



# Estado de Bienestar Social: características generales, obstáculos y desafíos en América Latina\*

## THE WELFARE STATE: GENERAL CHARACTERISTICS, OBSTACLES AND CHALLENGES IN LATIN AMERICA

**Mauricio Godinho Delgado\*\***

Catedrático de Derecho del Trabajo  
Centro Universitario del Distrito Federal - UDF (Brasil)  
mauriciogdelgado@gmail.com 0000-0001-5883-1438

**Lorena Vasconcelos Porto**

Profesora de Derecho del Trabajo  
Universidad Externado de Colombia  
Universidad Presbiteriana Mackenzie (Brasil)  
loreporto@yahoo.com.br 0000-0002-3532-1176

Recibido: 14.05.2021 | Aceptado: 15.06.2021

### RESUMEN

Este artículo busca analizar el modelo organizativo de la sociedad política y la sociedad civil que se hizo prevalente en Europa Occidental poco después de la Segunda Guerra Mundial, llamado Estado de Bienestar Social (o Welfare State), y debatir las razones por las que este estándar de organización nunca ha alcanzado una efectiva implementación en cualquier país de América Latina. Para ello, el texto, en primer lugar, destaca las diversas y más importantes características del EBES, salvaguardando las peculiaridades que asume en determinados países europeos. A partir de este conjunto de elementos comparativos, se realiza una síntesis tipológica de los Estados de Bienestar, tomando en consideración desde el más sofisticado hasta el que solo reúne el mínimo de características relevantes a este modelo de organización estatal y social. Finalmente, analiza la realidad de los países latinoamericanos, indicando en qué medida han estructurado (o no) algo que podría considerarse un Estado de Bienestar Social efectivo. En este contexto, concluye que, aunque hay algunos países de América Latina que han avanzado más en el logro de estas características, en comparación con la gran mayoría de los países de la región, aun así, los obstáculos y desafíos para la estructuración completa de un EBES real en esta región del mundo siguen presentes y severos.

### PALABRAS CLAVE

Estado de Bienestar Social (EBES)  
Caracterización del EBES  
Tipología de Estados de Bienestar Social América Latina y rasgos característicos del EBES  
Dificultades para estructurar eficazmente el EBES en América Latina

\* Este artículo fue traducido del portugués al español por Lorena Vasconcelos Porto.

\*\* Este artículo fue escrito por dos autores. El autor cuyo nombre aparece primero hizo la redacción inicial del artículo, mientras que el autor cuyo nombre aparece en segundo lugar revisó y amplió el texto, incluyendo la introducción de nuevas fuentes y referencias bibliográficas.

## ABSTRACT

This paper provides an analysis of the organizational model of the political and the civil societies which became prevalent in Western Europe after the Second World War: the Welfare State. It also provides a discussion on the reasons why this model of organization has never been effectively implemented in any Latin American country. To this end, firstly, the text highlights the many and most important characteristics of the Welfare State, with attention to the peculiarities it assumes in specific European countries. Secondly, based on these comparative elements, a typological synthesis of the Welfare States is drawn, considering the range from the most sophisticated examples to those which only meet the minimum relevant criteria of this model of State and social organization. Finally, the reality of Latin American countries is analyzed and it is indicated to what extent they have (or have not) structured something that could be effectively considered a Welfare State. In this framework, it is concluded that, although there are a few Latin American countries showing progress in terms of achieving these characteristics in comparison with the great majority of countries in the region, the obstacles and challenges for the full structuring of a real Welfare State in this region of the globe are still persistent.

## KEYWORDS

Welfare State  
Characteristics of the Welfare State  
Typology of the Welfare States  
Latin America and Aspects of the Welfare State  
Obstacles faced in the effective structuring of the Welfare State in Latin America

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL: CARACTERÍSTICAS GENERALES
  - A. Resumen de características generales
  - B. Tipología de estados de bienestar social
- III. AMÉRICA LATINA Y LOS RASGOS ESTRUCTURANTES DEL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL: UN BALANCE ENTRE LOS PARÁMETROS CARACTERÍSTICOS CLÁSICOS Y LOS RASGOS ESTRUCTURANTES RESTRINGIDOS
- IV. OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS PARA LA AMPLIA ESTRUCTURACIÓN, EN AMÉRICA LATINA, DEL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL
  - A. Factores positivos para la estructuración del estado de bienestar social en Europa occidental
  - B. Obstáculos y desafíos para la amplia estructuración, en América latina, del estado de bienestar social
- V. CONSIDERACIONES FINALES  
Bibliografía

## I. INTRODUCCIÓN

Este artículo busca examinar el estándar de organización de la sociedad política y civil que se hizo predominante en los principales países de Europa Occidental poco después de la Segunda Guerra Mundial, denominado Estado de Bienestar Social (EBES) o *Welfare State*, y las razones de su no estructuración en los países que integran América Latina.

Para ello, el texto, en primer lugar, busca resaltar las principales características del EBES, tanto a nivel de la sociedad política como a nivel de la sociedad civil. En este estudio hay nueve características más relevantes, a las que se suma una décima característica percibida solo en los períodos más recientes de los EBES europeos.

Teniendo en cuenta estas diez características principales, el texto elabora una tipología de los *Welfare States*, desde el estándar de estructuración más sofisticado hasta el estándar mínimo de organización que aún cumple con sus peculiaridades centrales.

Construidas estas bases iniciales de reflexión, el artículo comienza a examinar la realidad de los países componentes de América Latina, analizando en qué medida materializan (o no) estas principales características de los Estados del Bienestar Social. En este marco y sobre la base de una importante bibliografía especializada, el texto comprueba que, en definitiva, no hay ningún país de la región que implemente plenamente este estándar de organización de la sociedad política y civil.

Sin embargo, el artículo, en línea con los distintos textos aquí referenciados, también concluye que existe un pequeño grupo de países de la región que están más cerca de los EBES, aunque se posicionan en la estructuración aún distante de las principales características de los *Welfare States*. En cualquier caso, los demás países están, de hecho, muy lejos de los estándares inherentes a un Estado de Bienestar Social.

El artículo finaliza, por tanto, en el ítem IV, examinando cuáles son los principales obstáculos para el avance del EBES en los países de América Latina y cuáles son los principales desafíos para lograr un mejor resultado, en esta área, en los países que forman parte de esta región del mundo.

## II. ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL: CARACTERÍSTICAS GENERALES

El Estado de Bienestar Social traduce un estándar de organización de la sociedad política y la sociedad civil que se estructuró y se volvió complejo, integral y sofisticado en la experiencia de Europa Occidental, particularmente después del final de la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de la implementación del Constitucionalismo Humanista y Social, también de origen esencialmente europeo (Constituciones de Francia, 1946; Italia, 1947; y Alemania, 1949; posteriormente, Constituciones de Portugal, 1976, y España, 1978)<sup>1</sup>.

Naturalmente, los elementos que configuran el futuro EBES han surgido en Europa Occidental desde la segunda mitad del siglo XIX, con la estructuración de instituciones y normas que regulan las relaciones laborales y las relaciones de seguridad social y accidentes de trabajo. Dichos elementos laborales y de seguridad social se profundizaron en las primeras décadas del siglo XX, incluyendo la implementación del Constitucionalismo Social en 1919 -inaugurado en Europa con la Constitución de Weimar (que insertó en el cuerpo constitucional las reglas del Derecho Laboral y de la Seguridad Social)- y con la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), también en 1919, que otorgó un estatus nuevo y diferenciado al Derecho Individual del Trabajo y al Derecho Colectivo del Trabajo e incluso al sindicalismo<sup>2</sup>.

1. Godinho Delgado, M.: "Constituição da República, Estado Democrático de Direito e Direito do Trabalho", en Godinho Delgado, M. y Neves Delgado, G.: *Constituição da República e Direitos Fundamentais – dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho*, LTr, São Paulo, 2017, pp. 33-58.

2. En las Américas, el Constitucionalismo Social fue inaugurado por la Constitución de México de 1917, el primer

La posterior institucionalización de una sociedad civil y una sociedad política, tanto respetuosas del trabajo y sus instituciones, como respetuosas de la salud física y psicológica del ser humano, en sus diversas etapas de la vida, a través de un sistema de salud pública y seguridad social, todos estos serían parámetros importantes característicos del Estado de Bienestar Social organizado poco después de la Segunda Guerra Mundial en Europa Occidental.

También forman parte del futuro EBES la conquista y extensión de los derechos políticos a los no propietarios y también a las mujeres, en busca de un sufragio universal efectivo, sin subterfugios y obstáculos artificiales, un proceso que también tuvo lugar en diferentes países europeos a partir de la segunda mitad del siglo XIX, profundizándose en las primeras décadas del siglo XX<sup>3</sup>.

También es una parte importante de esta fase histórica la afirmación de la idea de derechos sociales, en contraste con la idea simple y exclusiva de derechos estrictamente individuales, surgida del liberalismo primitivo. Los derechos sociales, en un primer momento, tenían una concepción muy simple, restringida a la noción de beneficios económicos y servicios que el Estado debía a las personas (que incluía, en particular, los derechos a la seguridad social, junto con los derechos a la salud y la educación). Posteriormente, los derechos sociales comenzaron a tener una concepción mejor construida, capaz de darse cuenta de que la sociedad civil puede –y debe– ser también deudora de derechos sociales a ciertos sectores menos favorecidos de la población (caso típico de los derechos laborales, donde el deudor puede ser la empresa empleadora u otros posibles sujetos empleadores).

En el contexto de la creciente democratización de las relaciones sociales, económicas y de poder, que tiende a generar una sociedad no solo democrática, sino también realmente inclusiva -proceso que se hizo más sofisticado en Europa Occidental, justo después de la Segunda Guerra Mundial-, surgen nuevos derechos sociales como la educación universal y gratuita, la salud universal y gratuita, la cultura como derecho social, el transporte masivo de poblaciones como derecho social, la vivienda como derecho social, la alimentación como garantía básica y derecho social, entre otros elementos y valores. Naturalmente, esta evolución se produjo a diferentes ritmos en los países de Europa Occidental (la educación pública universal y gratuita, al menos en la escuela primaria, por ejemplo, en diferentes países es anterior al período posterior a la Segunda Guerra Mundial). Tal evolución, finalmente, se sumó en un modelo complejo, integral y sofisticado posterior a la Segunda Guerra, con su Constitucionalismo Humanista y Social y una construcción bien planificada del Estado de Bienestar Social (*Welfare State*), siempre respetando, en la época, las peculiaridades nacionales de los diferentes Estados de Europa Occidental.

---

documento constitucional que incorporó normas de Derecho Laboral y de Seguridad Social. En Godinho Delgado, M.: "Constituição da República, Estado Democrático de Direito e Direito do Trabalho", ob. cit., pp. 33-58.

3. Sobre la estrecha correlación, entre los avances de la seguridad social, con un "núcleo inicial de programas", y también los político-electorales, en torno a la consagración del sufragio universal, incluso en relación con las mujeres, en varios países de Europa Occidental, véase Lessa Kerstenetzky, C.: *O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão – a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*, Elsevier, Rio de Janeiro, 2012.

Evidentemente, la atención a estas relevantes necesidades y carencias del ser humano no puede –ni debe– ser realizada exclusivamente por el Estado. Tal exclusividad ni siquiera es el centro del proyecto y la realización histórica y sociológica del Estado de Bienestar Social. De hecho, varias dimensiones o, al menos, parte de estas necesidades y carencias humanas –vistas como parte de los derechos sociales– tienden a ser atendidas, por ejemplo, por la familia (en cualquiera de sus formatos) y, especialmente, por mujeres a lo largo de la historia. Tomemos como ejemplo la educación y la salud, que en parte están garantizadas por la familia, sin embargo, la parte más relevante de ellas la aseguran las instituciones del Estado en el modelo de Estado de Bienestar Social (sistema educacional público universal). Tomando otro ejemplo, la garantía de alimentos básicos, esto puede ser servido efectivamente, en una dimensión sustancial, por el propio mercado económico, siempre que las políticas públicas aseguren, por supuesto, un nivel razonable de ingresos para las personas a través del trabajo o empleo o prestaciones de seguridad social.

Cabe señalar, sin embargo, que, en una estructura de Estado de Bienestar Social, los responsables de las políticas públicas deben estar atentos a la generación y reproducción de condiciones que permitan a las personas integrarse a esta peculiar dinámica social, ya que esta integración satisfactoria y equitativa tiene una dimensión significativa del interés social, del interés público y del interés y objetivo del *Welfare State*.

Por cierto, Gosta Esping-Andersen, en su reconocida obra, *The Three Worlds of Welfare State*, de 1990, lanzó una famosa tipología sobre EBES, partiendo precisamente de estos objetivos<sup>4</sup>. Así, el autor nórdico señaló tres modelos de *Welfare State*: el más sofisticado e igualitario de todos, en el que emerge el predominio de la actuación del Estado y su aparato público en la satisfacción de las necesidades y carencias relevantes de la persona humana (es lo que él llama el “modelo socialdemócrata”, que incluye, por ejemplo, los países escandinavos); el modelo también significativamente igualitario, pero en el que emerge la importante presencia de la familia, además del Estado, en la satisfacción de las necesidades y carencias humanas (esto es lo que el autor denomina el “modelo conservador-corporativista”, en el que Alemania se distingue); y, finalmente, el modelo menos igualitario de los tres, en el que destaca la presencia relevante del mercado capitalista, y algo del Estado, en la satisfacción de estas necesidades y carencias de los individuos (esto es lo que el autor denomina el “modelo liberal-residual”, en el que destaca Estados Unidos, ilustrativamente)<sup>5</sup>.

4. Esping-Anderson, G.: *The three worlds of welfare state*, Princeton University, Princeton, 1990.

5. Véase Esping-Anderson, G.: “O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial”, *Lua Nova*, núm. 35, 1995, pp. 73-111; Esping-Anderson, G.: *Politics against markets – the social democratic road to power*, Princeton University, Princeton, 1985. El análisis del trabajo de Gosta ESPING-ANDERSEN es realizado por varios autores, incluso refiriéndose a las críticas que las autoras feministas han dirigido a su tipología. Pueden citarse, por ejemplo: Pimenta de Faria, C. A.: “Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de Bem-Estar Social”, en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI*. 2. ed., LTr, São Paulo, 2018, p. 33-78; Sátyro, N et al.: “Regimes de bem-estar social na América Latina: uma revisão do debate recente” en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social na América Latina*, Tirant Lo Blanch, São Paulo, 2021.

Evidentemente, el segundo modelo (denominado “conservador-corporativista”) tiene que generar, al mismo tiempo, políticas públicas que de alguna manera retribuyan el desempeño de la familia –o mejor dicho, de las mujeres, desde un punto de vista histórico y sociológico real–, bajo pena de comprometer el objetivo civilizador del EBES, sometiendo a las mujeres a una dinámica laboral excesiva, desequilibrada y hasta excluyente. Tales críticas fueron realizadas por destacadas autoras feministas a la construcción tipológica de Esping-Andersen, lo que condujo a una mejora en la elaboración teórica del autor escandinavo<sup>6</sup>.

También es obvio que el tercer modelo (“liberal-residual”) puede convertirse en una falsificación del *Welfare State*, si arroja a la gente al molino del mercado económico sin protecciones y contrapartes públicas capaces de hacer realmente posible la satisfacción de sus necesidades consideradas esenciales e inherentes a la estructura y lógica del Estado de Bienestar Social. Lo cierto es que, en general, el liberalismo extremo –en particular la corriente que en las últimas décadas se denomina neoliberal– tiende a eliminar paulatinamente las responsabilidades del Estado por el bienestar de las personas y de la comunidad, entregando todas las cargas y desafíos a una relación directa entre el ser humano y el mercado económico. En la tipología de Esping-Andersen, se entiende que solo habrá un EBES real si tal extremismo y configuración no ocurren realmente en la práctica histórica.

## A. Resumen de características generales

En un trabajo anterior, Mauricio Godinho Delgado y Lorena Vasconcelos Porto destacaron así las características fundamentales del Estado de Bienestar Social, en su versión más compleja, sofisticada y comprehensiva<sup>7</sup>:

1. “Presencia e institucionalización de una democracia multidimensional (política, social, económica, cultural, institucional y jurídica)” en el respectivo país y Estado. Para Delgado y Porto, esta concepción de la democracia se confunde, en la práctica, con el “concepto constitucional de Estado Democrático de Derecho, inherente al Constitucionalismo Humanista y Social europeo posterior a la Segunda Guerra Mundial”.
2. “Presencia e institucionalización de los derechos civiles y políticos, pero ahora desde una perspectiva amplia, inclusiva y antidiscriminatoria, contraria a su concepción restringida, excluyente y discriminatoria inherente al liberalismo original”.
3. “Presencia e institucionalización de una amplia gama de derechos individuales, sociales y colectivos (algunos de ellos juntan simultáneamente, en sí mismos,

6. Al respecto consultar la bibliografía mencionada en la nota 7, inmediatamente anterior.

7. Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L.: “O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) no capitalismo contemporâneo”, en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *Welfare State – os grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social*, LTr, São Paulo, 2019, pp. 23-49.

las tres dimensiones, como es el caso de los derechos laborales)". Se mencionan algunos de los principales de estos derechos, conocidos genéricamente como derechos sociales: trabajo y empleo; salud; educación; seguridad social; vivienda; transporte colectivo de personas; alimentación; cultura; ocio. Además, para lograr esta importante característica, el EBES, en su versión más sofisticada, tiende a estructurar los sistemas de educación públicos y universales, los sistemas de salud públicos y universales, los sistemas de seguridad social también con una fuerte participación pública, junto con otras medidas y peculiaridades. Además, a través del pleno empleo o las prestaciones de la seguridad social, también tienden a garantizar que las personas tengan otros derechos, como, por ejemplo, la alimentación.

4. "Presencia, garantía e institucionalización del estatus de actores sociales, económicos y políticos consagrados conferido a los movimientos sociales, especialmente al sindicalismo y sus instituciones". Es decir, las instituciones intermedias que representan a partes importantes de la sociedad civil son reconocidas y respetadas, incluidas y principalmente las entidades sindicales, ya que actúan en el centro del poder económico existente en el sistema capitalista, atenuando y democratizando este impresionante poder.
5. "Presencia, garantía e institucionalización de un universo de medios de comunicación en masa razonablemente equilibrado, equitativo, independiente, capaz de transmitir las diversas perspectivas que envuelven los numerosos problemas señalados".
6. "Presencia e institucionalización de una participación creciente y equitativa de las mujeres en las diferentes dimensiones de la sociedad civil y la sociedad política". Como ya se mencionó en este artículo, la lucha de las mujeres desde el siglo XIX y a lo largo del siglo XX ha conquistado, en la gran mayoría de los países europeos, e incluso en otros países del mundo, el derecho al voto universal, incluso durante las primeras décadas del siglo XX. Desde entonces, el movimiento de mujeres habría tenido un impacto relevante en el proceso de construcción y perfeccionamiento de las diferentes experiencias de *Welfare State*.
7. "Presencia e institucionalización de una participación relevante y estratégica del Estado y sus instituciones en la sociedad y la economía". Para Delgado y Porto, tal presencia no solo sería un instrumento "para garantizar la universalidad de las políticas públicas que garantizan los derechos sociales de la población, sino también para garantizar la ocurrencia del desarrollo sostenible en el plan del sistema económico capitalista".
8. "Presencia e institucionalización de una política tributaria basada en el principio de solidaridad, a fin de asegurar el firme equilibrio fiscal del Estado en fuerte armonía con el principio de igualdad sustancial que es fundamental en las ideas de *Welfare State*". Cabe agregar que el equilibrio fiscal estatal solo se puede lograr, en la práctica, y sin sacrificios sociales innecesarios, si las características enumeradas en los ítems 7 y 9 –referidas a la acción incisiva del Estado en la economía– también se observan firmemente en las experiencias históricas de EBES.

9. “Presencia e institucionalización de un sistema económico capitalista sostenible y responsable, capaz de permitir la realización del desarrollo sostenible, tipificado por un capitalismo con responsabilidad social y ambiental (responsabilidad socioambiental) y reciprocidad socioeconómica para la población respectiva”<sup>8</sup>.

Estas nueve características, tomadas en su conjunto, corresponden a un estándar sofisticado, complejo y completo del Estado de Bienestar Social, que ni siquiera se logró en todos los países de Europa Occidental posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Como conjunto completo, tuvo lugar, en esencia, en los países ubicados en el centro y norte de Europa Occidental [por ejemplo, en orden alfabético, Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Reino Unido y Suiza, además de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia)], con un total de 13 países y una población de más de 200 millones de habitantes. Pero, en cualquier caso, alcanzó, en gran medida, a otros países europeos, aunque en tiempos históricos aún más dilatados (caso de los dos países ibéricos, España y Portugal, a título ilustrativo).

Es necesario agregar, en todo caso, a esta lista de características antes mencionadas, la décima característica, encarnada en la presencia e institucionalización de una participación cada vez más igualitaria también de las minorías en las diferentes dimensiones de la sociedad civil y la sociedad política (las mujeres, como sabemos, no pueden considerarse minorías efectivas; siempre han sido discriminadas en la Historia, pero no porque sean minorías efectivas). Cabe añadir que, en varios países occidentales, los segmentos étnicos distintos de los de origen europeo tienen una importancia numérica significativa, y están creciendo incluso en la propia Europa Occidental. En las Américas, el tema de la discriminación y exclusión de personas pertenecientes a determinados grupos étnicos es incluso bastante manifiesto y severo (llegando al racismo, como se conoce), como es el caso, por ejemplo, en países como Estados Unidos, Brasil, Colombia, El Salvador, Ecuador, México, Panamá y Perú<sup>9</sup>.

Es cierto que, durante el período de construcción del EBES en Europa Occidental, esta décima característica no emergió como algo sociológicamente significativo,

---

8. Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L.: “O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) no capitalismo contemporâneo”, ob. cit., pp. 23-49.

9. La autora norteamericana Jennifer Pribble –refiriéndose al estudio de Van Cott, 2000– identifica problemas graves de discriminación étnica o racial en diferentes países de las Américas. Junto a EE. UU. (que no es el tema de este artículo), ella señala, en América Latina, al menos siete países con este perfil, enfatizando que este hecho ha influido (o aún influye) negativamente en la construcción de políticas públicas de la prevención de riesgos humanos y sociales (como salud y educación integral, por ejemplo) y el afrontamiento de riesgos humanos y sociales (por ejemplo, como prestaciones de seguridad social también integrales). Dichos países son los siguientes: Brasil; Colombia; El Salvador; Ecuador; México; Panamá; Perú (por razones metodológicas referidas a los datos, la autora no avanza en el análisis de Bolivia y Venezuela, no habiendo forma, en este caso, de cómo insertar, por ejemplo, alguno de los dos países en esta lista –aunque sí sabe que Bolivia, ilustrativamente, también enfrenta problemas de discriminación por factores étnicos–. Naturalmente, el análisis propuesto por Jennifer PRIBBLE no se limita a estos factores –como se verá en el ítem IV de este artículo–, aunque insiste en que son importantes, eso sí, en el estudio del tema sobre los obstáculos y desafíos que enfrenta la implementación de EBES en América Latina. En Pribble, J.: “Mundos apartados: regímenes de política social na América Latina”, en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social na América Latina*, Tirant Lo Blanch, São Paulo, 2021. Sobre el racismo en los Estados Unidos y sus múltiples repercusiones en la sociedad civil y política, consulte el documental de Netflix titulado “13th”.

dada la gran homogeneidad étnica que distinguió, en esa etapa histórica, a los países europeos que construyeron el *Welfare State*. Este aspecto, sin embargo, siempre ha sido muy relevante en el contexto de la Historia de los países de las Américas, desde Estados Unidos hasta América Latina, desde la formación e independencia de estos países (siglos XVIII y XIX). En la propia Europa Occidental, sin embargo, el tema comenzó a cobrar protagonismo, importancia y fuerza en las últimas décadas del siglo XX e incluso en la actualidad.

Es claro que la lucha contra la discriminación (cualquier discriminación, incluso por género, orientación sexual, origen, estado, color, edad, etc.) es una parte central del Estado Democrático de Derecho, componente del Constitucionalismo Humanista y Social, estando englobada, en esa medida, por supuesto, en los temas 1, 2, 3, 4 y 6, antes mencionados. Sin embargo, por su notable relevancia, esta lucha debe destacarse de manera expresa, como se ha hecho.

El *Welfare State*, con sus peculiaridades e incluso limitaciones, se hizo presente en otras partes del mundo, como, por ejemplo, en Oceanía, particularmente en Australia y Nueva Zelanda. Con elementos introductorios de finales del siglo XIX (ilustrativamente, un sistema laboral algo completo y sofisticado), el EBES siguió siendo un parámetro del desarrollo socioeconómico en estos dos países de Oceanía, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial.

El EBES también está presente en América, tanto en Canadá como en Estados Unidos, si se observa la tipología de Esping-Andersen. En cualquier caso, parece apropiado encajar a Canadá en el modelo de EBES Integral, mientras que EE.UU. encaja en el estándar de EBES Estricto. La diferencia entre los dos países se justifica, por ejemplo, en vista de la superioridad del sistema de salud canadiense, que es universal y gratuito, en contraste con el sistema norteamericano, que es predominantemente privado y bastante caro, por cierto; la diferenciación también se justifica por el hecho de que el sistema educativo de Canadá, a nivel universitario, es más universal e inclusivo que el estándar específico de Estados Unidos.

Respecto a Estados Unidos, el EBES se diseñó a través de algunos rasgos relevantes, surgidos en el siglo XX, especialmente después del gobierno de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), profundizándose hasta, al menos, los años 1970. Las principales características de esta era progresista son el mantenimiento y expansión de un sistema escolar universal e inclusivo hasta la escuela primaria, el fortalecimiento del Derecho Colectivo del Trabajo a través del empoderamiento de las entidades sindicales, el fuerte papel del Estado en la protección y generación de desarrollo y empleo, con el fin de asegurar un nivel de ingresos significativo para la respectiva población, junto con el inicio de la lucha contra la segregación racial de la minoría negra en ese país. Esta fase progresista se extendió desde la década de 1930 hasta la de 1970, época a partir de la cual será continuamente desmantelada y derrocada por la hegemonía neoliberal surgida de los gobiernos de Richard Nixon y Gerald Ford (1969-1977) y que luego fue acentuada por el gobierno de Ronald Reagan (1981-1989) y administraciones republicanas posteriores. El neoliberalismo, en los últimos 40/50

años, ha debilitado efectivamente las características del EBES en los EE.UU., pero no hasta el punto de comprometer el marco previamente expuesto<sup>10</sup>.

Sin embargo, la verdad es que estas experiencias de EBES dispersas no han demostrado ser firmes y en gran medida complejas, sofisticadas y completas, a diferencia del modelo estándar del centro y norte de Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial (el EBES Integral). Fue, en cierta medida, un EBES delimitado, estricto, aunque, en todo caso, importante en comparación con los modelos políticos, legales, institucionales y socioeconómicos tradicionales ampliamente excluyentes. Solo para que conste, cabe señalar que, en Estados Unidos, a pesar de los avances del *New Deal*, no fue posible romper la hegemonía y prácticas discriminatorias imperantes en varios Estados del sur del país, y mucho menos fue alcanzada la institucionalización de un sistema electoral universal y no discriminatorio, incluso en la actualidad<sup>11</sup>. Por no hablar de la solidez de las políticas públicas claramente antisindicales y laborales lideradas por varios Estados norteamericanos<sup>12</sup>. A esto se suma la ausencia, en el país, de un sistema de salud universal con amplio acceso a la población, junto a las severas restricciones económicas al acceso a la notable red de instituciones universitarias que destaca a los EE.UU.

## B. Tipología de estados de bienestar social

Hay varias tipologías de EBES construidas por politólogos, sociólogos, historiadores, economistas, tomando como parámetro, especialmente, las experiencias de Europa Occidental y algunos de los otros ejemplos dispersos de Estado de Bienestar Social que surgieron en el mundo (por ejemplo, Canadá y EE.UU., en las Américas, y Australia y Nueva Zelanda, en Oceanía)<sup>13</sup>.

10. De hecho, la construcción de la hegemonía neoliberal en Estados Unidos también pasó por los nuevos gobiernos demócratas, aunque en menor medida. Por ejemplo, la Comisión Trilateral, destinada, entre otras cosas, a difundir la ideología neoliberal en el mundo, creada en 1973 por David Rockefeller, fue honrada por el posterior gobierno de Carter (1977-1981), mientras que, en el gobierno de Clinton (1993-2001), continuó la tendencia al encarcelamiento masivo de la población negra, así como la política pública de desregulación del mercado financiero. Sin embargo, el tono y la dirección más enfáticos en el sentido ultraliberal han sido indudablemente impulsados y firmemente desarrollados, de hecho, por los gobiernos republicanos (Nixon; Ford; Reagan; Bush; Bush Hijo; Trump), durante sus más de 30 años de mandatos presidenciales alcanzados en esa fase.

11. Sobre el sistema político y electoral estadounidense y sus limitaciones excluyentes, consultar, por ejemplo: Dahl, R.: *A Constituição norte-americana é democrática?*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.; Netflix: *Whose Votes Counts, Explained*, 2020. Sobre las políticas públicas antisindicales y laborales típicas de varios estados componentes de EE.UU., véase: Renda Leal Fernandes, J.: *O Mito EUA – um país sem direitos trabalhistas?*, Juspodium, Salvador, 2021. El autor describe, en la Historia estadounidense, la presencia de varias leyes estatales adversas al sindicalismo, la negociación colectiva y las protecciones laborales normativas, exponiendo también las recurrentes decisiones de la Corte Suprema contrarias a estos derechos sociales y sus instituciones colectivas.

12. Sobre las crecientes restricciones al *Welfare State* en los Estados Unidos, a partir de los gobiernos Richard Nixon y Gerald Ford (1969-1974), véase, por ejemplo: Chomsky, N.: *Réquiem para o sonho americano – os 10 princípios de concentração de riqueza & poder*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2017.

13. Estudios sobre las tipologías centrales del Estado de Bienestar Social, en sus formaciones mejor estructuradas, se pueden encontrar, por ejemplo, en los siguientes artículos y libros: Arretche, M.: "Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas", en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *Welfare State – os grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social*, LTr, São Paulo, 2019, pp. 50-105; Pimenta de Faria, C. A.: "Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de Bem-Estar Social", ob. cit., pp. 33-78; Lessa Kerstenetzky, C.: *O Esta-*

En un libro colectivo publicado recientemente<sup>14</sup>, por ejemplo, hay referencias a varias de estas tipologías, aunque el enfoque de los artículos es la realidad de los países latinoamericanos, que es bastante diferente a la vigente en Europa, Canadá y EE.UU.

Los textos del citado libro colectivo destacan, sin embargo, varias clasificaciones instigadoras que buscan investigar las políticas sociales en los diferentes países de América Latina, con el fin de evaluar en qué medida y grado desarrollaron, o no, instituciones inclusivas similares o inspiradas en el estándar del clásico Estado de Bienestar Social. Algunas de estas importantes tipologías elaboradas sobre los países de América Latina, que fueron incluidas en el citado libro colectivo, serán mencionadas en el ítem III de este artículo, a continuación<sup>15</sup>.

En este sub-ítem II.B, sin embargo, pretendemos presentar una tipología de *Welfare States* tomando como parámetro los ejemplos clásicos europeos, junto con una referencia a Canadá y Estados Unidos. El objetivo es permitir un análisis comparativo con las experiencias más destacadas de América Latina, a fin de percibir la distancia y las aproximaciones de estas experiencias frente a las características básicas de un Estado de Bienestar Social clásico, las cuales fueron señaladas en el sub-ítem II.A de este texto.

En esa medida, encontramos tres estándares principales de los Estados de Bienestar Social, que se especifican a continuación. Nótese que la clasificación se construye, con fines didácticos, tomando desde el estándar más sofisticado, en primer lugar, hacia el estándar más simple posible, hasta llegar a un amplio grupo de países que ni siquiera pueden ser considerados como Estados de Bienestar Social, aunque incipientes y rudimentarios (por tanto, esta última categoría sería la cuarta expuesta, pero lo cierto es que se refiere a aquellos países que, de hecho, no pueden ser considerados objetivamente como *Welfare States*, ni siquiera rudimentarios o incipientes).

En este contexto, la primera y más avanzada categoría es la formada por el EBES Integral. Se refiere a aquellos *Welfare States* en los que se concretan, con amplitud y claridad, las diez características anteriormente expuestas en este artículo. En general, corresponden a los clásicos Estados de Bienestar Social de Europa Occidental, estructurados justo después de la Segunda Guerra Mundial o un poco más tarde.

Si bien este grupo se puede preservar como una sola categoría, lo cierto es que las diferencias de intensidad de estas características en los distintos países permiten establecer una pequeña gradación entre ellos, es decir, los más sofisticados, complejos y resilientes, por un lado, seguidos de los que están, en tales aspectos, en un nivel ligeramente inferior, pero sin perder el marco central más amplio como un EBES Integral.

Con tales salvedades, esa categoría de *Welfare State* puede dividirse en dos subtipos: por un lado, EBES integrales y sofisticados, en el sentido de que cuentan con una

*do de Bem-Estar Social na Idade da Razão*, ob. cit.; Kuhnle, S: "O Estado de Bem-Estar Social nos Países Nórdicos" en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI*, LTr, São Paulo, 2018, pp. 167-173; Sátyro, N et al.: "Regimes de bem-estar social na América Latina: uma revisão do debate recente", ob. cit.

14. Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social na América Latina*, ob. cit.

15. Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social na América Latina*, ob. cit.

amplia complejidad de instituciones públicas y normas y prácticas institucionales en la dirección firme de la inclusión, igualdad, democratización y otros objetivos importantes del Estado de Bienestar, como lo demuestran las diez características descritas anteriormente. Por otro lado, están los EBES integrales que no demuestran la misma profunda sofisticación y/o que no tuvieron la misma capacidad, en los últimos 30/40 años, para tener una sólida resiliencia a las presiones y reformas neoliberales, que suelen ser excluyentes y precarias. Cabe aclarar que aquí, en todo caso, el estándar, en esencia, es el mismo –el de un EBES integral–, sin embargo, hay una mera distinción en cuanto a la complejidad y sofisticación de las instituciones y prácticas integradoras y su resistencia al avance neoliberal.

Por otro lado, se señala a los llamados EBES estrictos como la segunda categoría de Estado de Bienestar Social. Estos cuentan con la presencia de la gran mayoría de las diez características mencionadas anteriormente (pero no necesariamente todas), aunque también presentan problemas, deficiencias y limitaciones en varias de estas características incorporadas. En definitiva, en esta categoría se perciben severas restricciones en algunas de las características del EBES, pero sin comprometer la inclusión del respectivo país en esta especial fórmula de estructuración y dinámica de la sociedad política y civil. Este grupo incluye, por ejemplo, los Estados Unidos de América.

Aún dentro de la matriz de los EBES, hay una categoría de transición, en la que los países pueden o no convertirse en un verdadero EBES. Esta categoría se denomina aquí EBES incipientes. En este caso, el país tiene fallas, limitaciones y restricciones muy serias en varias características de un EBES completo; pero, por otro lado, muestra una verdadera línea histórica de construcción de un *Welfare State* dentro de sus fronteras. En estos casos se presentan varios rasgos relevantes, pero casi todos ellos con severas restricciones, sin suficiente generalización para el conjunto de la sociedad, presentando en ocasiones duras falsificaciones al proyecto del Estado de Bienestar Social, entre otros defectos. Sin embargo, es innegable que, históricamente, en esa experiencia histórica concreta, hay una línea de construcción de un verdadero y amplio EBES. Los avances y retrocesos en estas experiencias suelen ser recurrentes, destruyendo muchas veces conquistas por varios períodos, aunque con recuperaciones y mejoras en otros. Es el caso típico de algunos países latinoamericanos.

Finalmente, la tipología menciona expresamente un amplio grupo de países en los que aún no existen características relevantes y sistemáticas de un Estado de Bienestar Social. En este grupo tampoco es clara la existencia de un proceso mínimamente eficiente y diversificado de construcción de un *Welfare State* dentro de sus respectivas fronteras, con la complejidad de instituciones, normas y prácticas que tan bien caracterizan este estándar de estructuración y funcionamiento de la sociedad política y civil. Es decir, la comparación de las diez características de un EBES con la estructura y dinámica institucional, económica y social presentes en este grupo de países los coloca todavía en una posición muy distante de un Estado de Bienestar Social, aunque considerado solo incipiente o rudimentario.

### III. AMÉRICA LATINA Y LOS RASGOS ESTRUCTURANTES DEL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL: UN BALANCE ENTRE LOS PARÁMETROS CARACTERÍSTICOS CLÁSICOS Y LOS RASGOS ESTRUCTURANTES RESTRINGIDOS

América Latina, una región formada por aproximadamente una veintena de países, presenta una de las realidades más desiguales del planeta, aunque existen, entre sus diversos países, algunos caracterizados por una economía relativamente diversificada y un segmento poblacional con importantes ingresos individuales o familiares, a pesar de ser una minoría. Sin embargo, incluso entre algunos de estos países algo más desarrollados, la pobreza y la desigualdad socioeconómica siguen siendo marcas impresionantes. En un libro colectivo publicado recientemente<sup>16</sup>, diferentes capítulos aportan sólidos datos oficiales internacionales que demuestran este flagelo socioeconómico, institucional, legal y cultural en las dimensiones continental y nacionales<sup>17</sup>.

Bajo la perspectiva de la presencia de un Estado de Bienestar Social en algunos de los países que la componen, una evaluación objetiva y rigurosa no encontraría ni siquiera ningún país latinoamericano que pudiera incluirse, a la perfección, en este estándar de estructuración de la sociedad política y civil.

Cabe señalar, al fin y al cabo, que en América Latina, aun considerando los pocos países que presentan ciertas características de instituciones, políticas públicas y normas sociales, los niveles de inclusión social, económica e institucional en cualquier sistema de protección estatal son muy bajos en la región en su conjunto, siendo sumamente elevado el promedio de excluidos y desprotegidos de las políticas públicas de carácter socioeconómico, sanitario y de seguridad social (genéricamente denominados *outsiders*) en la población de la región y sus países. Al respecto, las autoras Natália Sátyro, Danúbia Zanetti y Rosiene Freitas, refiriéndose a un estudio de Maria Candelária Garay, de 2010, que abarca el período 1975-2000, afirmaron que “los *outsiders* representaban el 50% de la población latinoamericana, una gran parte de ese porcentaje vivía en situación de pobreza o pobreza extrema”<sup>18</sup>.

En tal marco, de hecho, ninguno de los países latinoamericanos está realmente incluido entre los EBES Integrales, sean los más sofisticados (los 13 que se ubican en el centro y norte de Europa Occidental, favoreciendo a unos 200 millones de personas), sean los demás participantes en este primer bloque mejor estructurado de *Welfare States*. Aunque algunas de las 10 características generales enumeradas en este texto se pueden encontrar en algunos de los países de América Latina –especialmente en cinco de ellos, como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (o siete países, si México y Panamá son incluidos en la lista)–, lo cierto es que, en todos los casos, estas características no son extensas, pero sí notoriamente limitadas y restringidas. La

16. Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social na América Latina*, ob. cit..

17. Jennifer Pribble, por ejemplo, en un libro específico sobre políticas sociales en países de América Latina, es enfática en esta declaración: “Latin América has long been classified as the most unequal region in the world”. En Pribble, J.: *Welfare and Party Politics in Latin América*, Cambridge University Press, New York, 2014.

18. Sátyro, N. et al.: “Regimes de bem-estar social na América Latina: uma revisão do debate recente”, ob. cit.

distancia entre los temas comparados es tan intensa que no se puede hablar de la presencia, en América Latina, de ningún ejemplo de EBES Integral.

Lo mismo se aplica a los EBES Estrictos, que se caracterizan por una menor presencia de las instituciones estatales en el desempeño de los deberes institucionales y sociales de inclusión y protección de las personas humanas en un entorno social, incluido el económico, político e institucional. La distancia entre las realidades de los cinco (o siete) países latinoamericanos aquí enumerados con las diez características centrales planteadas en este artículo impide también enmarcar a cualquiera de ellos en un verdadero Estado de Bienestar Social Estricto.

Recuerde, además, que los EBES Estrictos delegan diversas funciones y deberes para la inclusión y distribución de bienes y servicios al propio mercado económico –lo que tiende a hacer de la idea de EBES casi una quimera, en ciertas realidades– mientras que, en América Latina, la economía de diferentes países se ha mostrado, durante las últimas cuatro o cinco décadas, sumamente frágil, desarticulada, poco variada y compleja, además de un proceso de desindustrialización incontenible (caso de Brasil, por ejemplo), hechos que demuestran su notoria incapacidad para cumplir funciones y deberes inclusivos y eficientes en términos de relaciones económicas y sociales<sup>19</sup>.

Sin embargo, no parece razonable ni objetivo incluir a todo el conjunto de países latinoamericanos en la categoría de países sin rasgos característicos relevantes del EBES. Y es que, en esta amplia y desalentadora categoría, la distancia entre los cinco (o siete) países mencionados en este artículo y el resto de países de esa región con muy pocas de las 10 características señaladas anteriormente –o que tienen solo algunas de ellas, pero generalmente demarcadas por restricciones profundas–, es realmente muy grande. Además, hay que reconocer que los cinco (o siete) países mencionados anteriormente, a diferencia de los demás, sí cuentan con la presencia de varias de las 10 características explicadas, aunque con restricciones en prácticamente todas o varias de ellas.

Por eso parece pertinente incluir a estos cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) –o siete, si México y Panamá están incluidos en esta lista– en la categoría de EBES Incipientes. Que quede claro, sin embargo, que la categoría EBES Incipiente se refiere a un Estado de Bienestar Social en construcción, rudimentario, distante aún de un Estado de Bienestar Social básico, que atienda las necesidades mínimas de justicia social e inclusión socioeconómica e institucional de toda la población.

19. Si bien la economía brasileña se muestra en un proceso continuo de desindustrialización –considerando el pico de participación de la industria en el PIB, en 1980/1982 (alrededor del 30%) y los años 2019/2020 (alrededor del 12/11%)–, el caso es que ha exhibido diferentes situaciones y actuaciones en los últimos 30 años. En la década de 1990, por ejemplo, experimentó varios años de desempleo extremadamente alto (10% o más), volviendo a estos niveles por encima del 10% desde 2016 hasta la actualidad. Sin embargo, entre 2003 y 2013, redujo de manera sostenida los niveles de desempleo, llegando a menos del 5% de la población activa del país (sobre estos datos, véase Godinho Delgado, M.: *Curso de Direito do Trabalho*, LTr, São Paulo, 2020). Por otro lado, el país ha creado una política pública, en las últimas dos décadas, de transferencia directa de ingresos al segmento más pobre de la población. Por tanto, no es posible tomar un solo dato (desindustrialización) como parámetro de análisis, aunque sí es muy importante, como se verá en el ítem IV de este artículo.

De todos modos, en la categoría de “países sin rasgos característicos relevantes del EBES” se enmarcan notoriamente, por ejemplo, Bolivia, Colombia, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Se trata de países en los que los grados de exclusión socioeconómica y la ausencia de políticas públicas inclusivas han sido muy acentuados a lo largo de la Historia –con la evaluación y comparación desde el siglo XX–, aunque, por supuesto, existen diferencias en aspectos y gradaciones entre ellos. Desde la perspectiva de un Estado de Bienestar Social, no se considera realista incluirlos en la lista de países latinoamericanos que han logrado, incluso con muchas restricciones, iniciar un proceso de estructuración de un *Welfare State*, con políticas públicas diversificadas en esta dirección (de ahí que se habla de EBES Incipiente). Al respecto, es oportuno reproducir la evaluación explicitada por las autoras Natália Sátyro, Danúbia Zanetti y Rosiene Freitas, refiriéndose a los estudios de Fernando FILGUEIRA, de 1998, y Carlos B. Solano, de 2007, aunque lanzada en otro contexto:

“En estos países, las élites se han apropiado del aparato estatal, utilizando su capacidad fiscal para extraer ingresos sin contrapartida en bienes colectivos, regulación del mercado o servicios sociales. También son países muy heterogéneos en relación a su estructura social, lo que se reflejó en la distribución del ingreso entre áreas urbanas y rurales y en el grado de funcionamiento del mercado, produciendo diferentes configuraciones sociales. El grado de intervención estatal para compartir los riesgos derivados de esta configuración fue mínimo (...) Las escasas intervenciones estatales moldearon las desigualdades estructurales en estos países (...)”<sup>20</sup>.

En ese sentido, considerando las políticas públicas aplicadas por los diferentes países latinoamericanos, tomando como marco temporal el período hasta la primera década del 2000, las referidas autoras Natália Sátyro, Danúbia Zanetti y Rosiene Freitas estructuran un cuadro comparativo que involucra a los países en la región, de acuerdo con investigaciones y reflexiones de diferentes autores, en relación a los regímenes de bienestar. En esta expresiva e instigadora tabla comparativa (cuadro 1), las tres autoras encuentran en el estudio de Evelyne Huber y John D. Stephens, publicado en 2012, solo cuatro países que presentaron “mayor esfuerzo” hacia el EBES. Estos son Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. Brasil y México, por su parte, se incluyeron en el grupo dual de quienes presentaron “esfuerzo medio-alto”. Sumando todos estos, se obtiene el número de seis países latinoamericanos.

Tomando como parámetro el estudio de los autores Mario Marcel y Elizabeth Rivera, publicado en 2008, las tres autoras brasileñas mencionadas también encuentran

20. En el original: “Nesses países as elites se apropriaram do aparato do Estado, usando sua capacidade fiscal para extrair renda sem a contrapartida em bens coletivos, regulação do mercado ou serviços sociais. São também países muito heterogêneos em relação à sua estrutura social, o que se refletiu na distribuição de renda entre áreas urbanas e rurais e no grau no qual o mercado operou, produzindo diferentes configurações sociais. O grau de intervenção do Estado no compartilhamento dos riscos advindos dessa configuração foi mínimo (...) As escasas intervenções estatais moldaram as desigualdades estruturais desses países (...)”. En Sátyro, N. et al.: “Regimes de bem-estar social na América Latina: uma revisão do debate recente”, ob. cit.

solo cinco países que están incluidos en lo que fue considerado por M. Marcel y E. Rivera como un “régimen de bienestar potencial”. Estos son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. México no se incluyó en este bloque, a diferencia de la clasificación anterior.

Finalmente, siguiendo los mismos criterios comparativos, las tres autoras referidas también examinan los marcos elaborados por Juliana Martínez Franzoni, cuyo enfoque es claramente feminista, preocupado por la inserción de las mujeres en las respectivas experiencias de los países latinoamericanos y los correspondientes modelos de políticas públicas (o falta de ellos, por supuesto). En las interesantes investigaciones y reflexiones de Juliana Franzoni, los regímenes considerados “estado-productivista” y “estado-proteccionista” fueron percibidos como los más avanzados, desde la perspectiva del EBES, entre los demás de América Latina (avanzados, dentro de los modestos límites de las experiencias latinoamericanas). Cabe agregar que la autora llama así a los dos regímenes restantes, bastante tradicionales y excluyentes, dentro de su clasificación: “familiarista” y “altamente familiarista”. El resultado de la clasificación realizada por Juliana Franzoni apunta a una dirección muy cercana a la apuntada en las dos investigaciones y clasificaciones mencionadas anteriormente. De hecho, están presentes aquí: Argentina (“estado-productivista”); Brasil (“estado-proteccionista”); Chile (“estado-productivista”); Costa Rica (“estado-proteccionista”); México (“estado-proteccionista”); Panamá (“estado-proteccionista”); Uruguay (“estado-proteccionista”). Como se puede observar, hay entonces siete países, con presencia también de México y Panamá.

Habiendo demostrado la pertinencia de hacer una diferenciación entre un pequeño bloque de países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay y, si es el caso, también México y Panamá), que formarían el grupo de los clasificados como EBES Incipientes, los demás países mencionados (Bolivia, Colombia, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela) se insertarían en el grupo de “países sin rasgos característicos relevantes de EBES”. Esta diferenciación permite una mejor percepción de los niveles de aproximación al estándar de civilización de los EBES, al mismo tiempo que favorece el análisis de los puntos centrales de diferenciación y los respectivos desafíos a enfrentar para pasar a un nivel diferente de organización en la sociedad política y civil de la región.

Sin embargo, cabe formular tres observaciones y salvedades a este respecto.

En primer lugar, las reflexiones realizadas tomaron en consideración, esencialmente –considerando los estudios incluidos en el libro colectivo mencionado– datos ubicados alrededor del año 2000 (que cubren el largo período anterior y algunos años posteriores al 2000), lo que significa que pueden haber ocurrido cambios positivos (o negativos) en diferentes países en las últimas dos décadas. Se hizo alguna referencia a hechos y políticas públicas ocurridas en los últimos 20 años, pero no abarcan a la totalidad de los países, ni están en el centro del análisis realizado. En esta medida, los efectos reales de las políticas públicas implementadas por los gobiernos progresistas que operan en Bolivia y Venezuela en las últimas dos décadas no son considerados

en el presente estudio –como se dijo, el estudio y la clasificación respectiva tuvieron en cuenta, por los diversos autores retroespecificados, datos que se refieren a principios de la década de 2000–<sup>21</sup>.

En segundo lugar, una de las características de América Latina y sus países –incluso en los países más avanzados de la región– constituye una aparente dinámica irresponsable de *stop and go* en las políticas públicas, dinámica que puede, sí, haberse dado en estas dos últimas décadas en cualquiera de estos países. Es decir, en los períodos en los que las corrientes adversas del *Welfare State* y defensoras del liberalismo extremo asumen el poder, de diferentes formas, tienden a deconstruir el máximo de avances consolidados en la fase progresiva anterior, retrocediendo significativamente el proceso de estructuración del Estado de Bienestar en el respectivo país. Desafortunadamente, esta es una dinámica relativamente común en América Latina, que Brasil viene experimentando, de manera muy enfática, desde 2016. Esta desalentadora peculiaridad debe tenerse en cuenta en cualquier análisis.

Insistimos en este segundo aspecto: es que los obstáculos y desafíos para la implementación del EBES en América Latina son tan grandes y reticentes que, en cada coyuntura histórica, se corre el riesgo de poner mucho que perder en la construcción del *Welfare State* en esta región, incluso en países un poco más avanzados en este tema.

De hecho, como se verá en el ítem IV de este texto, con cada reinicio de la hegemonía neoliberal en el entorno latinoamericano, por ejemplo, se desencadena una fase obsesiva de destrucción de las características relevantes del EBES en estos países. Ya sea por dictaduras (el caso de Chile, que retrocedió la construcción de un EBES en ese país, entre 1973 y 1990, durante el período dictatorial de Pinochet), o por el advenimiento de la dominación ultraliberal a través de atajos políticos tradicionales o creativos (caso de Brasil, desde 2016, con el derrocamiento del gobierno democráticamente reelegido en las elecciones de 2014). El *stop and go* latinoamericano tiene una tendencia a abarcar no solo el desarrollo económico y social, sino también el desarrollo político, institucional y cultural hacia un *Welfare State* efectivo en estos países.

La tercera observación, que también es una salvedad, se refiere al número de países latinoamericanos incluidos en la muestra. Como puede verse, aquí no se comentan todos. Y esta elección se hizo por diferentes razones.

Por un lado, el caso de Cuba. Evidentemente, el país, durante más de cinco décadas, logró estructurar políticas públicas consistentes, efectivas y generalizadas en las áreas de educación, salud y seguridad social. Por este conjunto de factores, el país podría, sí, enmarcarse como un Estado de Bienestar Social. Sin embargo, como sabemos, el régimen político cubano fracasa mucho con respecto a algunas características

---

21. El análisis particular de estos dos países, Venezuela y Bolivia, con sus especificidades, considerados los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro (Venezuela: 1999-presente) y Evo Morales (Bolivia: 2006-2019), no es objeto del presente estudio, por tanto. En estos dos casos y sus periodos concretos, habría que realizar estudios específicos sobre estas dos singulares experiencias. La referencia a los dos países, de esta manera, toma en cuenta el período histórico tradicional (o pequeño margen temporal del nuevo período), en el que también efectivamente se incluyeron en el estándar excluyente de la gran mayoría de países latinoamericanos.

sustanciales anteriormente enumeradas, especialmente las que conciernen al tema de la Democracia y sus múltiples dimensiones y derechos (ítems 1, 2, 3 y 5, por ejemplo). Por tanto, resulta imprudente realizar una comparación entre situaciones que difieren fuertemente de varias de las características mostradas en el presente análisis. No se ha emitido ningún juicio sobre el país mencionado; simplemente no se incluyó en el presente estudio, por las razones metodológicas explicadas anteriormente.

Por otro lado, el caso de Venezuela y Bolivia. Como ya se explicó, las conclusiones presentadas enfatizan, especialmente, la etapa previa a los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, en Venezuela (que comenzó en 1999, extendiéndose hasta la actualidad), y al gobierno de Evo Morales, en Bolivia (que prevaleció de 2006 a 2019). Tampoco hay juicio sobre estos períodos recientes; sólo se insiste en que tendrían que ser objeto de un estudio específico, para entender si revierten o no la línea conservadora y excluyente que caracterizó las políticas públicas tradicionales de estos dos países<sup>22</sup>.

Finalmente, hay otros países de América Latina (Haití, por ejemplo) que no compusieron la presente muestra, no formando parte de la Tabla de Clasificación (Tabla 1) del artículo de las autoras Natália Sátyro, Danúbia Zanetti y Rosiene Freitas que se utilizó para la presente reflexión. Aparentemente, estos países (en el caso de Haití, al menos) también entrarían en el grupo de “países sin rasgos característicos relevantes del EBES”. Sin embargo, por razones obvias, no corresponde al presente texto emitir este juicio de valor, que por lo tanto está destinado a futuras investigaciones y análisis.

#### IV. OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS PARA LA AMPLIA ESTRUCTURACIÓN, EN AMÉRICA LATINA, DEL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL

124

En los temas anteriores, este texto ya ha introducido, de alguna manera, los principales obstáculos y desafíos que existen en América Latina para la incorporación del Estado de Bienestar Social entre sus diversos países miembros. Sin embargo, se puede agregar y sistematizar mejor algo al respecto, lo que se hará en este ítem IV.

Para explicar mejor nuestra comprensión del tema, indicaremos, en primer lugar, los factores que llevaron, en general, a la estructuración de un Estado de Bienestar Social en los países occidentales. En esta línea, se tomarán como ejemplos, ya que se trata de situaciones bastante asentadas, parámetros provenientes de Europa Occidental (subpunto 1, más abajo).

Se aclara que los parámetros inherentes a las Américas serán considerados junto con el sub-ítem B de este ítem IV, que abordará específicamente los principales obstáculos y desafíos para la incorporación generalizada, en América Latina, del Estado de Bienestar Social.

22. La autora Jennifer Pribble, en el artículo denominado “Mundos Apartados: regimes de política social na América Latina” (Mundos Separados: regímenes de política social en América Latina), también prefiere excluir del análisis el período reciente de estos dos países debido a la inconsistencia percibida en algunos datos. En Pribble, J.: “Mundos apartados: regimes de política social na América Latina”, ob. cit.

## A. Factores positivos para la estructuración del estado de bienestar social en Europa occidental

Existe, en la Historia, un expresivo conjunto de factores que favorecieron la construcción y han favorecido la preservación del Estado de Bienestar Social en Europa Occidental.

Por supuesto, no todos estos factores confluyen, al mismo tiempo, como un bloque unitario, en todas las experiencias exitosas de *Welfare State* en Europa Occidental. Es posible que algunos de estos factores ni siquiera estén presentes en una experiencia histórica nacional concreta específica. Además, suelen existir peculiaridades nacionales que influyen significativamente en el proceso de estructuración de EBES en un país determinado.

Además, como casi todo fenómeno histórico a gran escala, la creación y mejora de un *Welfare State* tiende a resultar de un conjunto diverso de factores, incluyendo estándares más generales que pueden (o no) estar presentes y, sin duda, factores específicos de la realidad histórica de cada país. De todos modos, habiendo realizado todas estas advertencias metodológicas, es pertinente destacar algunos factores que surgieron, con mayor o menor fuerza, en la dinámica de construcción de las principales experiencias de EBES en Europa Occidental.

Los principales factores positivos observados en este diversificado panorama histórico son, entre otros, los siguientes:

1. La institucionalización del entorno, las prácticas, las normas y las instituciones democráticas, ya sea antes del establecimiento del Estado de Bienestar Social, o en la dinámica de estructuración tanto de la Democracia como del propio EBES. La democracia permite a los sectores populares, previamente excluidos o restringidos al sistema imperante, organizarse mejor, en todos los niveles, pudiendo presionar de manera más eficiente para construir contrapartes sociales y públicas en beneficio de dichos sectores, en contraposición a la fase de exclusión predominante.

Además, la Democracia envía una alerta a segmentos socioeconómicos y políticos previamente excluyentes, con el fin de adecuar sus ideas político-ideológicas y sus propuestas de políticas públicas a ciertas concesiones a los segmentos sociales que forman (o han formado) a los *outsiders*, como un medio estratégico para preservar su propia hegemonía en la sociedad en su conjunto.

No pretendemos exagerar el papel de la democracia en la formación y mejora de los *Welfares States*, ni pretendemos ser un factor absoluto. Tampoco se niega que, en la Historia occidental, surgieron momentos de autoritarismo que, excepcionalmente, produjeron estrategias de concesiones a los segmentos excluidos de la sociedad, la economía y las instituciones dominantes. Este fue el caso del gobierno de Bismarck, en Alemania a finales del siglo XIX, por ejemplo, con sus políticas laborales y de seguridad social, que abrió la primera experiencia europea de instituciones que, en el futuro, serían consideradas propias de un *Welfare State*. De hecho, este también fue el caso, en cierto modo, del gobierno de Vargas, en Brasil después de la Revolución de

1930, que inauguró (o profundizó) políticas laborales y de seguridad social que serían el inicio de la idea de un futuro Estado de Bienestar Social en Brasil (que, lamentablemente, todavía está en construcción o incluso bajo amenaza). Solo se está notando que las dictaduras, en general, en Occidente, no han sido favorables a la creación o preservación de Estados de Bienestar Social y políticas públicas relacionadas, al contrario de lo que ocurre con los entornos e instituciones democráticos. Sin embargo, hay que reconocer que, de manera excepcional, en algunos casos, incluso los gobiernos autoritarios han desarrollado estrategias políticas para la inclusión socioeconómica de los segmentos sociales hasta ahora considerados como *outsiders*.

2. La organización e institucionalización de las asociaciones de trabajadores, especialmente los sindicatos, con prácticas y demandas democráticas e inclusivas en el contexto del entorno laboral y de la sociedad en su conjunto, para estructurar la organización esencial de la sociedad civil, en sus segmentos previamente excluidos. La libertad, autonomía y empoderamiento sindical son premisas históricas e institucionales importantes no solo para la creación y sedimentación de la Democracia, sino también para la creación y sedimentación de institutos, normas e instituciones del Estado de Bienestar Social. De hecho, en Europa Occidental, son raros los casos en los que ha surgido un Estado de Bienestar Social Integral sin la presencia de un sindicalismo fuerte y generalizado y respetado por la sociedad civil y la sociedad política en su conjunto<sup>23</sup>.

3. La organización e institucionalización de partidos políticos con sólida inserción en los segmentos populares, a fin de establecer y consolidar la organización fundamental de la sociedad civil en sus segmentos previamente excluidos de la economía, la sociedad y las instituciones estatales. Aunque este tipo de partidos políticos, en el ejemplo europeo del siglo XIX, comenzaron como “partidos revolucionarios” -, en el sentido de que inicialmente se oponían al conjunto de la sociedad y el sistema capitalistas-, el hecho es que se fueron adaptando gradualmente a una agenda reformista, ajustándose a la búsqueda pragmática de la democratización de la sociedad política y la sociedad civil, en el marco del capitalismo occidental. La presencia y actuación de estos partidos políticos de extracción popular y progresista fueron determinantes

---

23. Sobre la correlación entre un movimiento sindical fuerte en Europa (que se convertirá en un movimiento político-partidistas laboristas o socialdemócratas también fuertes) y la generación de un Derecho Laboral relevante en diferentes países europeos, democratizando las relaciones de poder en el entorno laboral y logrando concesiones económicas y profesionales del poder empresarial, además de ubicarse, por regla general, junto a las luchas políticas y sociales, en la sociedad civil y en la sociedad política, para la generación de derechos y garantías de la seguridad social, existe una vasta bibliografía - aunque, en general, nunca reduciendo esta correlación a ninguna exclusividad o inevitabilidad. Como bien señaló Celia Lessa Kerstenetzky, en la Historia de la formación y consolidación de los EBES, “no se detectó un estándar original único”. En Lessa Kerstenetzky, C.: *O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão*, ob. cit. En cuanto al tema relacionado con las correlaciones sindicales, laborales, político-partidistas y afines con dicha formación y consolidación del EBES de Europa Occidental, véase, por ejemplo: Esping-Anderson, G.: *Politics against markets*, ob. cit.; Arretche, M.: “Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas”, ob. cit.; Godinho Delgado, M.: *Capitalismo, Trabalho e Emprego – entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução*, LTr, São Paulo, 2017; Godinho Delgado, M.: *Curso de Direito do Trabalho*, LTr, São Paulo, 2020; Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L.: “O Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) no capitalismo contemporâneo”, ob. cit.; Judt, T. y Snyder, T.: *Pensando o Século XX*, Objetiva, Rio de Janeiro, 2014; Lessa Kerstenetzky, C.: *O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão*, ob. cit.

para la estructuración y concretización de los conceptos de justicia social, igualdad material, solidaridad, contraparte entre los deberes de los segmentos subordinados en la escala social con un conjunto sustancial de derechos también a su favor (los llamados derechos sociales), junto con otros bienes y valores democráticos que se han incorporado a sus experiencias en la historia política e institucional de varios países occidentales.

En todo caso, el propio surgimiento de estos nuevos partidos y movimientos políticos envió una advertencia a los partidos y concepciones tradicionales y / o conservadores existentes para ser más receptivos a la inclusión, en el contexto político, social, institucional y legal, de los segmentos de población hasta entonces considerados como *outsiders*.

4. La organización e institucionalización de diferentes movimientos sociales con composición y pautas propias, aunque convergentes con la lógica y el sentido del *Welfare State*. Aquí destacan los movimientos de mujeres en busca de ciudadanía e igualdad, junto con mejores condiciones de vida y trabajo. Estos movimientos de mujeres surgieron en Europa Occidental y Estados Unidos en un período embrionario del Estado de Bienestar Social, comenzando en la segunda mitad del siglo XIX, aumentando en las décadas siguientes y primeras del siglo XX. La economista Celia Lessa Kerstenetzky incluso señala que en la lucha por la ciudadanía y el derecho al voto, en ese momento, la presencia más fuerte del movimiento de mujeres implicó la conquista de leyes más integrales, con un carácter social más claro<sup>24</sup>.

En tiempos posteriores a finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, otros movimientos sociales comenzaron a organizarse e institucionalizarse en Europa Occidental –principalmente después de la Segunda Guerra Mundial–, como los movimientos de origen y sustrato étnicos (resultantes de las migraciones acentuadas desde las décadas de 1960 a 1970), movimientos ambientales y movimientos formados frente a la orientación sexual de las personas (movimientos LGBTIQ+ y similares). Dichos movimientos también empezaron a actuar bajo los lineamientos de los *Welfare States*, con el fin de influir y mejorar su estructura, dinámica y regulación correspondiente.

Es claro que en las Américas (del norte, del centro y del sur), la cuestión étnica siempre ha sido muy tensa e impactante, desde el siglo XIX, debido a la conexión de la historia de Estados Unidos y de numerosos países latinoamericanos con la estructura y prácticas de esclavitud con respecto a los negros, traídos coercitivamente desde África durante varios siglos. Además, en varios países de América Latina había (y todavía hay) importantes segmentos étnicos de origen indígena, la mayoría de las veces también excluidos de la sociedad civil y política dominante. Por ello, a diferencia de los ejemplos de Europa Occidental de finales del siglo XIX y principios del XX, en lo

24. Lessa Kerstenetzky, C.: *O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão*, ob. cit. Una investigación exhaustiva sobre el movimiento de mujeres en varios países occidentales, desde finales del siglo XIX, ha sido hecha por la autora española Álvarez González, A. I.: *As Origens e a Comemoração do Dia Internacional das Mulheres*, Expressão Popular, São Paulo, 2010.

que respecta a la formación del *Welfare State*, esta cuestión étnica o racial tendrá un impacto y repercusión mucho mayor en la estructuración de las políticas sociales en el continente americano<sup>25</sup>.

5. Presencia y sedimentación de una élite política que presenta una comprensión sensible y adecuada de la importancia de la diferencia entre hegemonía política y dominación política. La primera implica concesiones, cambios y compromisos, mientras que la segunda se consume mediante el uso de la fuerza vertical y la exclusión. La construcción de la hegemonía incluye también la incorporación de un proyecto de Nación, País, Estado e Instituciones, en contraposición a la visión más estricta de “territorio” que caracteriza la tradición y práctica de la dominación.

Europa ofrece dos ejemplos llamativos, aunque muy distintos, de la comprensión de las élites de la importancia del concepto de hegemonía, en detrimento del concepto unilateral de dominación. Por un lado, una ruta que resultaría más democrática, flexible y conciliadora, que sería la británica, desde el siglo XVII hasta el siglo XX, bajo la dirección de innumerables estadistas. Por otro lado, una ruta que resultaría autoritaria, pero aún en el marco de la búsqueda de una construcción hegemónica en el período de transición, como ocurrió en Alemania durante las últimas décadas del siglo XIX, bajo la dirección del Canciller Otto von Bismarck. Si bien las diferencias entre las dos rutas son llamativas, tienen en común el rumbo de una importante fase de transición histórica, con la claridad de un proyecto de Nación, País, Estado e Instituciones, en contraposición a la visión más estricta de “territorio”, inherente al ejercicio del poder por pura y simple dominación.

Evidentemente, este tipo de élites no aparece preformado en la trayectoria histórica de ningún país. Pero se forma y se afirma en los desafíos históricos que surgen, y su tipo de elección termina siendo virtuosa (o desastrosa) para el país respectivo.

Una élite que se niega a admitir los cambios, a hacer la transición a un nuevo mundo, a incorporar a los viejos *outsiders* –permaneciendo en la vieja y exclusiva ruta de la pura y simple dominación, en lugar de aceptar la ruta de la construcción hegemónica–, tiende a resistir o incluso comprometer la transición a un *Welfare State* en sus fronteras. Una élite dedicada a la construcción hegemónica, en cambio, posibilita una transición exitosa hacia el futuro y la búsqueda del bienestar en sus fronteras, como propone el proyecto del Estado de Bienestar Social.<sup>26</sup>

25. La importancia de los problemas étnicos y raciales en las Américas, incluida América Latina, es enfatizada fuertemente por Pribble, J.: “Mundos apartados: regímenes de política social en América Latina”, ob. cit. En el documental de Netflix titulado “13th” se hace un análisis expresivo del racismo en los Estados Unidos, que involucra a la población negra.

26. En su estudio sobre el *Welfare State* en los países nórdicos, Stein Kuhnle destaca la existencia de un “fuerte apoyo popular” a las características del Estado de Bienestar Social escandinavo, concluyendo que ningún “partido político que tenga como objetivo un amplio apoyo popular puede darse hasta el lujo de ignorarlas”. En Kuhnle, S.: “O Estado de Bem-Estar Social nos Países Nórdicos”, ob. cit. Con ello, el autor demuestra la incorporación, por parte de las élites económicas, sociales e institucionales capitalistas, de una idea básica del Estado de Bienestar Social, en lugar de identificarse como oponentes directos y frontales de su existencia. En la misma dirección, el siguiente texto: Kuhnle, S et al.: “Lições do modelo nórdico do Estado de Bem-Estar Social e Governança Consensual”, *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, vol. 3, núm. 1, 2017, pp. 37-52.

6. La estructuración de una economía más compleja y diversificada, con mínimos vestigios de industrialización, constituye también un factor relevante en el surgimiento o mejora del Estado de Bienestar Social en los distintos países europeos. En este caso, cabe señalar que aquí no se reproducen simplemente las teorías de Harold Wilsensky, Richard Titmuss y T. H. Marshall, autores que, entre otros aspectos e incluso considerando las distinciones entre sus tesis, insistieron en la formulación de que el proceso de industrialización, por su complejidad, riqueza y desarrollos tenderá a conducir (aunque no de forma inevitable) a la construcción y desarrollo de un modelo de *Welfare State*.<sup>27</sup>

Con respecto a este factor (proceso de industrialización en el país respectivo), lo que pretendemos enfatizar aquí es que el proceso de industrialización, aunque incipiente y en un simple brote en el país, genera elementos bastante favorables, por múltiples razones, a la emergencia, en ese contexto, de un EBES.

Por un lado, debido a que la industrialización genera una clase trabajadora diversificada y creciente en las regiones industriales, permitiendo la aparición futura de todos los factores importantes ya bien especificados en los ítems "1", "2" y "3" de este ítem IV, sub-ítem A<sup>28</sup>.

Por otro lado, debido a que la industrialización impulsa la urbanización de la respectiva sociedad, economía y país, cambiando sustancialmente su formato sociológico, político y cultural, hacia prácticas más avanzadas, politizadas y progresistas que las inherentes a la realidad y los entornos agrarios (y, por tanto, provocando también la aparición de los factores importantes ya señalados en los puntos "1", "2" y "3" de este sub-ítem A del ítem IV de este artículo).

Además, también por el hecho de que industrialización hace que la economía sea más robusta, compleja, diversificada y vigorosa, permitiendo la creación de un excedente económico decisivo para financiar la amplia y eficiente estructura tecnocrática y de servicios, como un Estado de Bienestar Social necesita.

Cabe señalar, en este sentido, que no será necesariamente el segmento industrial el que financie directamente el crecimiento de la tecnocracia estatal para atender las necesidades públicas de la sociedad más compleja, exigente y ciudadana que ha surgido. Sin embargo, la creciente fuerza de la industria y la diversificación que provoca

---

27. Queda fuera del alcance de este artículo retomar el análisis de las diversas teorías sobre la formación y desarrollo del Estado de Bienestar Social, incluidas las que tratan de la correlación con el proceso industrial del capitalismo. Este análisis sería más adecuado para un artículo (o libro) específico, que está totalmente fuera de los límites de este texto. De hecho, lo que queremos resaltar aquí son solo algunos aspectos relevantes del proceso de industrialización de la economía en conjunto con el establecimiento de un Estado de Bienestar Social en un país determinado. De todos modos, para un análisis de las diferentes teorías sobre el EBES, véase el excelente artículo siguiente: Arretche, M.: "Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas", ob. cit.

28. Estos son los factores retroindicados: a) la institucionalización del entorno, las prácticas, las normas y las instituciones democráticas, ya sea antes del establecimiento del Estado de Bienestar Social, o en la dinámica de estructuración tanto de la Democracia como del propio EBES; b) la organización e institucionalización de las asociaciones de trabajadores, especialmente los sindicatos, con prácticas y demandas democráticas e inclusivas en el contexto del entorno laboral y de la sociedad en su conjunto, para estructurar la organización esencial de la sociedad civil, en sus segmentos previamente excluidos ; c) la organización e institucionalización de partidos políticos con sólida inserción en los segmentos populares, a fin de establecer y consolidar la organización fundamental de la sociedad civil en sus segmentos previamente excluidos de la economía, la sociedad y las instituciones estatales.

dentro de los sectores económicos dominantes permiten el traspaso de responsabilidades económicas y fiscales a otros sectores productivos, lo que sería mucho más difícil si los segmentos económicos dominantes fueran aún los tradicionales, que tienden a ser más simples y unitarios, como es el caso de sociedades esencialmente rurales y extractivas (agricultura, ganadería y minería).

Finalmente, el fortalecimiento del Estado y su tecnocracia que brindan los procesos de industrialización y urbanización (estos procesos están interconectados, como vimos), acompañado de la preponderancia que los sectores económicos industrial y de servicios comienzan a tener sobre el sector rural, todo hace más viables los procedimientos e iniciativas para la estructuración de un Estado de Bienestar Social, política, cultural e institucionalmente.

## B. Obstáculos y desafíos para la amplia estructuración, en América latina, del estado de bienestar social

Existe consenso entre las decenas de investigadores que componen el libro colectivo ya mencionado en que no existe en América Latina un Estado de Bienestar Social real y efectivo, que guarde las diversas características básicas que distinguen a este modelo de organización en el marco del sistema capitalista<sup>29</sup>.

Lo máximo que admiten los autores de este artículo específico es hacer una distinción, un resalte pedagógico en el conjunto de países latinoamericanos entre los pocos que cuentan con una variada lista de políticas públicas de este tipo, aunque todavía con numerosas restricciones y brechas, enmarcándolos como EBES Incipientes, es decir, en construcción, en preparación, en proceso de estructuración, en contraste con la gran cantidad de países que ni siquiera cuentan con esta variada lista de políticas públicas inclusivas.

El caso es que, ya en la tercera década del siglo XXI, clama una pregunta indignada: ¿por qué se vuelve tan difícil, tormentoso, generalmente incompleto o incluso fracasado estructurar un verdadero Estado de Bienestar Social en América Latina? ¿Cuáles son los obstáculos y desafíos para la amplia estructuración en los países latinoamericanos de un *Welfare State* efectivo, aunque con adaptaciones, peculiaridades y ajustes, pero que sea capaz de superar la angustiada desigualdad y la exclusión socioeconómica e institucional que demarcan y avergüenzan a esta región, considerada la más desigual de todo el planeta?

El presente artículo planteará algunos aspectos al respecto, aunque sin pretender agotar el tema. Casi todos estos aspectos, sino todos, están contenidos en los textos que componen el libro colectivo ya mencionado y la bibliografía citada, por lo que no son una inferencia específica o singular de estos autores. La lectura de los originales del mencionado libro colectivo fue indispensable para la elaboración del presente texto, que explícitamente menciona, alude y elogia todos los artículos reunidos en el mismo.

29. Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social na América Latina*, ob. cit.

Preliminarmente, se registra que, en los temas anteriores del presente artículo, de alguna manera, varios de estos obstáculos y desafíos ya han sido realmente ventilados y expuestos. Aquí, en el sub-ítem IV.B, solo es necesario, de cierta manera, sistematizar estos aspectos negativos y adversos relevantes para la construcción de un Estado de Bienestar Social en América Latina.

Reiteremos, una vez más, la cuestión del método previamente enfatizada: ninguno de estos obstáculos y desafíos es absoluto, ni actúa de forma aislada; algunos de ellos pueden ni siquiera ser tan relevantes en ciertos países, mientras que son bastante significativos en otros. Al fin y al cabo, un fenómeno histórico complejo, como es la estructuración y mejora de un Estado de Bienestar Social, seguramente solo puede ser el resultado de múltiples factores, contando, además, lamentablemente –especialmente en América Latina– con varios y poderosos obstáculos, opositores y desafíos.

El primero de estos obstáculos y desafíos consiste, de hecho, en la ausencia de una larga y consistente tradición democrática en los países de América Latina. Es evidente que existe una enorme gradación entre países en este aspecto, pero, en general, en América Latina, la democracia se ha mostrado, históricamente, bastante frágil.

Como ya se explicó en el sub-ítem IV.B, “1”, el entorno democrático de la sociedad política y la sociedad civil permite a los sectores populares organizarse mejor y presionar la búsqueda de contrapartes de políticas públicas en materia de educación, salud, seguridad social, derechos laborales, en relación con la amplia gama de derechos sociales que constituyen el núcleo de cualquier Estado de Bienestar Social.

Este entorno democrático también da lugar a la posibilidad de avance, por parte de la élite y los partidos tradicionales dominantes, hacia una comprensión más amplia de las diversas formas de gobernanza política del Estado y sociedad civil, acogiendo mejoras en las políticas públicas en la dirección más inclusiva, aunque como una forma de consolidar su hegemonía. Si bien esta posibilidad no es muy común en la Historia de los países latinoamericanos, no se puede descartar por completo.

La regla histórica general, sin embargo, muestra que la democracia es víctima de constantes restricciones, ataques y derrotas en los países de la región. Desde los tradicionales golpes de Estado conservadores que pululaban, incesantemente, en la trayectoria latinoamericana del siglo XX, abarcando la gran mayoría de sus países, hasta los nuevos artificios de los mecanismos de derrocamiento de los gobiernos progresistas creados en las primeras décadas del presente siglo. Todo esto evidencia el hecho de que las élites latinoamericanas, antiguas y nuevas, realmente muestran una enorme dificultad para convivir con el entorno democrático y la inclusión socioeconómica de los segmentos más amplios de las respectivas poblaciones<sup>30</sup>.

Los obstáculos y desafíos para la estructuración del EBES en la región son profundos y severos.

---

30. Si bien es posible que en los últimos 120 años se haya producido algún derrocamiento de gobiernos (tomando 1900 como parámetro inicial y 2020 como parámetro final), frente a delitos efectivos de responsabilidad cometidos por el respectivo Presidente de la República, o puede haber sido llevado a cabo por fuerzas efectivamente progresistas, lo cierto es que, en la gran mayoría de las veces, es un mero instrumento para quitar el poder a los líderes progresistas por parte de fuerzas políticas conservadoras, viejas o nuevas.

El segundo de estos obstáculos y desafíos consiste en la ausencia o fragilidad de la organización e institucionalización de las asociaciones de trabajadores, especialmente los sindicatos, con prácticas y demandas democráticas e inclusivas en el contexto del entorno laboral y de la sociedad en su conjunto, a fin de estructurar la organización esencial de la sociedad civil, en sus segmentos previamente excluidos. La libertad, autonomía y empoderamiento sindical son premisas históricas e institucionales importantes no solo para la creación y sedimentación de la Democracia, sino también para la creación y sedimentación de institutos, normas e instituciones del Estado de Bienestar Social.

Lamentablemente, sin embargo, en América Latina, la hostilidad al sindicalismo y su liderazgo es una tradición arraigada en muchos países de la región. Incluso en un país con garantías constitucionales explícitas y detalladas a la libertad y autonomía de los sindicatos, junto con otros principios y normas protectores del Derecho Colectivo del Trabajo y sus instituciones específicas, como es el caso de Brasil desde la Constitución de 1988, se ha vuelto simple, práctico y fácil de hacer inviable la existencia de la gran mayoría de los sindicatos del país, mediante cambios normativos infraconstitucionales (en este caso, provocados por la Ley n.13.467/2017, que eliminó, sin contrapartes, el financiamiento del sistema sindical brasileño).

Añádase la tendencia a aprobar leyes antisindicales y antilaborales en varios países de la región, debilitando no solo el sindicalismo, sino también la negociación colectiva sindical y los derechos laborales individuales y sociales. El autor Adalberto Cardoso, por ejemplo, después de estudiar cuatro países latinoamericanos más desarrollados (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), investigando temas laborales y sindicales, incluida la negociación colectiva, llegó a la importante conclusión de que “una mayor centralización y/o coordinación de la negociación colectiva está directamente asociada a la reducción de las desigualdades”. Sin embargo, se dio cuenta de que las reformas legales ultraliberales implementadas por la dictadura de Pinochet en Chile y por la Ley n. 13.467/2017 en Brasil –en este caso, tras el derrocamiento del gobierno reelegido democráticamente en 2014–, siguieron en la misma dirección de debilitar el sindicalismo y la negociación colectiva laboral, incluida su descentralización al máximo<sup>31</sup>.

Como se señaló, los obstáculos y desafíos son, de hecho, muy profundos y recurrentes en esta región del mundo.

El tercero de estos obstáculos y desafíos consiste en la fragilidad o falta de organización e institucionalización de los partidos políticos (a veces autoidentificados como “movimientos”, “frentes” o expresión similar) con una sólida inserción en los segmentos populares, con el fin de establecer y consolidar la organización fundamental de la

31. Cardoso, A.: “Negociação coletiva e desigualdade na América Latina: um balanço da literatura recente”, en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social na América Latina*, Tirant Lo Blanch, São Paulo, 2021. Sobre la reforma laboral neoliberal llevada a cabo recientemente en Brasil, véase, entre otros, los siguientes estudios: Alves, A. C. y Lopes Castro, T. H.: “Reforma trabalhista e movimentos de reestruturação, precarização e redução do Direito do Trabalho no Brasil”, *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, vol. 4, núm. 3, 2018, pp. 130-156.; Godinho Delgado, M. y Neves Delgado, G.: *A Reforma Trabalhista no Brasil – com os comentários à Lei n. 13.467/2017*, LTr, São Paulo, 2018.

sociedad civil en sus segmentos previamente excluidos de la economía, la sociedad y las instituciones estatales.

La presencia de estos partidos en la construcción del EBES, que es notoria en la Historia de los países de Europa Occidental, también es importante en América Latina. La autora norteamericana Jennifer Pribble, en un libro específico sobre el tema, demuestra la relevancia de esta actuación en el avance de las políticas sociales en los países de la región<sup>32</sup>.

Sin embargo, una vez más, la fragilidad de la democracia en los países de la región compromete el avance de políticas económicas y sociales inclusivas lideradas por estos partidos o movimientos políticos.

El cuarto de estos obstáculos y desafíos consiste en la aún frágil organización, institucionalización y reconocimiento de diferentes movimientos sociales con una composición y pautas propias, aunque convergentes con la lógica y el sentido del *Welfare State*.

Esta es una referencia, por ejemplo, a los movimientos de mujeres en busca de ciudadanía, dignidad e igualdad, junto con mejores condiciones de vida y trabajo<sup>33</sup>. Si bien estos movimientos han logrado importantes victorias a lo largo de los siglos XX y XXI, incluso en América Latina, lo cierto es que deberían estar aún mejor organizados y ser más consistentes, especialmente teniendo en cuenta que las mujeres, junto con los niños, los jóvenes y los ancianos son el público objetivo mejor protegido y respetado por las experiencias avanzadas del *Welfare State*.

También se refiere a los movimientos étnicos de poblaciones negras e indígenas en busca de ciudadanía, dignidad e igualdad, además de la búsqueda de mejores condiciones de vida, trabajo y socioeconómicas en general. Son estas poblaciones y movimientos los que se encuentran en el punto más profundo de la exclusión socioeconómica e institucional propia de los sistemas de poder basados en una cruda dominación excluyente, que aún prevalece en varios países de la América Latina. Al respecto, la autora Jennifer Pribble señala que la discriminación étnica y racial es uno de los aspectos centrales de la estrategia dominante de mantener aislados y excluidos a los grupos de población negra e indígena, dificultando aún más la generalización de las políticas económicas y sociales tan relevantes para la construcción del Estado de Bienestar Social en los respectivos países<sup>34</sup>.

En este contexto, si bien la resistencia de estas etnias es impresionante, lo cierto es que este aspecto aún se perfila como un severo obstáculo para el avance del EBES en varios países de América Latina.

También hay que agregar que el racismo tiende a penetrar la cultura dominante en países resistentes a los derechos sociales y al Estado de Bienestar Social, instigando a las élites a ver los derechos sociales, incluido el trabajo y la seguridad social, como

32. Pribble, J.: *Welfare and Party Politics in Latin América*, ob. cit.

33. Molyneux, M: "Justiça de gênero, cidadania e diferença na América Latina", en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social na América Latina*, Tirant Lo Blanch, São Paulo, 2021.

34. Pribble, J.: "Mundos apartados: regimes de política social na América Latina", ob. cit.

derechos menores, algo así como sub-derechos, merecedores de una tutela jurídica de segundo nivel, reticente, en una gradación lógicamente inferior en el orden jurídico.

También es necesario referirse a movimientos con enfoque ambiental en busca de la consecución del capitalismo socioambiental, en lugar del modelo depredador que demarca varios países latinoamericanos.

Además, es necesario referirse a movimientos constituidos frente a la orientación sexual de las personas (LGBTIQ+ y movimientos afines), en busca de libertad, igualdad y mejores condiciones de vida y trabajo.

El quinto de estos obstáculos y desafíos es la mayor dificultad para encontrar, históricamente, en los países de América Latina, la presencia y sedimentación de una élite política que tenga una comprensión sensible y adecuada de la importancia de la diferencia entre “hegemonía política” y “dominación política”. Como se dijo, la hegemonía política implica concesiones, cambios y compromisos, mientras que la dominación política se consume mediante el uso de la fuerza vertical y la exclusión. La construcción de la hegemonía incluye también la incorporación de un proyecto de Nación, País, Estado e Instituciones, en contraposición a la visión más estricta de “territorio” que caracteriza la tradición y práctica de la dominación.

En América Latina es muy común la presencia de élites de estricta dominación, sin ninguna visión significativa de “Nación”, “País”, “Estado”, “Instituciones”, pero con una visión de “territorio”, es decir, un lugar destinado a la pura y simple extracción de riquezas y, en consecuencia, destinado al mantenimiento continuo de la exclusión.

Por supuesto, aunque es poco común, existen élites sensatas y de mente abierta en América Latina, como bien observa la autora Jennifer Pribble, refiriéndose, por ejemplo, a la evolución de las políticas sociales en Costa Rica. Es que, si bien la autora no vio algunos de los factores tendientes a la construcción de políticas sociales avanzadas en ese país (como una industrialización significativa y correspondiente clase obrera, por ejemplo), se percató de que la suma de un entorno democrático razonablemente consolidado durante el siglo XX y el surgimiento de un liderazgo tradicional, pero sensible a la incorporación de sectores desfavorecidos (el caso del presidente Rafael Calderón Guardia, en la década de 1940, por ejemplo), propició la creación de un sistema nacional de seguridad social en 1941<sup>35</sup>.

En Brasil, algo similar también sucedió en la década de 1930. Ascendido al poder por la Revolución de 1930, Getúlio Vargas, representante de las oligarquías en Rio Grande do Sul y otras oligarquías regionales, mantuvo los amplios poderes generalmente otorgados a estas oligarquías tradicionales en sus estados de origen, pero con esta nueva alianza política, logró enfrentar el poder de la antigua alianza oligárquica dominante entre Minas y São Paulo, los estados con mayor población y electorado en ese momento. En este marco, un liderazgo político originalmente conservador logró

35. Pribble, J.: “Mundos apartados: regimes de política social na América Latina”, ob. cit. De hecho, en sus cuatro años en el cargo, Rafael Calderón Guardia impulsó varios avances en el país: creó la Caja Costarricense del Seguro Social, promulgó el Código Laboral, incorporó el capítulo de Garantías Sociales a la Constitución, promulgó la Ley de Nuevas Industrias, fundó la Universidad de Costa Rica, entre otras medidas.

governar y modernizar el país, eliminando prontamente de la economía la exclusividad agroexportadora (pero sin dejar de proteger las exportaciones y los exportadores rurales), fomentando la industrialización de la economía brasileña, creando agencias estatales y una nueva tecnocracia para planificar y promover diferentes aspectos de la sociedad y la economía brasileñas. Al mismo tiempo, como parte integral del mismo amplio proyecto, encaminado a construir una nueva hegemonía y la consumación de una transición hacia un país más industrial, más urbano y más inclusivo, logró la incorporación de las clases trabajadoras urbanas al *establishment*, la ampliación de la legislación laboral que organiza los derechos en las relaciones de empleo, junto con el reconocimiento del derecho al voto de las mujeres<sup>36</sup>. Aunque indudablemente fue un liderazgo político autoritario (como Bismarck, en Alemania, unas décadas antes), el estadista brasileño amplió enormemente el conjunto de alianzas del poder político, económico y social, modernizando profundamente la economía y la sociedad nacionales, con el fin de inaugurar una fase de crecimiento económico, a través de políticas keynesianas, que duraría más de 50 años (con algunos reflujos, claro), entre 1930 y 1982/83. Es, por tanto, un claro ejemplo de construcción hegemónica, con cambios ampliamente inclusivos, dirigidos a la industrialización, urbanización e inclusión social de parte de la población previamente excluida, en lugar del tradicional ejercicio estéril de la mera dominación política excluyente<sup>37</sup>.

El sexto de estos obstáculos y desafíos consiste en la ausencia, en varios países de América Latina, de una economía relativamente compleja y diversificada, con algunos rastros mínimos de industrialización. Es que esta ausencia tenderá a impedir el surgimiento de una clase trabajadora urbana con una capacidad más clara de agregación y organización y de formar sindicatos obreros y partidos políticos de extracción laboral.

36. Sobre los aspectos económicos y la respectiva política pública de desarrollo del primer gobierno de Vargas (1930-1945), véase Leopoldi, M. A.: "A economia política do primeiro governo Vargas (1930-1945): a política econômica em tempos de turbulência", en Ferreira, J. y Almeida Neves Delgado, L. de (coord.): *O Brasil Republicano – o tempo do nacional-estatismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo – Livro 2*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003, pp. 241-285. Sobre la política social del primer gobierno de Vargas (1930-45), especialmente laboral y de seguridad social, véase: D'Araujo, M. C.: "Estado, classe trabalhadora e políticas sociais", en Ferreira, J. y Almeida Neves Delgado, L. de (coord.): *O Brasil Republicano – o tempo do nacional-estatismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo – Livro 2*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003, pp. 213-239.

37. En cuanto al proceso de industrialización y desarrollo económico estructurado por el modelo keynesiano del gobierno Vargas, cabe señalar que su final puede fijarse en los años 1982/1983, período en el que el gobierno brasileño sucumbió a la firma de varias "cartas de intención" de política pública con el Fondo Monetario Internacional. Este giro económico e ideológico marcaría simbólicamente el inicio de la hegemonía neoliberalista en la burocracia económica y financiera de Brasil, a pesar de que las tasas de crecimiento aún han sido altas en algunos de los años siguientes. En cuanto al proceso de industrialización y desarrollo económico estructurado en la era Vargas y mantenido, con amplio éxito, por cerca de 50 años en Brasil, nótese el análisis de la Profa. Maria Antonieta Leopoldi, de la UFF: "Durante el período 1929-1987, Brasil fue uno de los países que más creció en el mundo (...) Esta ola de crecimiento económico viene ocurriendo desde principios del siglo XX, pero es impulsada por el primer gobierno de Vargas, que realiza la difícil tarea de responder a las turbulencias internas y externas y hacer de este desafío una experiencia de aprendizaje para el crecimiento continuo. Las políticas de desarrollo de la era Vargas y las instituciones creadas para implementarlas fueron seguidas en la década de 1950 y posteriormente en el régimen militar, lo que explica, por ejemplo, la diferencia entre las tasas de crecimiento brasileño y argentino. En este último país, las diferentes estrategias adoptadas por los distintos grupos políticos que se sucedieron en el poder explican gran parte del bajo desempeño del PIB en el período". En Leopoldi, M. A.: "A economia política do primeiro governo Vargas (1930-1945): a política econômica em tempos de turbulência", ob. cit.

Además, esta brecha económica y social reducirá las tasas de urbanización de la economía y la sociedad, comprometiendo también la ruptura de los lazos tradicionales y aislacionistas inherentes a la vida rural y que perpetúan sistemas de dominación más crudos.

A esto se suma el hecho de que esta ausencia del sector industrial reduce sustancialmente la formación de un excedente económico en la sociedad, capaz de sustentar inversiones estatales en diferentes derechos sociales, además de la estructuración de instituciones públicas dedicadas a la organización y dinamización del futuro EBES.

Pero, por supuesto, éste, al igual que los demás, no es un obstáculo insuperable. Por cierto, como señala Jennifer Pribble, el ejemplo costarricense da fe de la posibilidad de excepciones<sup>38</sup>.

El séptimo de estos obstáculos y desafíos consiste en la ideología económica y política neoliberal, que es sofisticada y bien organizada, con fuerte prestigio en el seno de las élites latinoamericanas y de los medios de comunicación en masa, sin olvidar las tecnocracias de las entidades multilaterales internacionales e, incluso, de los diversos países de América Latina. Esta ideología, acompañada de su detallado folleto programático de políticas públicas antihumanistas, antisociales y antidesarrollo, constituye el más reciente y poderoso obstáculo y desafío para la implantación del Estado de Bienestar Social en los países de América Latina.

Deflagrada, de manera multidimensional, en los diferentes países de Occidente, desde la década de 1970, a raíz de la crisis económica que surgió en ese período (la llamada “crisis del petróleo”), esta ideología y receta para estructurar políticas públicas se volvieron francamente dominantes en América Latina, la región del mundo donde se han logrado más éxitos y destrucción en las últimas cuatro décadas.

Para el neoliberalismo, el Estado deja de ser agente y factor de desarrollo económico (con lo cual, por supuesto, no hay, por regla general, un desarrollo económico efectivo en los países que siguen sus pautas); el Estado también deja de ser inductor del proceso de industrialización de la economía (con lo cual, obviamente, se degradan el ritmo y la participación de la industria en el PIB de los países que adoptan esta corriente, o incluso no se desencadena un proceso industrial consistente en los países ubicados en un nivel económico más incipiente.); el Estado, en la misma línea, tampoco planifica el desarrollo económico y gestiona estratégicamente los excedentes económicos alcanzados por los diferentes sectores del sistema productivo, en beneficio de un desarrollo más armónico, eficiente y generalizado de la sociedad en su conjunto.

En línea con estos parámetros, la idea de políticas sociales pierde relevancia efectiva en el contexto de las políticas públicas (excepto como compensaciones residuales y mitigantes), más aún la construcción y mejora de un complejo y sofisticado sistema de distribución de la renta y los servicios públicos, junto con las garantías sociales, del tipo característico de los Estados de Bienestar Social.

38. Pribble, J.: “Mundos apartados: regímenes de política social na América Latina”, ob. cit.

Estancamiento económico (o tasas de crecimiento mediocres durante décadas); deterioro de varios sectores de la economía, salvo algunos nichos muy específicos (como el sector financiero, el sector agroindustrial y el sector de extracción de minerales, por ejemplo); desindustrialización acentuada y creciente; altas tasas de desempleo en el mercado laboral; altos niveles de mano de obra informal en la economía; concentración de ingresos incontenibles e incesantes; mantenimiento de la pobreza y exclusión de gran parte de la población nacional; destrucción o desguace de la tecnocracia estatal centrada en los campos sociales de prestación de servicios; desarticulación y degradación de los derechos sociales; hostilidad y debilitamiento del sindicalismo: estos son solo algunos de los efectos recurrentes de la influencia del neoliberalismo en las élites latinoamericanas, tanto miembros de la sociedad civil como miembros de la sociedad política de los respectivos países<sup>39</sup>.

Si bien el neoliberalismo es bien conocido en la experiencia concreta de los países europeos, habiendo logrado algunas victorias puntuales en su intento de desmantelar los Estados de Bienestar Social de los respectivos países de ese continente (menos, es cierto, en los EBES Integrales y Sofisticados europeos que en algunos EBES mediterráneos e ibéricos), lo cierto es que nunca ha logrado provocar el mismo nivel de destrucción y desigualdad que ha alcanzado en América Latina<sup>40</sup>.

El poder de estos siete obstáculos y desafíos que enfrentan los países de América Latina hace que sea realmente difícil y dramático estructurar un EBES en esta región del mundo. Sin embargo, la realidad de los países aquí ubicados y la mayoría de sus poblaciones resalta cada vez más la necesidad de construir, precisamente en estos países, esta sofisticada fórmula de gestión de la sociedad civil y la sociedad política de éxito generalizado en otras partes del mundo.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo buscó investigar y reflexionar sobre el estándar de organización de la sociedad política y la sociedad civil que se hizo prevalente en los principales países de Europa Occidental poco después de la Segunda Guerra Mundial, denominado Estado de Bienestar Social (EBES), y/o *Welfare State*. El objetivo final del texto fue encontrar las razones de la no estructuración en los países de América Latina de este estándar más sofisticado y justo de organización de la sociedad política y civil.

Para lograr sus objetivos, este artículo, en primer lugar, buscó identificar las principales características de los Estados de Bienestar Social, tanto a nivel de sociedad política como a nivel de sociedad civil. En esta investigación se encontraron nueve

39. Sobre esta corriente de pensamiento y orientación de políticas públicas, véase, por ejemplo, Godinho Delgado, M.: *Capitalismo, Trabalho e Emprego*, ob. cit.

40. En los países asiáticos, por diferentes razones, el neoliberalismo no ha logrado expandirse en la sociedad civil y en la sociedad política en general. No por casualidad, en los últimos 40 años, varios de estos países han mostrado tasas de desarrollo económico extremadamente altas, logrando sacar a cientos de millones de personas de la pobreza absoluta. En esa medida, la vertiente neoliberalista permanece, de hecho, como una especie de ola regresiva abrumadora esencialmente occidental.

características más relevantes de los Estados del Bienestar, a las que se agregó una décima característica, que se percibió mejor solo en los períodos más recientes del EBES europeo.

El presente estudio no cubre meras peculiaridades de las formaciones humanas y sociales existentes en el mundo occidental, sino un conjunto de principios, instituciones y normas que permiten el logro de la construcción de un Estado, sociedad y economía más desarrollados, justos e igualitarios, capaces de superar el núcleo de los riesgos y necesidades humanas y sociales.

Teniendo en cuenta estas diez características principales, el texto elaboró una tipología de *Welfare States*, desde el estándar más sofisticado de estructuración del EBES hasta el estándar mínimo de organización que aún cumple con sus peculiaridades centrales.

Sistematizadas estas bases iniciales de investigación y reflexión, el artículo comenzó a examinar la realidad de los países de América Latina, buscando identificar en qué medida han alcanzado (o no) estas principales características de los Estados de Bienestar Social. En este marco, el texto, a partir de la bibliografía aquí referenciada y del libro colectivo recientemente publicado (Godinho Delgado y Vasconcelos Porto, 2021), constató que no existe, en esencia, ningún país de la región que implemente plenamente este estándar de organización de la sociedad política y civil.

Sin embargo, este artículo, también en concordancia con los distintos textos aquí citados y con base en las investigaciones y reflexiones desarrolladas en ellos, también concluyó que efectivamente existe un pequeño grupo de países de la región que están más cerca del régimen del EBES, aunque todavía están lejos de sus principales características. Este pequeño grupo de países (entre cinco y siete como máximo) tiene algunas características del Estado de Bienestar Social, pero no todas. Además, existen brechas, restricciones e insuficiencias severas en la implementación histórica de varias de estas características.

En cualquier caso, el resto de países latinoamericanos que se destacaron en el estudio están, de hecho, muy lejos de los estándares inherentes a un Estado de Bienestar Social.

En su último ítem, el artículo examina los principales obstáculos para el avance del EBES en los países de América Latina y cuáles son los principales desafíos para lograr un mejor resultado en dichos países.

## Bibliografía

- Álvarez González, A. I.: *As Origens e a Comemoração do Dia Internacional das Mulheres*, Expressão Popular, São Paulo, 2010.
- Alves, A. C. y Lopes Castro, T. H.: "Reforma trabalhista e movimentos de reestruturação, precarização e redução do Direito do Trabalho no Brasil", *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, vol. 4, núm. 3, 2018.
- Arretche, M.: "Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas", en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *Welfare State – os grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social*, LTr, São Paulo, 2019.

- Cardoso, A.: "Negociação coletiva e desigualdade na América Latina: um balanço da literatura recente", en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social na América Latina*, Tirant Lo Blanch, São Paulo, 2021.
- Chomsky, N.: *Réquiem para o sonho americano – os 10 princípios de concentração de riqueza & poder*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2017.
- Dahl, R.: *A Constituição norte-americana é democrática?*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.
- D'Araujo, M. C.: "Estado, classe trabalhadora e políticas sociais", en Ferreira, J. y Almeida Neves Delgado, L. de (coord.): *O Brasil Republicano – o tempo do nacional-estatismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo – Livro 2*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003.
- Esping-Anderson, G.: "O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial", *Lua Nova*, núm. 35, 1995.
- Esping-Anderson, G.: *Politics against markets – the social democratic road to power*, Princeton University, Princeton, 1985.
- Esping-Anderson, G.: *The three worlds of welfare state*, Princeton University, Princeton, 1990.
- Ferreira, J. y Almeida Neves Delgado, L. de (coord.): *O Brasil Republicano – o tempo do nacional-estatismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo – Livro 2*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003.
- Godinho Delgado, M.: *Capitalismo, Trabalho e Emprego – entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução*, LTr, São Paulo, 2017.
- Godinho Delgado, M.: "Constituição da República, Estado Democrático de Direito e Direito do Trabalho", en Godinho Delgado, M. y Neves Delgado, G.: *Constituição da República e Direitos Fundamentais – dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho*, LTr, São Paulo, 2017.
- Godinho Delgado, M.: *Curso de Direito do Trabalho*, LTr, São Paulo, 2020.
- Godinho Delgado, M. y Neves Delgado, G.: *Constituição da República e Direitos Fundamentais – dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho*. 4. ed, LTr, São Paulo, 2017.
- Godinho Delgado, M. y Neves Delgado, G.: *A Reforma Trabalhista no Brasil – com os comentários à Lei n. 13.467/2017*, LTr, São Paulo, 2018.
- Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI*. 2. ed., LTr, São Paulo, 2018.
- Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L.: "O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) no capitalismo contemporâneo", en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *Welfare State – os grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social*, LTr, São Paulo, 2019.
- Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *Welfare State – os grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social*, LTr, São Paulo, 2019.
- Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social na América Latina*, Tirant Lo Blanch, São Paulo, 2021.
- Judt, T. y Snyder, T.: *Pensando o Século XX*, Objetiva, Rio de Janeiro, 2014.
- Kuhnle, S.: "O Estado de Bem-Estar Social nos Países Nórdicos" en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI*. 2. ed., LTr, São Paulo, 2018.
- Kuhnle, S et al.: "Lições do modelo nórdico do Estado de Bem-Estar Social e Governança Consensual", *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, vol. 3, núm. 1, 2017.
- Leopoldi, M. A.: "A economia política do primeiro governo Vargas (1930-1945): a política econômica em tempos de turbulência", en Ferreira, J. y Almeida Neves Delgado, L. de (coord.): *O Brasil Republicano – o tempo do nacional-estatismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo – Livro 2*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003.
- Lessa Kerstenetzky, C.: *O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão – a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*, Elsevier, Rio de Janeiro, 2012.
- Molyneux, M.: "Justiça de gênero, cidadania e diferença na América Latina", en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social na América Latina*, Tirant Lo Blanch, São Paulo, 2021.

- Pimenta de Faria, C. A.: "Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de Bem-Estar Social", en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI*, LTr, São Paulo, 2018.
- Pribble, J.: "Mundos apartados: regimes de política social na América Latina", en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social na América Latina*, Tirant Lo Blanch, São Paulo, 2021.
- Pribble, J.: *Welfare and Party Politics in Latin América*, Cambridge University Press, New York, 2014.
- Renda Leal Fernandes, J.: *O Mito EUA – um país sem direitos trabalhistas?*, Juspodium, Salvador, 2021.
- Sátyro, N et al.: "Regimes de bem-estar social na América Latina: uma revisão do debate recente" en Godinho Delgado, M. y Vasconcelos Porto, L. (coord.): *O Estado de Bem-Estar Social na América Latina*, Tirant Lo Blanch, São Paulo, 2021.
- Van Cott, D. L.: "Party system development and indigenous populations in Latin América", *Party Polit*, vol. 6, núm. 2, 2000.