

Estats de benestar emergents – Estados de bienestar emergentes

Por

Manuel Sánchez de Dios

Universitat de Girona

28/11/2017

Enfoque general

- Política comparada:
 - la comparación
- Visión amplia, global: la más general
 - todos los casos posibles
- Concepto de EB:
 - es la respuesta al desafío del capitalismo industrial en las sociedades clasistas europeas, resultado del crecimiento económico posterior a la 2GM.
 - Se expande por USA, Canadá y países anglosajones

EB emergentes vs. EB maduros

- ¿A qué llamamos EB maduros?
 - Son EB de países desarrollados (edad de oro: 60s y 70s)
 - Sistema de protección social: “desde la cuna a la tumba”
 - Intervención del Estado mediante política social: bienestar mínimo, ciudadanía social (derechos sociales)
 - Transferencia de renta (pensiones, subsidios por desempleo), servicios sociales (educación, sanidad), regulaciones (legislación laboral)
- ¿A qué llamamos EB emergentes (E)?
 - En proceso de construcción de un EB en el Este de Europa, Asia, África y AL (países subdesarrollados, Tercer Mundo, países atrasados)
 - “institucionalización” de política social con “redistribución”

Punto de partida:

- Pregunta: ¿es posible desarrollar un EB similar el europeo?
- Las sociedades de los países en desarrollo no son similares a las que tuvo Europa ni las circunstancias europeas se pueden reproducir
- - Dificultades:
 - Filgueira: ni la organización de las comunidades, las familias o los mercados es similar a los países desarrollados
 - Predominio de mercados laborales informales
 - Pobreza (1 dólar al día en PPP)
 - Segmentación de la política social donde existe

Enfoques para el estudio de los EB-E

- La lógica del industrialismo
- La teoría de los “recursos de poder”
- La tesis institucional
- El path dependence
- Elección racional
- ¿Nuevos enfoques?:
 - efectos sobre las políticas sociales de la industrialización (familia, nuevos roles de la mujer), la urbanización y la democratización (nuevas coaliciones)

Tipologías (1)

- ¿Por qué es importante el debate sobre las tipologías?
 - ¿Por qué unos países han logrado un mayor desarrollo de la política social?
 - ¿Qué nivel de universalización pueden alcanzar?
- EB vs. regímenes de bienestar o regímenes de política social
 - Regímenes: triada Estado- mercado- familia (+ comunidad)
 - Gough y Therborn: “proto-EB”; Draibe y Riesco: EB de “rango medio”; Kurtz: “EB del Tercer Mundo”; Riesco: “EB de desarrollo” en países con desarrollo económico”; Esping-Andersen y Gough: “EB emergentes”

Tipologías (2)

- Esping-Andersen: nuevo modelo (híbrido entre el formato liberal y el corporativo)
- Barrientos: modelo de “seguridad social” y el de “asistencia social”
- Garay: “inclusivo” (que tiende a la universalización) y “restrictivo”
- Pérez Baltodano: “clientelar” de base corporativa y el “residual” (no permite construir la ciudadanía social)
- Gough: régimen de “seguridad informal” y el de “inseguridad” (con Estado fallido)

Tipología (3): Gough y Therborn (2010)

- 1.- “Proto-EB”: Este de Europa y cono sur de AL.
- 2.- intervención del Estado y gasto social: China y países del Este de Asia, Sur y Centro de AL mas Irán, Turquía y Tayikistán.
- 3.- transferencias del exterior: países del Caribe y América central, más Ecuador, Marruecos y Sri Lanka.
- 4.- política social publica con grandes deficiencias sanitarias: sur y este de África: Sudáfrica, Namibia, Botsuana, Zimbawe y Kenia .
- 5.- bajos niveles de gasto social, programas reducidos de intervención y analfabetismo: Camerún, Ghana, Tanzania, Indonesia, India, Pakistán Nepal, Guinea (los del sur de Asia: la pobre educación de las mujeres).
- 6.- “alta inseguridad” elevados niveles de pobreza y mortalidad: 9 países subsaharianos (Senegal, Zambia , Etiopia, y Mozambique).

Proceso históricoco (1): siglo XX

- En la época colonial se crean programas de protección a ciertos grupos como funcionarios y trabajadores de sectores estratégicos de la economía.
- Con la independencia hay expansión de los programas heredados pero quedan fragmentados y son ineficaces para atender las necesidades de la población
- Los países con desarrollo industrial (América Latina) crean un modelo corporativo fragmentado, al ir incluyendo a nuevos grupos de trabajadores y ampliar sus prestaciones.
- Sistema fiscal regresivo

Proceso histórico (2): desde 1980

- Crisis de la deuda de los años 80: expansión de la pobreza y dificultades para el crecimiento
 - Aparecen los programas asistenciales como los de transferencias condicionadas que la ONU promueve para alcanzar los Objetivos del Milenio de 2015.
- La globalización:
 - El FMI, el Banco Mundial promueven políticas de corte neoliberal de ajuste estructural y “reforma del Estado” apoyándose en el llamado “Consenso de Washington”
- Con el siglo XXI y la “tercera ola”: expansión de la política social a los trabajadores del sector informal (40-60% de la población)
 - Expansión de las pensiones asistenciales, las transferencias monetarias y subsidios y de la sanidad.

Desarrollos regionales:
post-comunistas, Asia, África y
América Latina

El EB de países post-comunistas (1)

- La política social constituía la pieza maestra del sistema comunista y el declive de la economía planificada fue reduciendo la cantidad y calidad de las prestaciones sociales
- 1980 el sistema comunista colapsó y con la economía de mercado:
 - liberalización y desregulación de los mercados y las finanzas, eliminación de los subsidios y reducción de la intervención del Estado.
 - Aparece el desempleo, la pobreza y la inseguridad, que se acentuó con el proceso de la globalización.
- La evolución fue distinta para los países del centro y este de Europa (CEE) que para el resto de ex repúblicas soviéticas.
- En los países CEE impera un sistema de seguridad social de base contributiva.
 - El grado de declive del EB varió según países: Bulgaria, Rumania y Eslovaquia han sufrido los mayores retrocesos de la protección social.

El EB de países post-comunistas (2)

- El resto de países exsoviéticos tuvieron unas transiciones más conflictivas, con mayor declive económico y evolucionaron hacia modelos autoritarios
- Rusia y Bielorrusia la transición al mercado estuvo limitada y la protección social quedó en manos del Estado: el bienestar mejor garantizado,
- En Asia Central la transición ha sido más dramática. Elevados niveles de pobreza.
 - En Kazajstán y Kirguizistán se estableció EB de corte liberal, muy residual, donde la asistencia social es muy restringida
 - En Uzbekistan y Turkmenistán han seguido con el modelo centralizado soviético.

EB en Asia (1): Este de Asia

- EB desarrollista/productivista, estratificado, confucionista.
 - Impulso tras 2GM y La democracia de 80s. Poca relevancia de sindicatos
- En Japón, Taiwán y Corea del Sur: EB institucionalizado basado en el sistema de seguridad social con alto grado de universalización y es de carácter redistributivo.
- En Hong Kong y Singapur también se ha configurado una política social a través de fondos de previsión social. (modelo)
- El caso de China: cambio de sistema económico

- **Japón:**
 - Expansión en 60 y 70. Bienestar en las empresas y déficit fiscal.
 - Problemas: sociedad tradicional, valores jerárquicos, modernizar el EB, impulsar el papel de la mujer, inmigración
- **Taiwan:**
 - Se desarrolla con régimen autoritario: Kuomintang y ayuda USA. Modelo corporativista en los 50.
 - Tras democracia 1987: universalización de salud, pensiones asistenciales. Problema es fragmentación
- **Corea del Sur:**
 - Guerra fría: ayuda USA. Con régimen autoritario de Chung-Hee. Planificación con *Chaebol*. Reforma agraria.
 - Democracia 1987 : expansión, pensiones, sanidad. Siglo XXI: seguro de desempleo

China

- Desarrollo económico con en una economía de mercado (1993) y una nueva política social
 - Dilema: mercantilizar la economía y dar legitimidad al sistema político
 - La reforma desmonta el sistema de protección de las empresas estatales
- Desde 1978: fondos de previsión a cargo de las empresas(muy fragmentado). Se desmonta el sistema sanitario
 - Dos problemas: pobreza rural y trabajadores migrantes (*hukou*)
- S XXI: Seguro sanitario básico para población urbana y el *Dibao*. Falta integrar sistema de pensiones

India

- Tiene sistema de pensiones y sanitario fragmentado
- El 90% del empleo está en el sector informal. El sistema de las castas dificulta el universalismo
- Principal problema es extrema pobreza: 30% de la población
- La lucha contra la pobreza desde los 70 (Sra. Gandhi) programas que ayudan a adquirir capacidades productivas:
 - Ley de Garantía de Empleo Rural de 2005 garantiza a cada adulto 100 días de trabajo(es un mínimo vital). En 2014: 73,9 millones de personas.
 - Se gestionan a nivel regional o local donde anida la corrupción
- También hay programas de pensiones y sanidad para trabajadores del sector informal (desde los 90) que llegan a decenas de millones de personas

Sudeste asiático:

- Programas asistenciales en Malasia, Tailandia, Indonesia, Filipinas y Vietnam
- Indonesia es un buen referente de este grupo, la política social comenzó en los años 60.
 - En 1998 al final del periodo del “Nuevo Orden” de Suharto, solo el 8% de la población tenía protección social
 - Con la democracia el *Jaring Pengaman Sosial* impulsa intervención del Estado: política asistencial (subvenciones alimentación y empleo) que con el cambio de siglo ha permitido sistema sanitario básico que en 2015 se universaliza.

Irán y Turquía

- Irán: Problemas de pobreza rural (23% de la población)
 - Control de precios y subvenciones en alimentos, energía y vivienda. En 2005 el 2,5% del PIB.
 - Las “fundaciones” benéficas religiosas como *Komitaeh-Emdad*, *Imam khomani* y *Bonyad Mostazafan* tienen acceso a las subvenciones y se establecen relaciones clientelares
- Turquía: En 2010 pobreza elevada 18% y empleo informal 42%
 - la seguridad social de tipo contributivo da cobertura al 83% de los mayores. Esta fragmentada y genera elevado déficit (5,6% del PIB)
 - asistencia social (a familias con ancianos) 0,9% del PIB en 2009 . Implementada por seis instituciones religiosas. También alcaldes que distribuyen discrecionalmente las ayudas, muchas de ellas en dinero en efectivo.

África (1)

- Carencia de datos.
- África subsahariana es la zona mas subdesarrollada del planeta, economía de subsistencia, 75% sector informal, 50% de la población en pobreza
- Pocos Estados cuentan con una red de protección social tipo EB
- Problemas: debilidad del Estado (autoritarismo), el clientelismo político y burocrático (corrupción), el peso excesivo de la familia y las comunidades religiosas, la dependencia de la ayuda exterior y de las ONGs y falta una cultura del bienestar

África (2)

- todos los países tienen protección social para los trabajadores del sector formal: pensiones, seguro de enfermedad o de maternidad
- Más desarrollada en el sur y este de África (Sudáfrica, Botsuana, Namibia, Zimbawe y Kenia) y en países árabes
 - gasto público del 8.6% del PNB en sanidad y educación, altos niveles de alfabetización y desarrollo de capital humano.
- Los programas asistenciales son más la excepción que la regla y están más extendidos en el Sur y Este de África. Pero estos países no tienen un aparato administrativo con capacidad para hacer las comprobaciones
- Las pensiones asistenciales más extendidas: tienen otras finalidades como la inversión en actividades como la agricultura y la inclusión de las mujeres en el mercado laboral.
- Las transferencias condicionadas no están muy extendidas porque las condiciones en que se desenvuelve la educación son todavía muy precarias
- Los programas de trabajo subvencionado para realizar obra pública tienen una incidencia mínima para mejorar los niveles de empleo o de empleabilidad de la población

África (3): Sudáfrica y países árabes

- Sudáfrica es reconocida por la extensión, equidad y eficiencia de su sistema de protección social:
 - las pensiones asistenciales se universalizaron en el periodo post-*apartheid* desde 1994 y en 2010 alcanzan el 100% del salario mínimo.
 - No hay que olvidar que hay 47% de empleo informal
- Los países árabes alcanzaron elevados niveles de gasto social gracias al capitalismo de Estado “desarrollista” que surgió con la independencia
 - La falta de crecimiento económico y el aumento excesivo de la tasa demográfica acabaron bloqueando el desarrollo de la política social.
 - las carencias estructurales del sistema productivo con unas elevadas tasas de desempleo y con una buena parte de los trabajadores en el sector informal llevaron a restricciones del gasto desde los 80 y a la primavera árabe de 2011

América Latina (1)

- La política social se origina en momentos distintos (Mesa-Lago):
 - En los 20 Chile, Uruguay Argentina Brasil y Cuba: los pioneros
 - En los 40-50 como Costa Rica , Mexico, Perú, Venezuela, otros en los 60.
- Tras 2GM: política de “sustitución de importaciones”
- En los 70 expansión de la cobertura social. Financiadas con mercados protegidos.
- La base es un modelo corporativo: seguridad social a partir del trabajo queda fuera el sector informal
 - Un sistema restrictivo: primero funcionarios y empleados de empresas estratégicas, luego se suman otros grupos con buenas prestaciones.

América Latina (2)- modelos

- Filgueira: tres modelos:

- 1.- Universalismo estratificado,

- 2.- duales

- 3.- excluyentes

- Los primeros(Chile, Argentina, Uruguay) y los segundos (Brasil, Mexico) Venezuela) alcanzaron coberturas amplias y suficientes

- Los excluyentes (Bolivia, El Salvador) prima la informalidad y el Estado es reducido, son familistas y con política social focalizada

América Latina (3): cambio de siglo

- La crisis de 1982: COYUNTURA CRITICA
- Mtnez-Franzoni: A) privatizaciones de pensiones y sanidad B) el gasto social asistencial. La privatización mas radical en unos casos que en otros : mas en Chile, Argentina, menos en Costa Rica, Brasil y Uruguay
- S XXI: mejora económica. Re-reforma de la privatización (Uruguay: sistema Nacional de Salud), Programas de transferencias condicionadas se generalizaron (0,3% del PIB) , Pensiones no contributivas (nuevas en Bolivia, universalización en Argentina, Brasil y Ecuador). También conciliación laboral incipiente
- Problema de dualismo: población incluida por via contributiva/ via asistencial

Conclusiones (a)

- El análisis del EB-E es objeto de cada vez mayor interés en el ámbito de la política comparada
- El análisis de la formación y reformas de los EB consolidados sirve para explicar y tratar de interpretar lo que en estos ocurre y los cambios que deben producirse.
- Los países en vías de desarrollo tienen cambios demográficos, el envejecimiento de la población, las migraciones, la urbanización, los nuevos roles de la mujer, nuevas actividades económicas, etc., que requieren nuevas políticas sociales.
- Cuando hay movilización popular en un marco democrático se expande la política social, frente a la defensa de privilegios de los trabajadores del sector formal.
- La seguridad social de los trabajadores del sector formal tiene un peso reducido, el mayor peso lo tienen los programas de tipo asistencial para combatir la pobreza.

Conclusiones (b) ¿un modelo de EB-E?

- Los EB-E tienen una variedad de programas propios de política social: las transferencias condicionadas, las pensiones asistenciales, los Fondos de previsión social, los subsidios de precios, o de comida, de energía y de otros bienes esenciales, las estructuras de micro crédito (Gramman Bank de Bangladesh) y los programas para combatir la discriminación (castas en la India)
 - No parece que conformen un modelo en si, en cada caso tienen patrones propios

Bibliografía

- Cook, Linda J. (2010): “Eastern Europe and Russia” en Francis G. Castles et al (Eds.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 671-688
- Garay, Candelaria (2016): *Social Policy Expansion in Latin America*, Cambridge University Press
- Gough, Ian y Goran Therborn (2010): “The Global Future of Welfare States” en Francis G. Castles et al: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 703-720
- Sanchez de Dios, Manuel y Jorge Hernandez Moreno (2016): “Los sistemas de protección social en Asia y Africa: entre las consolidación y la irrelevancia” en Eloisa del Pino y M^a Josefa Rubio (Dir): *Los Estados de bienestar en la encrucijada*, Madrid, Tecnos, 221-246
- Ubasart-González, Gemma y Analía Minteguiaga(2017) “Esping-Andersen en América Latina”, en *Política y gobierno*, 24/1, 213-236