

# TECNICATURA EN DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE

**Módulo:**

**PROBLEMAS DEL DESARROLLO**

**Curso:**

**EXPERIENCIAS HISTÓRICAS DE DESARROLLO**

Edición 2025

Profesor

Reto Bertoni



**Ciencias Sociales**  
Universidad de la República  
URUGUAY

# Unidad 5. Los Estados de Bienestar y sus manifestaciones.

Navarro Rivalcaba, M. A. (2006) “Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina”; en *Desacatos*, núm. 21, mayoagosto 2006, pp. 109-134.

Esping Andersen, Gosta. (1993) *Los Tres Mundos del Bienestar*. Edicions Alfons El Magnanim, Institució Valenciana D'Estudis Investigació. “Introducción” y “Capítulo 2: La desmercantilización de la política social”.

# Hoja de ruta

1. ESTADOS DE BIENESTAR Y REGÍMENES DE BIENESTAR: BREVE DISCUSIÓN TEÓRICA
2. UN POCO DE HISTORIA
3. CONSOLIDACIÓN DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR
4. LOS TRES MUNDOS DEL ESTADO DE BIENESTAR
5. CONCLUSIONES

**ESTADOS DE BIENESTAR**  
**Y**  
**REGÍMENES DE BIENESTAR:**  
**BREVE DISCUSIÓN TEÓRICA**

- La **ciencia económica convencional** considera que las fuerzas competitivas generan un elevado grado de eficiencia y estimulan la innovación.
  - Beneficio propio e “interés general” (A. Smith, 1776)
- El mercado asegura lo que desean los consumidores y brinda a los empresarios un beneficio por producirlo.

# PERO, no siempre el mercado funciona de acuerdo a estas reglas. Entonces...

- El Estado actúa para solucionar “fallas del mercado”
  - La economía, actuando por sí sola, no conduce a un equilibrio eficiente.
- Fallos en la competencia
  - Oligopolios, monopolios, barreras a la entrada
- Bienes públicos: no los suministra el mercado o lo hace en cantidad insuficientes.
  - Consumo no rival
  - No exclusión
- Bienes preferentes: externalidades positivas en su consumo, necesidad de garantizar su acceso...

**Eficiencia**

# Incluso aunque el mercado actuara eficientemente, tiene sentido la acción del Estado porque...

- Es preciso redistribuir el ingreso
- Las personas pueden no actuar en su propio beneficio

**Equidad...**

En el contexto de la teoría económica convencional  
(neoclásica)...

La “Economía del Bienestar” se ocupa de evaluar las  
consecuencias de las acciones sobre la **eficiencia** y la  
**equidad**...

# El “estado de bienestar”

*En un sentido amplio, el moderno estado de bienestar comprende prestaciones en efectivo y prestaciones en especie. Las últimas ocupan un amplio rango de actividades que pueden incluir educación, salud y diversas formas de protección.*

Barr, N. (2004) *Economics of the welfare state*. Forth Edition, Oxford: Oxford University Press, “Introduction: The welfare state and its objectives” (pp. 6-15).

# Hechos y teoría...

- El **estado de bienestar** se ha definido básicamente como un conjunto de entidades públicas proveedoras de servicios sociales, dirigidas a mejorar las condiciones de vida y a promover la igualdad de oportunidades de los ciudadanos.
- Pero, abordar el tema del bienestar únicamente desde el enfoque de las teorías del estado de bienestar deja sin explicar un gran remanente del bienestar, producido y distribuido por otras instituciones, como son el mercado y la esfera doméstica.
- El principio básico de la **teoría de los regímenes de bienestar** es que **la provisión de bienestar siempre involucra, en la práctica, las esferas del Estado, el mercado y la familia y se vincula con muchos procesos políticos y económicos.**

# La provisión de bienestar excede el estudio del gasto público social

- El enfoque de Esping Andersen enfatiza en la construcción del bienestar a partir de procesos de “desmercantilización”.
- Este proceso reviste una fuerte especificidad histórica y genera distintas configuraciones institucionales.
- Históricamente se habrían construido al menos tres modelos de bienestar, según cómo se ha configurado la asignación de roles entre el Estado, el Mercado y la Familia en la provisión del bienestar:
  - el régimen liberal o residual
  - el régimen conservador o corporativista
  - el régimen universal o socialdemócrata

# **UN POCO DE HISTORIA**

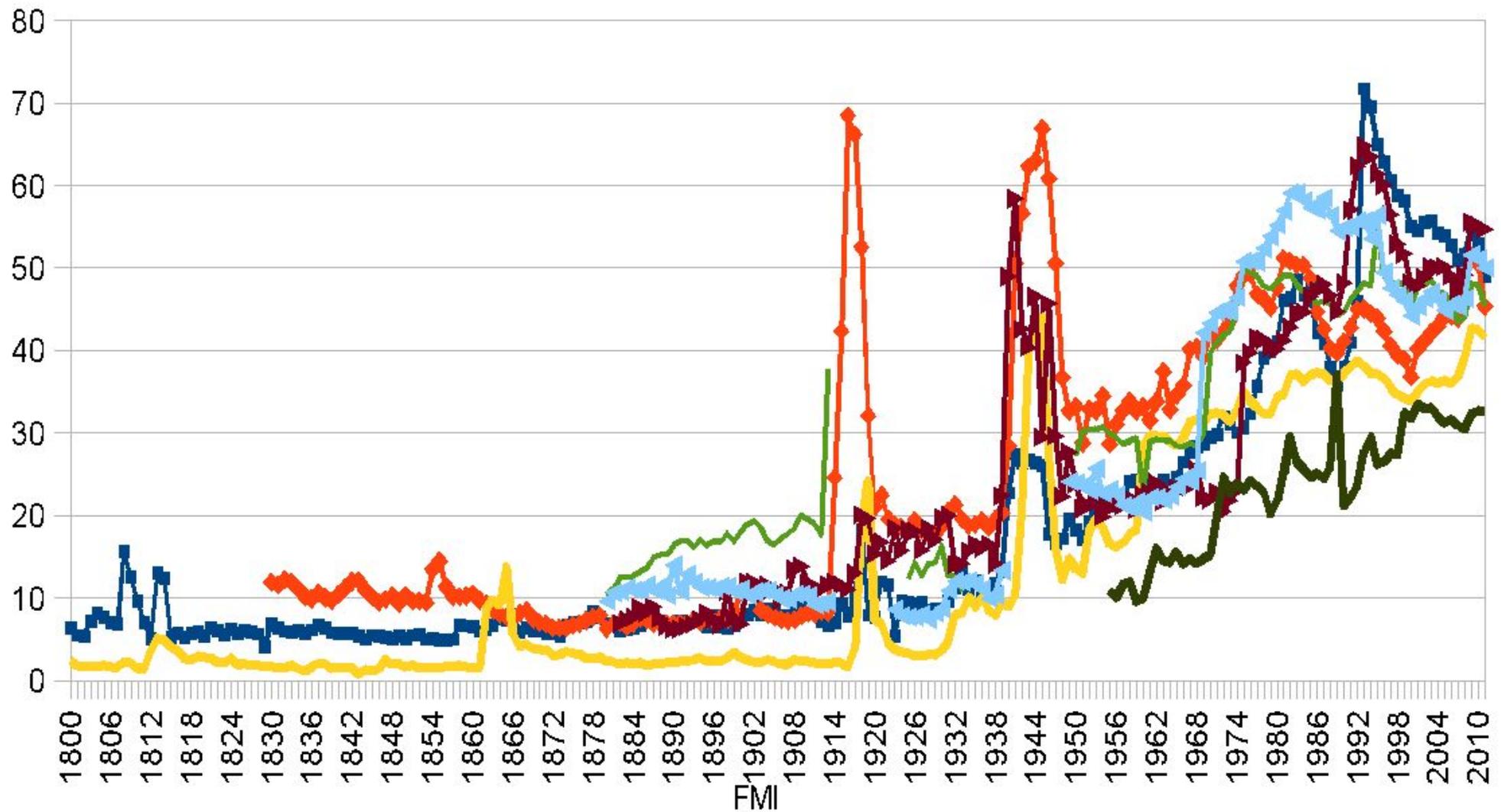
# El crecimiento económico moderno y los riesgos sociales...

Diversos factores inciden en la agudización del conflicto social, pero también en una “sensibilización” sobre las problemáticas sociales emergentes con el crecimiento económico moderno.

- Revolución industrial y “cuestión obrera”
- Desestructuración de las estructuras inclusivas propias de las sociedades tradicionales (familia, comunidad)
- Cambios demográficos
- Nuevos “riesgos sociales” (infancia, desocupación, vejez, enfermedad, etc.)
- Capitalismo y “fallos del mercado”
- Condiciones sociopolíticas para la acumulación capitalista

Podría afirmarse que ante la conflictividad social, los estados liberales y sus gobiernos fuertemente oligárquicos -en general- desplegaron estrategias para hacerse cargo de algunos “fallos del mercado”

# Gasto Público como porcentaje del PIB



# ¿Por qué interviene el estado?

Ya Adam Smith había señalado que el mercado fallaba en la provisión de “bienes públicos” (no exclusión y no rivalidad)... de allí su idea del “estado juez y gendarme”.

La propia teoría económica convencional afirma que el Estado debe suministrar esos bienes (seguridad, defensa, policía, diplomacia, pero también obras públicas).

También desde fines del siglo XIX se comenzó a prestar atención y justificar la intervención del estado en los mercados de los hoy denominados “bienes preferentes” (Musgrave, 1959) o bienes sociales: Educación, Salud, Vivienda.

Hacia fines del siglo XIX y mucho más durante la “era de las catástrofes” también se internalizó la idea de “fallos en los mercados financieros”.

**Fallos de mercado...**

# Los orígenes

- Históricamente los poderes públicos estatales fueron asumiendo funciones tradicionalmente desempeñadas por los concejos municipales o las iglesias. Tal era la situación previa a la promulgación, a partir de **1834**, de la *New Poor Law en el Reino Unido*. Dicha fecha marcaría el inicio de la construcción de los sistemas contemporáneos del bienestar.
- El “estado de bienestar” se gestó mediante
  - el aumento del gasto público y la creación de impuestos progresivos
  - la aprobación de los seguros sociales
  - las primeras regulaciones de las relaciones laborales

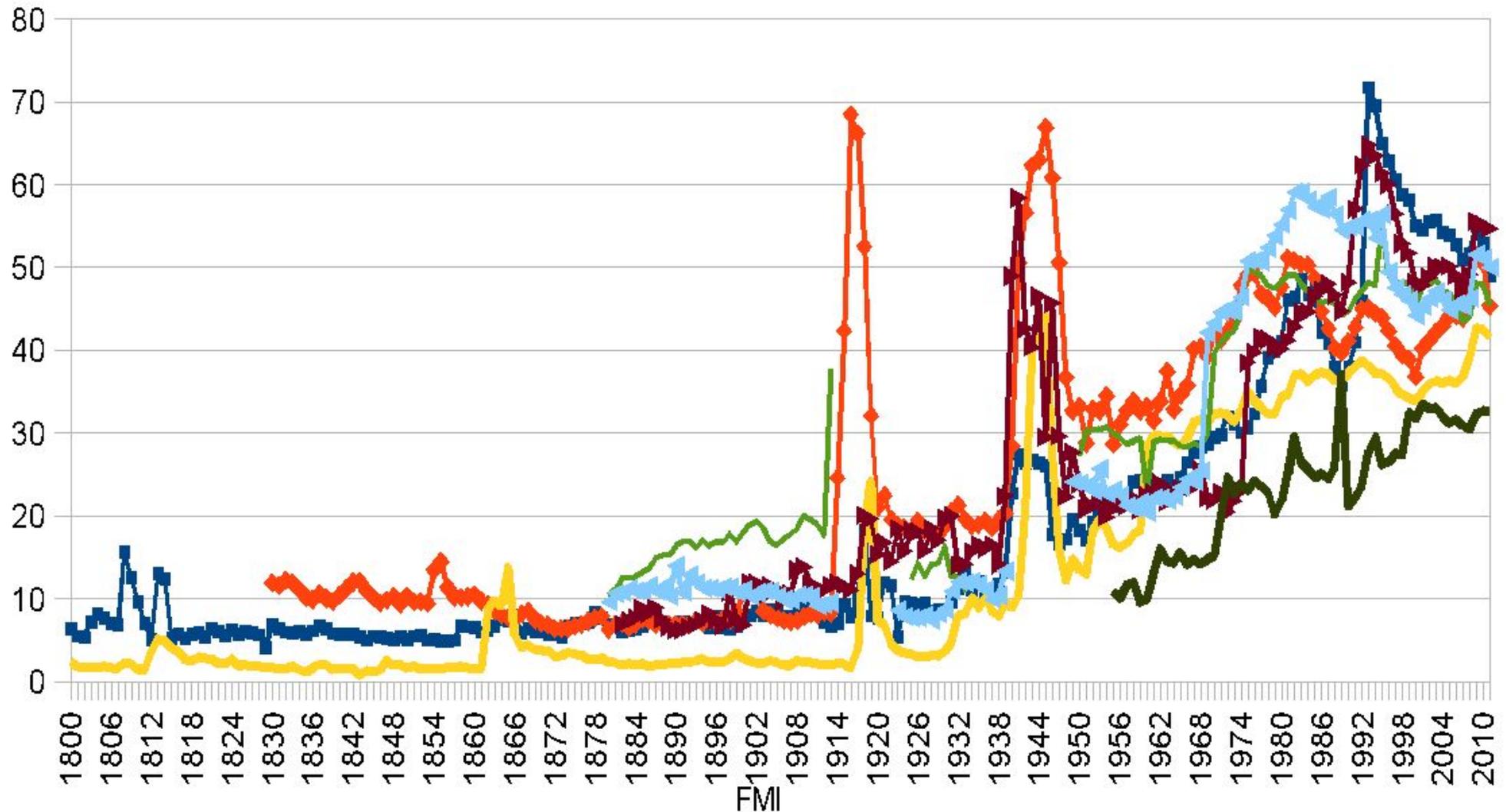
# Gasto público e impuestos progresivos

## (i)

- Hasta 1870 no se observa un incremento del gasto público (Gasto/PIB)...
- En Europa en las últimas décadas del siglo XIX, debido a un mayor intervencionismo, se ubica en torno a 15% (variando entre países).
- En EEUU, se ubicó entonces en el entorno de 5%.
- No obstante, debería prestarse atención también al incremento en los gastos de entidades públicas locales (regiones o municipios) en educación, obras públicas y servicios urbanos.

# Gasto Público como porcentaje del PIB

- Sweden
- United Kingdom
- United States
- Germany
- Finland
- Netherlands
- Uruguay



# Gasto público e impuestos progresivos

## (ii)

- La necesidad de financiar el incremento del gasto llevó a la introducción de **instrumentos tributarios** nuevos: los impuestos a la renta y sobre herencias y patrimonio... lo que implicó construir “pactos sociales” de diversa índole.
- En lo esencial esto implicó la aceptación de los sectores más privilegiados en contribuir a través de ese tipo de impuestos (directos) a reducir las injusticias sociales en función de asegurar el orden público.
- Los casos pioneros en el establecimiento del **impuesto a la renta** fueron: Reino Unido (1863, desde 1907 progresivo) y Alemania (1891). Los demás países europeos incorporaron estas figuras tributarias en el siglo XX, especialmente después de la PGM.

# Previsión social y seguros sociales

- Conflictos sociales durante el siglo XIX... la “ayuda” sólo alcanzaba a quien era declarado incapacitado para el trabajo (estigmatización y exclusión social... y política).
- Iniciativas surgidas “desde abajo” fueron las “cajas de ahorro” o las “mutualidades” (fondos contruidos con aportes de los trabajadores).
- En la segunda mitad del siglo XIX, las movilizaciones obreras conquistaron libertades sindicales y políticas y también la incorporación de parlamentarios socialistas al poder legislativo.
- Primer régimen de previsión social estatal fue establecido “desde arriba” en la Alemania de Bismarck (entre 1871y 1883).
- Francia introdujo el seguro de desempleo en 1905. El Reino Unido en 1908, junto a la jubilación; en 1909 el salario mínimo en la industria y en 1911 el seguro por enfermedad.

# Legislación laboral

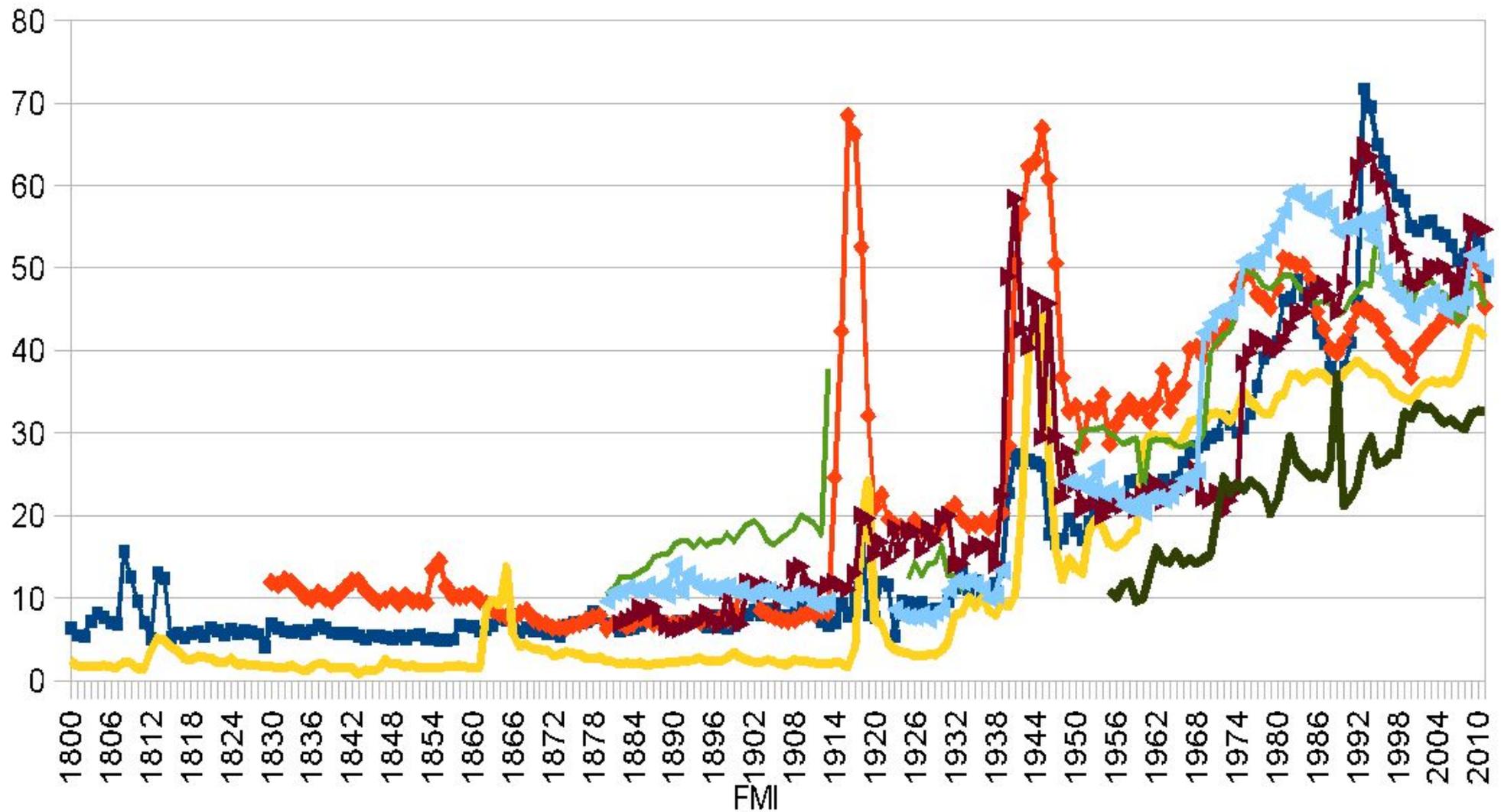
- Las luchas obreras en la segunda mitad del siglo XIX conquistaron una serie de normas regulatorias del mercado y las condiciones de trabajo.
- Entre las regulaciones más tempranas estuvo la limitación del trabajo infantil... pero en tensión con una concepción muy arraigada de que “el trabajo educa”.
- En cuanto a adultos, las jornadas laborales eran muy largas y extenuantes (Engels, “La situación de la clase obrera en Inglaterra”).

En el Reino Unido, antes de la ley de fábricas de 1844, excedían las 12 horas; esta ley redujo la jornada laboral de las mujeres de 18 a 12 horas y se prohibió el trabajo nocturno. En Francia, en 1848, se redujo la jornada femenina a 11 horas, pero la de adultos varones recién se regularía a comienzos del siglo XX. En Alemania la media de las horas semanales trabajadas disminuyó de 75 a 54 horas entre 1850/70 y 1914 (Comín, 2013)

# Hacia los estados de bienestar... siglo XX

- Sindicalización y organización del movimiento obrero
- Acceso de parlamentarios socialistas y propuestas de reformas
- Revolución Rusa
- Creación de la OIT (1919)
- Incremento del gasto social en Europa en los años 20... programas de seguros de enfermedad en 22 países europeos
- Gran depresión de los años 30... en EEUU planes extensivos de protección social en el marco del New Deal, que fructificaron en la aprobación legislativa de la seguridad social en 1935 (Social Security Act)
- “Corporativismo democrático” en escandinavia en los años 30

# Gasto Público como porcentaje del PIB



# **CONSOLIDACIÓN DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR**

# El contexto

- La PGM hizo que se profundizara y ampliaran algunos servicios sociales del Estado, pero siempre con un perfil “reactivo”... Sería después de la SGM que se construirían verdaderos “Estados de Bienestar” ...
- “La era de las catástrofes” y la “guerra fría” fueron caldos de cultivo de los Estados de Bienestar en Europa y otras partes del mundo.
- Según Comín (2013:562), **después de la SGM “en el bando capitalista las democracias desarrollaron el Estado de Bienestar, que adquirió distintas manifestaciones en Europa, América y Japón...** En Europa y Japón los gobiernos se decantaron por el establecimiento de un capitalismo coordinado y un amplio estado de bienestar... mientras que en Estados Unidos se optó por un capitalismo más liberal”.

# Los instrumentos básicos desplegados...

- Los “estados de bienestar” se construyen sobre economías mixtas
- Keynesianismo...
- La política fiscal (gasto público y estructura tributaria) y las políticas sociales...
- La política monetaria
- La creación de empresas públicas (estado empresario)

# Política fiscal

- Incremento del gasto público para conseguir el “pleno empleo” y el suministro de seguros y servicios sociales básicos.
- Reino Unido a partir de las recomendaciones del Informe Beveridge (1942): se crea un “Sistema Nacional de la Seguridad Social”. El incremento del gasto llevó a que pesara entre 30% y 40% del PIB)
- Este incremento del gasto público implicó la necesidad de reformas importantes en el sistema tributario estableciéndose o rediseñándose impuestos directos progresivos.
- El resultado fue -como contrapartida del incremento del gasto- un aumento de la presión fiscal (impuestos / PIB). Estas reformas acentuaron el efecto redistributivo.

# La concertación social como pieza clave

- En Europa Occidental: negociaciones tripartitas donde se acordaban aumentos salariales, condiciones de trabajo y su relación con la productividad, contemplando los beneficios empresariales.
- Es importante analizar junto a la evolución del salario directo el denominado “salario indirecto” (acceso gratuito a servicios como educación, vivienda, salud, etc.) al estudiar los estados de bienestar y sus pilares.
- En esos espacios se llegó a concertar la incorporación de los trabajadores en los consejos de administración de las empresas.
- También se incorporó en las estrategias de concertación social a los agricultores (relación con la PAC de la CEE).

# La educación en el centro del éxito

- El crecimiento económico de la posguerra (edad de oro del capitalismo) se asentó en un vertiginoso cambio tecnológico.
- Si una serie de instituciones aseguraron la concertación social para la distribución entre toda la población de los beneficios del crecimiento (políticas compensatorias), también fue clave el desarrollo de capacidades para que el cambio tecnológico diera sus frutos en materia de crecimiento.
- En los estados de bienestar europeos la expansión del sistema educativo, las políticas de ciencia y tecnología y la formación técnica constituyeron algunos de los pilares básicos para generar esas capacidades.

# **LOS TRES MUNDOS DEL BIENESTAR... EXPERIENCIAS Y MODELOS**

# El enfoque de Esping Andersen

- Definición de “**Modelos de Bienestar**” según el reparto de **responsabilidades entre el Estado, el mercado y la familia**.
- Este autor concuerda con la propuesta de T.H. Marshall, expresada ya en la década de 1950, de que **la idea de ciudadanía social constituye el núcleo central del Estado de bienestar**.
- Cada régimen de bienestar incluye no sólo determinadas políticas sociales con sus derechos y prestaciones correspondientes, sino también ciertas oportunidades laborales y cierto grado de igualdad social.
- A partir de esas premisas se distingue en el mundo occidental **tres modelos y regímenes** distintos de Estado de bienestar: el liberal, el corporativo y el socialdemócrata.

# Ciudadanía social...

Status que detentan los miembros de pleno derecho de una comunidad...

El conjunto de **derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales**, así como una serie de deberes derivados, atribuidos a los ciudadanos de una sociedad.

Evolución según T. H. Marshall (1950):

- La ciudadanía civil se remonta a los inicios de la modernidad y guarda relación con los derechos económicos.
- La ciudadanía política, característica de las sociedades burguesas del siglo del XIX, está vinculada al sufragio y al derecho a la organización política.
- La **ciudadanía social** aparece en la segunda mitad del siglo XX asociada a la protección social y el Estado de Bienestar.

# El modelo de bienestar liberal

- Características:

- una política liberal,
- una economía capitalista,
- políticas sociales residuales

Residual - focalizado

- Hunde sus raíces en el siglo XIX (en Inglaterra, *Nueva Ley de Pobres* (1812/1834). Modelo dominante hoy en Estados Unidos e impulsado por el Banco Mundial y otros organismos internacionales.
- Deja los aspectos social y económico en todo lo que sea posible al libre juego de las fuerzas del mercado...
- Relega al Estado, en la medida en que sea posible, a un papel de “vigilante” y salvaguarda de las condiciones de libre intercambio y competencia justa (agencias reguladoras)...
- La política de bienestar social se dirige a aliviar la peor situación extrema de aquellos individuos, genuinamente incapaces de beneficiarse del funcionamiento ordinario de la economía de mercado (focalización).

# El modelo de bienestar socialdemócrata

- Características:

- políticas de clase,
- una economía social
- políticas sociales redistributivas
- universalismo

Universalismo igualitario

- Se erigió como reacción directa a la política liberal y a las consecuencias sociales de la economía del libre mercado. Sigue siendo un modelo dominante en los países del norte de Europa.
- El valor fundamental: la igualdad social... transformar la igualdad política en igualdad económica y social... o igualdad de oportunidades
- El ideal socialdemócrata se expresa a menudo en términos de la “ciudadanía social”... que todos tengan los medios para “participar plenamente” en la vida de la comunidad (universalismo).
- La clave está en “desmercantilizar” los servicios que son necesarios para garantizar la igualdad de oportunidades...

# El modelo de bienestar corporativista

- Características:

- una política de grupos organizados
- una economía de tipo comunitaria
- políticas sociales mutualistas

Solidaridad -  
mutualismo

- Este modelo es un residuo de formas preindustriales, que fueron transformadas y codificadas con fuerte influencia de la Iglesia Católica. Sigue siendo un modelo dominante particularmente en Alemania y Austria, y en otros países tales como Bélgica, Francia e Italia.
- El valor fundamental que subyace en el corporativismo es la “cohesión social”... El grupo social primario es la familia. Conservadurismo.
- Lo que produce riqueza, de acuerdo con esta filosofía, es la cooperación social y la colaboración.
- La política se centra en asegurar que las personas se integren apropiadamente en grupos y que esos grupos tomen a su cargo su propio bienestar o cuidado. Visión “mutualista” al régimen de bienestar.
- El Estado, en esta perspectiva corporativista, se circunscribe a facilitar esquemas de seguro y aseguramiento a grupos privados y autónomos.

# Conclusiones

- Entre fines de la SGM y comienzos de los años 60 se terminaron de configurar los estados de bienestar.
- El recorrido histórico realizado permite afirmar que el Estado de bienestar es una invención europea, cuya característica institucional más notable es el establecimiento (vía contributiva o fiscal general) de **mecanismos obligatorios de solidaridad entre los ciudadanos**.
- Crisis de los estados de bienestar en la segunda globalización... “reformas liberales” y su avance sobre los estados de bienestar ... Una interpretación de las estrategias: “remercantilización” y focalización...
- ¿Cómo avanzar en los ODS en la etapa post-pandemia sin estados de bienestar?

# Propuesta de trabajo...

- Discutir la vigencia (o no) del estado de bienestar para enfrentar los desafíos del siglo XXI.
- Para ello les sugiero revisar los materiales de la siguiente lista:
  1. Desmercantilización, democratización, descontaminación: <https://democratizingwork.org/#espanol>
  2. El rol del estado: <https://youtu.be/nfjmaTUlfYc>
  3. Contra el estado de bienestar: [https://youtu.be/2Nk\\_XhWZBbU](https://youtu.be/2Nk_XhWZBbU)
  4. Robert Boyer y el papel del estado: <https://youtu.be/k3zXYUQT-i8>
  5. Esping Andersen: <https://youtu.be/zrrMUL1tywY>
  6. Por qué son ricos los países nórdicos: <https://youtu.be/6wZAMoV6ldc>

**Entrega de un ensayo de no más de 1500 palabras el 16/6**