tres grupos: i. las propuestas que reconocieron diferentes regímenes en la región, como las que mencionamos y a las que se suman Barba Solano (2009), Huber y Stephens (2005) y más recientemente Pribble (2011), entre otros; ii. los autores que agruparon a todos los países latinoamericanos en un mismo tipo (Gough & Wood, 2004; Gough, 2013; Barrientos, 2004) y, iii. líneas más recientes que distinguen regímenes intra-nacionales, a las que nos referiremos más adelante. En ese corpus, todos los autores indicaron las mutaciones que implicaron los esquemas de bienestar resultados de la etapa neoliberal con relación a los desarrollos del siglo XX. Con matices, los estudios señalaron las limitaciones en términos de protección que significaba el alto porcentaje de trabajadores sin registración formal y las tendencias de privatización del bienestar del nuevo orden.

Entre esos autores, Ian Gough (2004) destacó el potencial de la categoría de «régimen estatal de bienestar»<sup>8</sup> como un marco poderoso para estudiar la política social en contextos de desarrollo por cuatro razones: i. el enfoque del régimen de bienestar se refiere precisamente a la «combinación de bienestar» más amplia: las interacciones del sector público, el sector privado y los hogares en la producción de medios de vida y la distribución del bienestar, un tema dominante en la literatura sobre el desarrollo; ii. se centra no solo en las instituciones sino también en los resultados, es decir, en los estados reales de «bien o mal estar» de grupos de personas; iii. es un enfoque de «economía política» que integra a las instituciones de bienestar en las «estructuras profundas» de la reproducción social y, de esa forma, obliga a los investigadores a analizar la política social no solo en términos técnicos, sino también en términos de poder; y iv. permite identificar grupos de países con características de bienestar en común y promete distinguir entre grupos de países en desarrollo según su trayectoria o caminos de desarrollo.<sup>9</sup>

---

8 Gough (2004, p. 26) señala que usa «régimen estatal de bienestar» siguiendo el uso de Esping Andersen en su primer libro. Luego, el autor danés usaría solo «régimen de bienestar», pero para Gough será importante sostener esa distinción en la tipología que construye.

9 La traducción es nuestra.

Actualmente, a más de quince años de la mayoría de estos trabajos, se impone la revisión de esas clasificaciones tras los cambios producidos en los años del «giro progresista» en los países de la región, tarea en la que han contribuido recientemente Analía Minteguiaga y Gemma Ubasart-González (2014; 2017). Los mismos autores de las tipologías que tomaron una fotografía de los arreglos institucionales Estado/familias/mercado, y de sus efectos en términos de protección y bienestar entre fines del anterior e inicios del nuevo milenio, revisando esas mutaciones (Filgueira, 2013; Barba Solano, 2016; 2018). Los cambios de las dos últimas décadas en el mayor protagonismo del Estado en los esquemas de protección, sus efectos de desmercantilización y las tendencias de familiarización o desfamiliarización que se hayan registrado como resultado de las agendas de género en un número importante de países, así como el mayor o menor peso de las transferencias no contributivas, imponen esa revisión. En palabras de Barba Solano (2018, p.103), «el resultado combinado de las reformas liberales de los años 1980-1990 y de las reformas universalistas de la primera década de 2000 es que los regímenes de bienestar regionales han sufrido importantes transformaciones». En este sentido, revisar la caracterización del caso argentino en las tipologías mencionadas y los límites de esos encuadres puede ser una perspectiva fecunda para aportar en esa actualización sobre el estudio de los regímenes de bienestar en la región.

### **«Tradición», legado y tipologías, claves de estudio para el caso argentino**

Los fenómenos sociales son percibidos con mayor o menor claridad desde las disciplinas científicas que los estudian según los momentos históricos y las condiciones de producción en que se realizan. En general, estos procesos se analizan a partir de un conjunto de herramientas en tensión: se plantean nuevos interrogantes, se revisan categorías y propuestas metodológicas, y se escrutan ciertas prenociones y conceptualizaciones propias de las formas bajo las cuales se estudian fenómenos y procesos sociales en un momento determinado. ¿En qué medida y desde qué puntos de vista la categoría de régimen de bienestar y la tipología espingandersoniana movilizaron definiciones en torno a las políticas sociales y al bienestar en la Argentina? Considerando su contexto de producción, ¿cuáles han sido sus principales contribuciones y su legado?

Entender de qué manera los regímenes de bienestar fueron conceptualizados, definidos y caracterizados por autores locales y qué rasgos se registraron del caso argentino desde esas perspectivas implica entender el momento y las condiciones de producción como parte de esas definiciones. Como

analizamos en otro trabajo (Paura & Zibecchi, 2014), el campo de estudio de la política social, una vez reestablecida la democracia en la Argentina, estuvo marcado por dos procesos –en cierta medida convergentes– que impactaron en la revisión de las agendas de investigación. Por un lado, se pueden identificar las mutaciones de índole teórico metodológico y la existencia de paradigmas alternativos en el campo de las ciencias sociales. El retorno del exilio de muchos investigadores y la renovación en las estructuras universitarias de las ciencias sociales abrieron un espacio para plantear nuevas formas de indagar fenómenos y procesos sociales. La permeabilidad frente a las líneas de investigación que se venían desarrollando en países de Europa y en los Estados Unidos estimuló nuevos abordajes que daban cuenta de cierto proceso de intercambios interdisciplinarios. En ese contexto, el estudio del Estado, de sus instituciones y políticas ocupó un lugar central.

El segundo proceso fue la transformación de la matriz socio-política de centralidad estatal (Repetto, 2001) que había regido el desarrollo de la configuración de políticas sociales en la Argentina hasta la década de 1990 que marcó «a fuego» la agenda de investigación de la política social. La estructuración de una nueva matriz sobre la base de la privatización, la descentralización y la focalización instaló casi por imposición empírica la consideración de las mutaciones que se estaban produciendo (Paura & Zibecchi, 2014), entre ellas los arreglos institucionales bajo los cuales se «producía bienestar».

En ese contexto la renovación de universidades nacionales, la creación de nuevos centros de estudios o el mayor protagonismo de centros ya existentes en materia de políticas públicas<sup>10</sup> se presenta como un antecedente valioso e ineludible. Una importante producción bibliográfica analizó la «crisis» del Estado de bienestar autóctono en sus múltiples manifestaciones: las reformas estructurales, las consecuencias del «ajuste estructural», el debate sobre la pobreza en un contexto democrático, el carácter asistencial que tuvieron las intervenciones estatales y el desmantelamiento de las instituciones que producen bienestar. Se pueden destacar los importantes aportes fundacionales de Lo Vuolo y Barbeito (1998); Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodriguez (1999); Golbert, Lumi y Tenti Fanfani (1992); Isuani (1985; 1992); Bustelo e Isuani, (1990); Minujín y Kessler, (1996); Tenti Fanfani (1989); Feldman, Isuani y Golbert (1988), entre otros autores que tuvieron un papel protagónico en el período. En relación con estos estudios, Grondona (2017) señala

---

10 Como parte del protagonismo que tendrán en esos años renovados y nuevos centros de investigación y de difusión –bajo un formato de organización de la sociedad civil– el Centro Interdisciplinario de Políticas Públicas (CIEPP), creado en 1989, tendrá un lugar destacado en el estudio de las políticas sociales. Autores como Rubén Lo Vuolo, Alberto Barbeito y Laura Pautassi, mencionados en esta sección, desarrollaron allí su producción.

que paradójicamente, a pesar de esa producción destacada, buena parte de los diagnósticos sobre la de-construcción del Estado social durante la década neoliberal se construyó a partir de explicaciones y descripciones que daban cuenta del modo en que aquel se había montado en otros contextos (particularmente, en Francia).<sup>11</sup> Según la autora, esta tradición oscureció la investigación sobre las transformaciones por entonces en curso, y operó como un obstáculo para comprender las innovaciones posteriores frente a cierta sobredimensión en los análisis de las formas de protección heredadas de la «era del bienestar».

Al respecto, Ramacciotti (2010) sostiene que es importante entender la forma bajo la cual en la Argentina se analizaron «las etapas del desarrollo» de las políticas sociales. Entre las hipótesis que plantea la autora, una se vincula con la traslación al ámbito local de las conceptualizaciones teóricas acerca de las características que asumió el Estado en el contexto de la segunda postguerra. En este marco, la etapa del peronismo (1943-1955) se asemejó a un «pseud estado de bienestar», «estado de bienestar imperfecto», «estado de bienestar a la sudamericana». Como toda traslación teórica, señala Ramacciotti, el uso de este esquema escapa a la evidencia empírica y a las relaciones históricas específicamente conformadas.

Estos señalamientos brindan claves para interpretar la propuesta de Lo Vuolo y Barbeito (1998) quienes recurrieron a la categoría de régimen de bienestar y a la tipología espingandersiana para explicar el devenir de la génesis, madurez y crisis del estado de bienestar argentino al que definieron como un «régimen híbrido»:

En el caso de Argentina, el modelo corporativo dominó el proceso de desarrollo del régimen de EB, pero a su vez fueron incorporados muchos elementos del social –demócrata; el componente liberal jugó un papel marginal. En Argentina, las leyes de movimiento de este **régimen híbrido** tienen mucho que ver con la crisis del EB y con las características del camino seguido para su transformación. Comprender este proceso es importante porque el nuevo régimen de EB es, en gran medida, dependiente de la dinámica del modelo previo (Lo Vuolo & Barbeito, 1998, p.111).<sup>12</sup>

Inscripta en un marco conceptual que asume un devenir evolutivo de la política social como organizador, los autores construyen, bajo esta

---

11 Para Grondona (2017) esta tradición oscureció la investigación sobre las transformaciones por entonces en curso y operó como un obstáculo para comprender las innovaciones posteriores.

12 El destacado nos pertenece.

conceptualización, una «reseña histórica» de las políticas sociales hasta su «maduración» para luego centrarse en la «crisis» como un déficit de racionalidad del Estado de bienestar argentino a partir del análisis del ambiente económico y fiscal, el ambiente del mercado de trabajo y de distribución del ingreso, el ambiente político e ideológico y el ambiente programático (política previsional, educativa, salud, asignaciones familiares, vivienda, saneamiento, entre otras). Ante estas transformaciones Lo Vuolo y Barbeito (1998) problematizan el «desmantelamiento» de instituciones que producen bienestar en un gobierno democrático.

En todo caso, a la pregunta de por qué la Argentina puede aparecer como una «anomalía» respecto del entendimiento común en estas cuestiones, una primera respuesta es «porque el proceso de desarrollo de las instituciones del estado de bienestar autóctono no siguió los senderos típicos de las experiencias democráticas europeas» (Lo Vuolo & Barbeito, 1998, p. 19).<sup>13</sup>

Siguiendo las mismas premisas, en ese clima de constitución de un campo de estudios específicos, fue central el aporte de los trabajos que incorporaron al análisis la perspectiva de género. Como destacamos en otro trabajo (Paura & Zibecchi, 2014), entre mediados de la década de 1980 y principios de 1990, había comenzado un campo de indagación sobre ciertos fenómenos sociales marcados por género. De acuerdo con Ramacciotti (2010), historiadoras como Marcela Nari, Mirta Lobato y Dora Barrancos mostraron las marcas genéricas como un elemento performativo y constitutivo de toda política social al mismo tiempo que señalaron a la política social como un campo que puede tender a la inclusión, así como también a una lógica de exclusión, marginación y subordinación para las mujeres.

La celeridad de las reformas neoliberales de la década de 1990, con diversos impactos en los grupos poblacionales, el aumento de la jefatura femenina de los hogares y los altos niveles de desocupación y subocupación de las mujeres impondrán un nuevo contexto y nuevos interrogantes sobre los cuales la tradición de estudios de la política social ya no podía aproximar respuestas; ya no tenía sensibilidad para aprehender el impacto diferencial en las mujeres de la «crisis» del bienestar. Desde el campo de los derechos sociales y su relación con la ciudadanía, autoras como Laura Pautassi realizaron una propuesta de interpretación considerando el tratamiento diferencial y discriminatorio que tuvo el estado de bienestar en la Argentina hacia las mujeres:

---

13 El destacado nos pertenece.

El arreglo institucional denominado «estado de bienestar», cuyas bases fueron establecidas entre 1943-1955 [...], se caracterizó como un «híbrido» con un fuerte componente de tipo corporativo - meritocrático y bajo el supuesto de un acuerdo distributivo con eje en la relación de trabajo [...] En este contexto, se aprecia una visión «paternalista» con respecto a las mujeres, protegidas por el vínculo matrimonial si estaban «a cargo de un hombre» o si enviudaban. Para las demás mujeres (solteras, solteras con hijos/as, unidas), y en tanto no hubiesen ingresado al mercado de trabajo, la tendencia predominante consistió en la falta de prestaciones (Pautassi, 2000, p. 113).

Nuevamente la idea de hibridez mostraba el entendimiento actualizado de la propuesta de Esping- Andersen y también la gravitación del modelo interpretativo europeo para leer los procesos locales.

Sin duda, estas propuestas analíticas contribuyeron al surgimiento de líneas de investigación y un debate fecundo para el periodo; además, tuvieron la particularidad de proponerse como una «lente» de interpretación en ese momento de grandes mutaciones que formaron parte de las condiciones de producción. Se constituyó, así, un legado y la consolidación de una tradición que permitió organizar universos de sentido, criterios operativos y conceptualizaciones con vistas a ordenar en términos analíticos transformaciones profundas de las instituciones que producían bienestar. Siguiendo la producción del periodo de Lo Vuolo y Barbeito (1998); Pautassi (1995; 2000); Lo Vuolo *et al.* (1999) podemos destacar algunas dimensiones y particularidades de su legado:

- Se asumió que el desarrollo de las instituciones típicas del estado de bienestar fue un elemento esencial en el proceso económico y de integración social de la Argentina. Para los autores/as analizados, la expansión de los servicios públicos y los esquemas fiscales tuvieron importantes consecuencias en la estructuración de las clases sociales y en el funcionamiento de la economía.
- La experiencia europea fue punto de referencia ineludible. De esta manera, Lo Vuolo y Barbeito (1998, p.18) señalan que «contraviniendo la experiencia europea»<sup>14</sup> en la Argentina, y en la mayoría de los países latinoamericanos, la ausencia del juego político de los

---

14 Flora (1986) señala a la estabilidad política como uno de los elementos cruciales en la favorable constelación de factores que se observa correlativamente en el desarrollo de los estados de bienestar de Europa occidental.

partidos políticos competitivos fue una peculiaridad del proceso de «maduración» del estado de bienestar argentino.

- Se reconoció que el proceso de «maduración» sí compartía con la experiencia europea el rápido crecimiento del gasto social, la propuesta programática y su cobertura, el aumento de las prestaciones públicas y la expansión de instrumentos masivos de regulación del proceso económico.
- El sistema de seguridad social argentino también podía ser –según los autores– conceptualizado como un híbrido entre dos modelos: el de tradición «bismarckiana», en el cual los derechos derivados de la relación laboral se anteponen a los consagrados al conjunto de la ciudadanía y, el segundo, de tradición «laboralista anglosajona», que pretende cubrir a toda la población independiente de la actividad económica que realice. De tal manera, se identificaba una dinámica propia del régimen del tipo «corporativo- meritocrático» pero con un discurso de tipo universalista.
- Desde el punto de vista de los derechos sociales, la lectura del modelo híbrido se aplicó en el análisis del impacto diferencial para las mujeres. Según lo analizado por Pautassi (1995; 2000), debido a que los principales seguros sociales (previsión, obras sociales, asignaciones familiares) cubrían a los trabajadores (varones empleados), se produjo, en Argentina, una diferenciación de hecho y de derecho para con las mujeres.

Es estimulante recuperar el aporte de autores y autoras locales que asumieron el desafío de establecer una interpretación sobre las transformaciones vertiginosas de la manera en la cual, en la Argentina de la década de 1990, se producía el bienestar. No obstante, al mismo tiempo, se impone la necesidad de revisar ciertas interpretaciones cerradas apriorísticamente, que presentan sesgos eurocéntricos –dónde el punto de comparación son los países centrales– poco sensibles a las particularidades que asumen esas cuestiones en los contextos autóctonos.

En esa dirección, los estudios tipológicos sobre regímenes de bienestar en América Latina desplegaron categorías autóctonas que evitaron una calificación previa de países «periféricos», «dependientes», «experiencias tardías hacia la modernidad urbano-industrial» y han sido importantes para estudiar el caso argentino. Por un lado, la inclusión del caso en el tipo de «universalismo estratificado» de Filgueira permite reconocer la tensión entre una gran expansión de los bienes y servicios, y su segmentación, asociada a los beneficios que alcanzaban a trabajadores formales urbanos vinculados a la industrialización por sustitución de importaciones, específicamente a las

actividades productivas centrales y a las de servicio propias de los procesos de urbanización asociados. Por su parte, la inclusión de la Argentina en el tipo «estatal productivista» en la propuesta de Martínez Franzoni registra el compromiso estatal en la provisión de recursos, aun teniendo en cuenta las restricciones y tendencias del giro neoliberal. En ambos casos, la clasificación tipológica permite, como diría Esping-Andersen (2000, p. 101), «ver el bosque en lugar de una miríada de árboles», captar atributos fundamentales y reconocer la lógica que subyace a su dinámica e, incluso, puede que a su causalidad, y, en tercer lugar, provee herramientas para generar hipótesis sobre estos procesos. Estudios más recientes (Pribble, 2017; Barba Solano, 2016; 2018) prestan atención, por ejemplo, a las dinámicas políticas y al peso de las transferencias no contributivas y, desde allí, también reconocen particularidades del caso argentino.

### **Una agenda de investigación abierta**

En la tarea de estudiar las transformaciones y las persistencias de los esquemas de bienestar en América Latina, la categoría de régimen de bienestar y las discusiones sobre las tipologías que podían ser las mejores lentes y formas de ordenación han sido aportes clave. Cabe revisar algunos aprendizajes y renovar las agendas de investigación. En esta sección trabajamos en ambos sentidos.

En relación con los aprendizajes, sabemos que el problema de la aplicación de categorías importadas y los peligros de ciertas narrativas eurocéntricas no fue, por supuesto, exclusivo de los estudios sobre el régimen de bienestar de la Argentina. Frente a esa alarma, Draibe y Riesco (2006) propusieron trabajar con categorías de alcance intermedio que permitieran examinar bajo nuevos conceptos las experiencias que no habían seguido el «sendero típico» de los países centrales. En el alcance intermedio, dicen los autores, es donde también se encuentra el valor heurístico: nos permite retener ciertos atributos generales de un fenómeno y, además, captar los propios de los casos particulares. Este nivel de abstracción es esencial y no debe confundirse con categorías generales y abstractas (como las de estado de bienestar), pero tampoco con conceptos particulares referidos a casos o configuraciones concretas (por ejemplo, un programa social específico). Seguir, entonces, las coordenadas de los estudios de los regímenes nos puede conducir a evitar dos riesgos muy comunes en materia de comparación histórica de complejos procesos de desarrollo económico y social. Por una parte, se señala la generalización indebida, es decir, la formulación de leyes generales o de un único camino, trayectoria o de etapas que «necesariamente» deben seguir todos los países del mundo. Esto ha dado lugar a clasificaciones como regímenes de bienestar

definidos como «embrionarios» o «incompletos», advierten Draibe y Riesco (2006). A su vez, resulta importante evitar el otro riesgo: el «historicismo» que considera a cada país como un caso único, excepcional, irreducible y resistente al análisis mediante categorías que involucren un grado mayor de abstracción (Gough, 1999).

También los estudios de género han realizado advertencias para evitar sesgos «primer mundistas» a la hora de analizar las características de la esfera doméstica (o familiar), el cuidado que de ella proviene, y las características y la disponibilidad de los servicios de cuidado de origen estatal y mercantil. Relacionar los aportes fundacionales de los estudios de regímenes de bienestar con las críticas feministas, las lecciones aprendidas con las tradiciones locales y los sesgos advertidos por investigaciones más recientes nos invita a confrontar no solo conceptos, sino también el alcance de las tipologías propuestas para pensar nuestros regímenes autóctonos.

Ahora bien, con respecto a lecturas que abran la agenda de investigación, nos interesa plantear cómo en todos los casos reseñados las clasificaciones realizadas responden a una interpretación de los esquemas de bienestar de alcance «nacional» que poco reconoce y hace visibles, por ejemplo, las diferencias regionales en el interior de cada país. Entendemos que poner en discusión el nacionalismo metodológico es un punto de partida para explorar otros puntos de vista.

Nuestra propuesta se inscribe en el tercer grupo de la clasificación de Cruz-Martínez (2019) que citamos: los estudios centrados en diferencias «intra nacionales» de regímenes de bienestar. Según su reconocimiento, este tercer grupo de literatura sobre el régimen de bienestar propone la necesidad de ir más allá del nivel nacional para explorar posibles regímenes de bienestar intra nacionales y mostrar la dinámica territorial de la política social. Así, el autor identifica estudios que mostraron como en los regímenes de bienestar, en países con estados de bienestar sólidos se registran variaciones significativas entre los sectores de política social (Gough lo hizo evidente al destacar que la llamada «Gran Bretaña liberal» todavía conserva un servicio nacional de salud universal; Ratigan mostró una variación subnacional sistemática con mundos distintos de bienestar en todas las provincias chinas) (Cruz-Martínez, 2019, p.11). Asimismo, en América Latina, el mismo Cruz-Martínez (2019) confirmó la existencia de regímenes de bienestar intra nacionales en Puerto Rico siguiendo un enfoque de *bottom up*, basado en la importancia de los proveedores de bienestar tradicionales y alternativos para hacer frente a los riesgos sociales y promover el bienestar en las siguientes diversas áreas de políticas (vivienda, alimentación, salud, educación, maternidad/paternidad, discapacidad, desempleo laboral y edad avanzada).

Por su parte, en los últimos años, en los países europeos, los debates sobre regímenes de bienestar se intersectaron con la consideración de los niveles subnacionales de Estado (Vampa, 2015; Martínez- Buján, 2014), análisis que también se ha aplicado para el estudio de estados brasileños con el objetivo de revelar las profundas diferencias cualitativas experimentadas por los ciudadanos con relación a los servicios públicos recibidos y conocer las causas esenciales de la heterogeneidad en el seno del sistema de protección social brasileño (Rodrigues, 2010). Estos estudios muestran que la descentralización de las políticas y la implementación de políticas focalizadas ha tenido un impacto muy distinto en el territorio brasileño; este es más importante en aquellos municipios, estados y regiones en que no se verificaba la existencia de legados institucionales previos, es decir, en los que el gobierno (o federal o estatal) no había armado políticas propias y mantenido determinada tradición de servicio a las comunidades. En síntesis, estas investigaciones dan cuenta de que los regímenes subnacionales de bienestar son unidades de análisis relevantes para entender la diversificación estructural de las políticas en el seno de los Estados nacionales y la comparación de distintas realidades nacionales.

Entendemos que estas miradas pueden contribuir en una mejor lectura del régimen de bienestar argentino o de sus regímenes intra nacionales/ subnacionales. Como abordaje posible, consideremos que su sistema político federal establece cierta autonomía de decisión a las jurisdicciones de nivel subnacional. En este sentido, el federalismo es una característica que distingue a Argentina del resto de los países de la región y que solo comparte con México, Brasil y Venezuela. Si bien hay aportes recientes que se centran en las condiciones para el desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas, en particular, Bonvecchi (2008)<sup>15</sup> y más recientemente Niedzwiecki (2018), no se ha avanzado en el reconocimiento de regímenes de bienestar subnacionales. Una agenda de investigación que recupere la singularidad y la especificidad del nivel subnacional y permita cuestionar el peso del «nacionalismo metodológico» (la naturalización del Estado-nación como unidad de análisis) puede habilitar nuevas preguntas sobre la existencia de distintos regímenes de bienestar dentro de un mismo país, y sobre las posibles regularidades que puedan revelar diferencias institucionales y resultados de bienestar distintos.

Por otro lado, la consideración en el caso argentino de su organización

---

15 Siguiendo a Bonvecchi (2008), entendemos por políticas subnacionales autónomas aquellas que buscan abordar diferentes problemáticas a las nacionales o cuando abordan las mismas lo hacen con diferentes herramientas u objetivos.

política federal y de la amplia diversidad de arreglos entre variables demográficas, productivas, políticas, sociales y culturales según jurisdicciones de nivel subnacional puede ser una vía no solo para analizar el propio caso, sino un punto de vista crucial para actualizar y discutir las clasificaciones de las tipologías anteriormente reseñadas.

## Conclusiones

El recorrido realizado por este artículo determina que, más allá de la actualidad de las discusiones y del reconocimiento de otras tipologías que se desplegaron en diálogo crítico con la de Esping-Andersen, su obra fue un aporte en varias direcciones. Algunos autores sintetizan esta producción destacando que permite considerar no solamente la esfera público-estatal como productora de bienestar, sino también tener en cuenta la esfera mercantil, la comunitaria o social y la familiar, así como sostener una mirada integral más allá de la fragmentación sectorial, entre otros aportes.

Más allá de estos debates aún abiertos en el caso de los países europeos, la categoría de régimen de bienestar «viajó» a América Latina con amplia fertilidad heurística en tanto no solo permitió establecer estudios comparados entre las trayectorias de los países en la provisión de bienestar, sino que también movilizó discusiones sobre la operacionalización de esta categoría analítica en contextos societales de alta desigualdad. Además, como señalamos, el desarrollo de la literatura nos permite establecer particularidades regionales y autóctonas. Por ejemplo, la propuesta tipológica de Filgueira mostró cómo, aún en los «universalismos estratificados» de sociedades como la de Argentina, los efectos redistributivos estaban presentes. Del mismo modo, los estudios de género y feministas que hemos revisado en relación con su abordaje en América Latina resultan promisorios, ya que destacan la importancia de entender la lógica de los mercados laborales segmentados (sector formal e informal) además de hacer visible que «la inserción económica laboral no es la norma» (Martínez Franzoni, 2005). Estos estudios enfatizan también la elevada heterogeneidad de la organización social del cuidado, derivada de dinámicas familiares, mercados de trabajo y estructuras económicas muy diferenciadas, con Estados con tradiciones disímiles. Por lo tanto, un rasgo común de la región es el lugar que ocupan las mujeres en la provisión del cuidado y en la reproducción familiar (Esquivel, 2012), entre otros aspectos.

El artículo también atendió la perspectiva desde la cual fueron interpretadas las «crisis de bienestar» en la Argentina en la década de 1990 recuperando su legado. El conocimiento y la construcción de objetos de estudio son dinámicas dificultosas; por ello, es altamente valorable comprender la

producción de nuevos abordajes en función del clima de ideas de la época, del modo de producción y de «importación» y «exportación» de saberes. Sin embargo, con el afán de proponer una agenda de estudio futura, llamamos la atención sobre la necesidad de revisar tradiciones teóricas que pueden brindar nuevas claves con la precaución de recuperar lo autóctono y lo local.

Como contribución para esa agenda, proponemos dar entidad teórica y metodológica al nivel subnacional como unidad de análisis: dejar de considerarlo una categoría residual. Es relevante considerar el lugar de los gobiernos subnacionales para generar políticas sociales autónomas y también las configuraciones sociales, demográficas, económicas y políticas que intervienen en la constitución de regímenes de bienestar locales. Profundizar en el estudio de estos aspectos nos puede conducir a pensar lo subnacional como una escala de análisis compleja en la cual pueden encontrarse diversas experiencias a la hora de producir bienestar y diferentes tradiciones, lejos de ser considerado como un nivel homogéneo.

Identificar los arreglos institucionalizados de bienestar de nivel subnacional, sus arquitecturas existentes y caracterizarlos es, desde nuestra óptica, una vía potente para captar la singularidad y la diversidad, y para discutir y aportar desde allí a una definición «nacional» que esté presente en una agenda de investigación futura. Esta lectura podrá contribuir con la desnaturalización de una identificación históricamente construida entre «lo nacional» y lo «porteño»<sup>16</sup>, por ejemplo, que reconozca en su complejidad el carácter federal de la organización política argentina y las diferencias regionales que implican dinámicas demográficas, sociales, productivas, culturales distintas. Creemos que hacer visibles estas diferencias no significa destituir el carácter ni la identidad nacional argentina, sino captar un aspecto constitutivo de esa condición y su historicidad. En tal sentido, el reconocimiento de regímenes de nivel subnacional no solo permitirá reconocer especificidades y aspectos comunes, sino también discutir desde esa base la caracterización de un tipo de régimen de bienestar «argentino» (autóctono), en diálogo con clasificaciones de regímenes en América Latina.

---

16 Adjetivo que de manera coloquial refiere a las personas que nacieron y/o que viven en la ciudad de Buenos Aires (es decir, en la Capital Federal de la Argentina).

## Referencias

- Abrahamson, P. (1999). The Welfare Modelling Business. *Social Policy & Administration*, 33(4), 39-415.
- Alexander, J. (1988). El nuevo movimiento teórico. *Estudios Sociológicos*, 6(17), 259-307.
- Arts, W., & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12(2), 137-158.
- Barba Solano, C. (2007). ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI. Ciudad de México: Universidad de Guadalajara.
- Barba Solano, C. (2009). Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social. En C. Barba Solano, G. Ordoñez Barba & E. Valencia Lomelí (Eds.). *Más allá de la pobreza: regímenes de bienestar en Europa, Asia y América* (pp. 327-370). Guadalajara: Universidad de Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte.
- Barba Solano, C. (2016) Las transferencias monetarias (TM) en América Latina. Conflictos paradigmáticos. En C. Barba Solano & E. Valencia Lomelí (Coords.). *La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social* (pp. 27-66). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Barba Solano, C. (2018) Liberalismo y universalismo en tensión. 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina. En C. Midaglia, G. Ordoñez Barba & E. Valencia Lomelí (Eds.). *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO -Tijuana/ El Colegio de la Frontera Norte.
- Barrault L. S., & Valcarce, L. F. (2015). La acción pública, el Estado y el tratamiento de los problemas sociales: una introducción. *Revista Sudamérica*, 4(12), 9-17.
- Barrientos, A. (2004). Latin American: Towards a Liberal-informal Welfare Regime. En I. Gough & G. Wood (Eds.). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts* (pp.121-168). Cambridge: Cambridge University Press.
- Barrientos, A. (2009). Labor Markets and the (Hyphenated) Welfare Regime in Latin America. *Economy and Society*, 38(2), 87-108.
- Benza, G., & Paura, V. (2016). *Informe diagnóstico sobre estructura demográfica y transformaciones de las familias en la Argentina. Una mirada sobre las desigualdades territoriales y socioeconómicas*. Manuscrito inédito. Propuesta de trabajo.
- Bonvecchi, A. (2008). Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 48(190/191), 307-339.
- Bustelo, E., & Isuani, A. (1990). *Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social en los 90*. Buenos Aires: Siglo XX.
- Cruz-Martínez, G. (Ed.) (2019). *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Daly, M., & Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology*, 51(2), 281-298.
- Del Valle, A. (2010). Comparando regímenes de bienestar en América Latina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 88, 61-76.

- Draibe, S., & Riesco, M. (2006). Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. *Serie Estudios y Perspectivas*, 55, 1-61.
- Esping-Andersen G., & Korpi, W. (1987). The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research. *International Journal of Sociology*, 16(3/4), 39-74.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, G. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Esquivel, V. (2011). *La Economía del cuidado en América Latina. Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. Panamá: PNUD.
- Esquivel, V. (2012). Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la 'organización social del cuidado' en América Latina. En V. Esquivel (Ed.). *La economía feminista desde América Latina: una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región* (pp.141-185). Santo Domingo: ONU-Mujeres.
- Feldman, J., Isuani, A., & Golbert, L. (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: CEAL.
- Filgueira, F. (1999). Entre la pared y la espada: ciudadanía social en América Latina. *Henciclopedia*. Recuperado de <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/pres-taciones1.htm>
- Filgueira, F. (2013). Los Regímenes de Bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22, 17-46.
- Filgueira, F., & Martínez Franzoni, J. (2002). Paradigmas globales y filtros domésticos: las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina. *Revista de Ciencias Económicas*, XVIII(2), 191-215.
- Fleury S. (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Argentina: Lugar editorial.
- Flora, P. (Ed.). (1986). *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. Berlín: Walter de Gruyter.
- Golbert, L., Lumi, S., & Tenti Fanfani, E. (1992). *La mano izquierda del Estado: la asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Gough, I. (1999). 'Welfare Regimes: On Adapting the Framework to Developing Countries'. *Global Social Policy Programme*, Working Paper 1. University of Bath. Recuperado de <http://www.bath.ac.uk/FacultiesHumSocSci/IFIPA/GSP>
- Gough, I. (2013). Social policy regimes in the developing world. En P. Kennett (Ed.). *A handbook of comparative social policy* (pp.205-224). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Gough, I., & Wood, G. (Eds.) (2004) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grondona, A. (2017). La Asignación Universal por Hijo y sus pasados. Reflexiones desde una Historia del Presente. En P. Arcidiácono & C. Zibecchi (Eds.). *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio* (pp. 61-82). Buenos Aires: Biblos.

Aportes para una traducción regional de la categoría de régimen de bienestar. Una mirada desde el caso argentino

- Huber, E., & Stephens, J.D. (2005). Successful social policy regimes? Political economy, politics, and the structure of social policy in Argentina, Chile, Uruguay, and Costa Rica. En *Democratic Governability*. Conferencia organizada por Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Isuani, A. (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: CEAL.
- Isuani, A. (1992). Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas? *Desarrollo Económico*, 32(125), 107-118.
- Lewis, J. (1992). Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, 2(3), 159-173.
- Lister, R. (1995). Dilemmas in engendering citizenship. *Economy and Society*, 24(1), 35-40. doi: 10.1080/03085149500000001
- Lo Vuolo, R., & Barbeito A. (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L., & Rodríguez, C. (1999). *La Pobreza...de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Martínez-Buján, R. (2014). Los modelos territoriales de organización social del cuidado a personas mayores en los hogares. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 145, 99- 126. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.145.99>.
- Martínez Franzoni, J. (2005). Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 2(2), 41-78.
- Martínez Franzoni, J. (2007). Regímenes de bienestar en América Latina. *Documento de Trabajo N°11*. Recuperado de <http://www.fundacioncarolina.es>.
- Martínez Franzoni, J. (2008) Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies. *Latin American Politics and Society*, 50(2), 67-100.
- Merrien, F. (1990). État et politiques sociales: contribution à une théorie «néoinstitutionnaliste». *Sociologie du Travail*, 32(3), 267-294.
- Minteguía, A., & Ubasart-González, G. (2014). Regímenes de Bienestar y gobiernos «progresistas» en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia. *Política y Sociedad*, 52(3), 691-718.
- Minteguía, A., & Ubasart-González, G. (2017). Esping-Andersen en América Latina. El estudio de los regímenes de bienestar. *Política y Gobierno*, 24(1), 213-236.
- Minujín A., & Kessler, G. (1996). *La nueva pobreza en Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Niedzwiecki, S. (2018) *Uneven Social Policies. The Politics of Subnational Variation in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Paura, V. (2013) *Familias, pobreza y políticas sociales en la Argentina reciente. Un análisis de las experiencias de transferencia condicionada de ingreso 2002-2009* (tesis de maestría), Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, Argentina.
- Paura, V., & Arancio, M. (2019). El bienestar de las personas mayores en la Ciudad de Buenos Aires. Entre esferas de provisión, niveles jurisdiccionales y gestiones de gobierno. En *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Congreso organizado por ASET, Buenos Aires, Argentina.

- Paura, V., & Zibecchi, C. (2014). Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social. Veinte años de investigación en la Argentina. En L. Pautassi (directora). *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos.
- Pautassi, L. (1995). ¿Primero...las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano. En R. Lo Vuolo (Ed.). *Contra la exclusión* (pp. 235-277). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Pautassi, L. (2000). El impacto de las reformas estructurales y la nueva legislación laboral sobre la mujer en la Argentina. En H. Birgin (Ed.). *Ley, Mercado y Discriminación* (pp. 107-146). Buenos Aires: Biblos.
- Picchio, A. (2001). Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida. En *Conferencia Inaugural de las Jornadas "Tiempos, trabajos y género"*. Conferencia organizada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona, Barcelona, España.
- Picó, J. (1987). *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Madrid: Siglo XXI.
- Plotkin, M., & Zimmermann, E. (2012). *Los Saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Pribble, J. (2011). Worlds apart: Social policy regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 46(2), 191-216.
- Pribble, J. (2017). *Partidos políticos y Estado de Bienestar en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ramacciotti, K. (2010). Estado, Instituciones y actores. Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado. *Revista de Estudios Sociales Marinos*, 3(3), 193-204.
- Razavi, S. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context, Gender and Development Programme. *Paper No. 3*. Nueva York: UNSRID.
- Repetto, F. (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés/Prometeo.
- Rodríguez, R. (2010). *Gobierno local y Estado de bienestar: regímenes y resultados de la política social en Brasil* (tesis doctoral). Universidad de Salamanca, España.
- Saraceno, C. (1997). Family Change, Family Policies and the Restructuring of Welfare. En OECD (Ed.). *Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy (Social Policy Studies 21)* (pp. 81-100). Paris: OECD.
- Schubert, K., Hegelich, S., & Bazant, U. (2009). *Handbook of European welfare systems*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Skocpol, T., & Amenta, E. (1986). States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, 12, 131-157.
- Soldano, D., & Andrenacci, L. (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 21-90). Buenos Aires: UNGS/ Prometeo.
- Tenti Fanfani, E. (1989). *Estado y pobreza. Estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires: CEAL.
- Titmuss, R. (1974). *Social Policy, An Introduction*. Nueva York: Pantheon Press.
- Vampa, D. (2015). Territorial Politics and the Emergence of Sub-National Welfare Models in Italy and Spain: Territorial Mobilization, Institutional Asymmetries and Left-Wing Partinanship. En *XVIII ISA World Congress Yokohama*, Japón.

Aportes para una traducción regional de la categoría de régimen de bienestar. Una mirada desde el caso argentino

Vejar, D. J. (2014). La precariedad laboral, modernidad y modernización capitalista. Una contribución al debate desde América Latina. *Trabajo & Sociedad*, 23, 147-168.

Wood, C. (1997). The First World/Third Party Criterion: A Feminist Critique of Production Boundaries in Economics. *Feminist Economics*, 3(3), 47-68.