Relmecs, diciembre 2018 - mayo 2019, vol. 8, no. 2, e044, ISSN 1853-7863
Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales.
Red Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales

El método comparado y el estudio de las políticas sociales en América Latina y el Caribe

The comparative method and the study of social policies in Latin America and the Caribbean

Angélica Gunturiz
Instituto de Estudios de América Latina y El Caribe. Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina (GESHAL), Argentina
angelicagunturiz@gmail.com

Carlos Gómez Cárdenas
Universidad del Valle, Colombia
cgomezcardenas@gmail.com

José Francisco Puello-Socarrás
Escuela Superior de Administración Pública, Colombia
josepuel@esap.edu.co

Juan Bautista Lucca
CONICET / Centro de Estudios Comparados de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina
juanlucca@hotmail.com

Resumen:

El artículo propone visibilizar la utilidad de la comparación en las políticas públicas. Se pretende actualizar definiciones operativas de las políticas públicas y de los enfoques comparados, destacando posibles estrategias metodológicas en los estudios sobre América Latina y el Caribe. Para ello se hace énfasis en el campo de las políticas sociales, vistas a través de la perspectiva de los regímenes de bienestar, por un lado, y de los sistemas de protección social, por el otro. Esta clave comparativa posibilita generar explicaciones teóricas sólidas que vayan más allá de la simple descripción, permitiendo a su vez sugerir nuevos cursos de acción pública.

Palabras clave: Políticas públicas, Políticas públicas comparadas, América Latina y el Caribe, Regímenes de Bienestar, Protección Social.

Abstract:

This paper attempts to outline usefulness of comparisons and comparative perspectives on public policy analysis, updating operational definitions as well as methodological issues in Latin America and the Caribbean cases. To do so, we focus on social policies frameworks through welfare regimes and then we review social protection regimes. This comparative insight led us to stronger theoretical explanatory remarks beyond of mere descriptions, allowing us putting in forward new criteria about recent courses of public action in Latin America

Keywords: Public Policy, Comparative Public Policies, Latin America and Caribbean, Welfare´s Regimes, Social Protection.

1. Introducción

El campo disciplinar en el análisis de las políticas públicas, entendidas brevemente como "el Estado en acción", viene sufriendo el tránsito desde los análisis clásicos –en su mayoría centrados en el ciclo de la política– hacia nuevos análisis cuya emergencia ha estado respaldada por miradas multidisciplinarias. Esta apertura propicia complementariamente la formulación de alternativas teóricas, epistemológicas y aplicativas, para describir, comprender, explicar y transformar a partir de las políticas públicas.

Si bien la emergencia de los nuevos análisis ha permitido repensar viejos dilemas y reformular nuevos acertijos, aún queda un terreno por recorrer, en particular el vinculado a la sempiterna discusión sobre el

Recibido: 9 enero 2017 | Aceptado: 26 octubre 2017 | Publicado: 20 diciembre 2018

Cita sugerida: Gunturiz, A., Gómez Cárdenas, C., Puello-Socarrás, J. F. y Lucca, J. B. (2018). El método comparado y el estudio de las políticas sociales en América Latina y el Caribe. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, *8*(2), e044. https://doi.org/10.24215/18537863e044

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_AR

método. Con el fin de abonar a esa discusión, este artículo se propone subrayar al menos dos grandes tópicos: en primer lugar, visibilizar la utilidad de la comparación y la perspectiva comparada "en" y "para" las políticas públicas. En este punto, resulta imprescindible que la aproximación a las políticas públicas supere el horizonte puramente ideográfico de los casos de estudio aislados (el examen de políticas públicas en singular), por un lado, y, por el otro, la útil –pero muchas veces inactiva– discusión teorética.

En segundo lugar, enfatizar nuestro lugar de enunciación americano como eje de pertinencia y relevancia "en" y "para" el análisis comparado de las políticas públicas. Ciertamente, una de las virtudes de la dimensión comparativa es advertir sobre los límites y las potencialidades de verosimilitud para generar teorías, ofrecer hipótesis e identificar conclusiones y nuevas formulaciones que favorecieren la comprensión explicativa sobre distintos fenómenos, sobre todo, aquellos vinculados con los universos específicos –de hecho, los pluriversos– de la política. Para el caso de las políticas públicas, América Latina es un *locus* que no sólo queremos privilegiar como espacio analítico sino también animarlo en un sentido concreto. Esta expectativa intenta subrayar las oportunidades que surgen de la construcción de saberes sociales político-públicos bajo una impronta latinoamericana característica. En este sentido, la disciplina de las políticas públicas aún padece de una suerte de colonialismo en sus saberes. Esta condición, generalmente auspiciada por la apropiación –consciente o inconsciente pero, en todo caso, peligrosamente acrítica– de teorías, metodologías, e incluso "resultados", descontextualiza escenarios, recusa particularidades de los procesos autóctonos y, en suma, se aplica en forma impertinente e irrelevante.

Concentrarnos y preocuparnos por forjar un conocimiento propio y "alterno-y-nativo" sin hacer simplemente *tabula rasa* ni excluir la integración estratégica de los acumulados históricos en el campo de las políticas públicas, pero, al mismo tiempo, plantearnos nuevos horizontes es una toma de postura inherente a nuestra propuesta. Creemos firmemente que este horizonte debe situar las políticas públicas al servicio de un conocimiento explicativo, a la vez práctico, actual y activo, insumo para la transformación de las realidades acuciantes y problemas urgentes que en el terreno público (en relación con lo estatal, lo no-estatal, lo colectivo, lo comunal, lo popular), hoy por hoy, atraviesan el presente de las sociedades en América Latina y el Caribe.

A partir de estas disposiciones, el recorrido de la argumentación propone un primer apartado en torno al significado de las políticas públicas, e intenta actualizar varias definiciones operativas y enfoques en los que se destacan posibles estrategias metodológicas, con el fin de proyectar dichos enfoques en el sentido de los estudios comparativos. Se alude allí a la necesidad de abordar el carácter eminentemente complejo de las políticas públicas, a partir de la identificación de múltiples dimensiones (macro, meso y micro), contextos (niveles, eslabones, etc.) –entre varios aspectos a considerar–, a través de la útil distinción entre *politics* (los procesos políticos), *policy* (las funciones decisionales) y *polity* (los aspectos socioestructurales). A partir de estas definiciones, se plantea la utilidad, alcance y decisiones metodológicas para llevar adelante estudios de políticas públicas comparadas.

Un segundo apartado se concentra en ubicar las claves comparadas en América Latina mediante el análisis de las políticas públicas sociales. Su propósito es resaltar la pertinencia y la relevancia de las comparaciones basadas en la perspectiva de regímenes de bienestar y de los sistemas de protección social como dos campos de estudio que permiten, no sólo dar cuenta de las virtudes del método comparado para la creación de conocimientos, sino también explorar nuevos senderos hacia la recreación de reconocimientos en torno a realidades históricas y emergentes en nuestra región, de primerísimo orden e interés político hoy.

2. Sobre las políticas públicas

Hablar de políticas públicas implica referirse al "Estado en acción" (Muller, 2002 y Jobert, 2006), distinguir por lo menos tres sentidos o dimensiones básicos de la política: *polity*, *politics* y *policy* (Meny y Thoenig, 1992; Vargas, 1999; Salazar, 1999; Roth, 2003; Huerte y Márquez, 2004; Varela, 2005; Parsons, 2007). La primera

dimensión, la *polity* (la política como forma o estructura), hace referencia a la macro-política, es decir, aquel ámbito del gobierno de las sociedades humanas, ese espacio donde se estructuran los principios y valores políticos de toda sociedad. Espacio en el que una sociedad particular se estructura. La segunda dimensión (*politics*, o la política entendida como proceso político) hace referencia al nivel mesopolítico: la política en tanto actividad profesional y proceso de lucha por la definición y el control del poder político gubernamental. Esta actividad fundamentalmente la adelantan en nuestro contexto contemporáneo los partidos políticos y los movimientos sociales (en principio, los actores y organizaciones políticas), quienes a través de su accionar inciden en diferentes procesos que pretenden transformar situaciones y condiciones de las colectividades humanas.

En tercer lugar aparece la dimensión relacionada con las políticas públicas, o más exactamente la *policy* (la política como contenido). Esta dimensión ubica a las políticas como cursos de acción gubernamental que atienden –o intentan atender– situaciones social o políticamente problematizadas. Adicionalmente, dichos cursos de acción responden a la posición o postura que adoptan los hacedores de políticas públicas (*policymakers*) frente a los principios y valores políticos, previamente construidos por las diferentes asociaciones humanas (la dimensión correspondiente a la *polity*). Evidentemente esta posición o postura de la realidad es lo que se entiende como ideología. En este sentido, una política pública es una visión particular del mundo que se busca imponer y realizar sobre otras visiones (o *policies*). La ideología constriñe las políticas públicas, por consiguiente, los factores ideológicos deben ser tomados en cuenta dentro del análisis de las políticas públicas.

Sumado a lo anterior, los cursos de acción gubernamental aparecen también articulados e interrelacionados con la dimensión de la *politics*, en el sentido de lo político electoral disputado. Los partidos políticos, que son las organizaciones por excelencia que participan de dicha disputa electoral, construyen plataformas políticas y, dentro de ellas, programas de gobierno, entendidos como proyectos políticos que buscan orientar la acción del Estado. Los programas de gobierno, la construcción de las ideas de gobierno o los distintos proyectos políticos, que obedecen también a cuestiones ideológicas (articulación de las dimensiones de la política), buscan transformarse en políticas públicas y atender así situaciones percibidas como problemáticas por la colectividad política que logra conquistar el poder gubernamental. Esto además de ser una exigencia normativa en nuestros contextos, articula directamente la dimensión de la *politics* con la dimensión de las *policies*.

Lo político electoral disputado, en el sentido de los proyectos políticos partidistas, no sólo se relaciona condicionando o determinando las políticas públicas, sino que a su vez éstas se relacionan condicionando o determinando la construcción de proyectos políticos. Dicho condicionamiento se evidencia particularmente en la materialización de políticas públicas exitosas, que logran impactar y transformar en determinado momento una situación insatisfactoria o problemática. Estas políticas aceptadas positivamente, no sólo por diferentes actores en el seno de la sociedad, sino también por los electores y demás sujetos políticos, obligan a los distintos partidos a incluirlas en sus proyectos políticos, lo cual resulta en la igualación de las otrora diferentes propuestas partidistas.

En suma, definiremos a las políticas públicas como cursos de acción gubernamental que atienden –o intentan atender– situaciones no sólo socialmente problematizadas (*policy*), sino sobre todo políticamente visibilizadas, determinadas transversalmente por cuestiones ideológicas en tanto principios y valores políticos de las diferentes colectividades humanas (*polity*), e interrelacionados con los proyectos políticos que emergen en el seno de una colectividad humana (*politics*).

2.1. Las Políticas Públicas Comparadas

Si tomamos en cuenta el dominio y alcance de las políticas públicas, cabe señalar que el análisis comparativo de las mismas se constituye en un campo de estudio muy complejo dado el entrecruzamiento de diversas

disciplinas, así como la amplia diversidad de experiencias empíricas para analizar. Si, por ejemplo, quisiéramos abocarnos a analizar la problemática del cuidado de la salud en una clave comparativa, en términos empíricos podríamos distinguir que existen países donde esta tarea es una responsabilidad pública y en otros de carácter privada. En algunos casos puede financiarse con un impuesto particular, en otros a través de un aporte a obras sociales o un seguro de salud, e inclusive hay casos en que se resuelve a través de un pago que se efectúa en el punto de atención. En algunos países esto es una responsabilidad del Estado nacional; en otros, de carácter subnacional, pero también se considera importante la incidencia que tienen otros grupos de interés (médicos, farmacéuticas, grupos religiosos, sindicatos, etc.) (Dodds, 2012, p. 6).

En términos formales, el análisis de políticas públicas comparadas adquiere un destacado desarrollo de la mano de una mayor intervención del Estado en la segunda mitad del siglo XX, especialmente con el desarrollo del Estado de bienestar keynesiano. Sin embargo, es posible encontrar múltiples interpretaciones sobre el accionar del Estado en clave histórico-comparativa en autores clásicos como Aristóteles, Ch. Montesquieu, A. Tocqueville, M. Weber, C. Marx, entre otros (Albritton, 1994, p. 172; Bulcourf y Cardoso, 2008, pp. 4-6).

Pero un intervencionismo mayor del Estado en la segunda mitad del siglo XX, llevó al desarrollo de una vocación científica por entender de forma precisa y profunda el funcionamiento estatal. Por ello, a partir de la década de 1970 se produce la expansión de este campo de estudios, pero también su sectorización.

Esta especificidad del análisis comparado en las políticas públicas lleva necesariamente a problematizar qué entendemos por ello, aspecto en el que –cabe señalar aún– no existe un amplio consenso, aunque sí aspectos comunes. En este sentido, ofrecemos tres definiciones posibles y útiles sobre qué es la política pública comparada:

> Es el estudio de cómo, por qué, para qué y con qué consecuencias, los diferentes gobiernos adoptan un particular curso de acción o inacción (Heidenheimer et. al. 1990, p. 3)
>
> El análisis comparado de las políticas públicas puede entenderse como una perspectiva de análisis propia que pretende explicar tales similitudes y diferencias observadas [entre políticas]; es decir, pretende buscar variables explicativas que den cuenta de las diferencias entre políticas públicas similares (Grau y Mateos, 2002, p. 3)
>
> Son [las políticas públicas comparadas] un método de estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como sus resultados e impacto (Parsons, 2013, p. 74)

Aunque tienen puntos de contacto, estas definiciones ponen el acento en aspectos diversos. La primera definición se concentra básicamente en el análisis del papel del Estado y deja fuera cómo pueden intervenir otros actores públicos no estatales (grupos de presión, grupos de interés, organizaciones del movimiento social y popular, etc.) en la problematización, definición, diseño, implementación y evaluación de la política pública. La segunda perspectiva, bastante extendida en los análisis sobre América Latina y el Caribe, concibe la comparación de las políticas públicas como una estrategia para encontrar por qué una misma política genera resultados diferentes. No obstante, no articula suficientemente la problemática inversa que antes comentábamos; es decir, por qué países tan diferentes ponen en funcionamiento una misma política pública. La tercera perspectiva, por contraste, recupera la propuesta general que aquí queremos enfatizar, al entender a las políticas públicas comparadas como estrategia metodológica para encontrar similitudes y diferencias. Obviamente, los puntos de contacto entre las tres definiciones pueden llevarnos a pensar que el análisis de las políticas públicas comparadas es una estrategia metodológica para dar cuenta de la homogeneidad o heterogeneidad de las experiencias empíricas en las que principalmente el Estado busca intervenir sobre lo público.

Si pensamos que la utilidad del análisis de políticas públicas permite indagar experiencias empíricas diversas relativas a la (in)acción del Estado y los actores públicos no estatales, queda en evidencia que, por un lado, no existe una única fórmula para abordar y resolver los problemas de índole pública, y, por el otro, permitiría desmitificar la perspectiva del *status quo* respecto a la variedad efectiva de los procesos políticos y públicos contemporáneos. De esta manera, al adoptar un enfoque comparativo, podríamos modificar radicalmente

la forma en que se entienden los problemas públicos, pero también cuáles son los objetivos y resultados a obtener en el marco del proceso de desarrollo de la política pública (Dodds, 2012, p. 7).

Asimismo, el análisis comparativo permite ensayar argumentaciones e hipótesis empíricamente, fundamentadas sobre cómo funciona el Estado en general en dos o más unidades estatales, pero también puede servir para trazar puntos en común entre los países en términos estructurales. Este último aspecto es de enorme relevancia en la región. Especialmente, en el abordaje sistemático de problemáticas tales como la integración regional (en diferentes aspectos, entre ellos, el institucional), ya que el entendimiento sobre qué hace y cómo funciona el Estado son tópicos indisociables para establecer un entendimiento en general y en particular sobre este fenómeno.

Por último, cabe señalar que conocer y explicar cómo pueden estudiarse los procesos de las políticas públicas conlleva simultáneamente la posibilidad de proponer líneas de acción o de intervención estatal. Así, resulta habitual que las investigaciones sobre política pública en clave comparada contengan no sólo un diagnóstico retrospectivo, sino que a su vez aporten sugerencias prospectivas o recomendaciones normativas en clave de futuras formas de acción institucionales, o también desde instrumentos de política pública para mejorar dichos procesos.

Si seguimos la perspectiva de Morlino (2010, pp. 25-26), sería posible destacar que el análisis de política pública desde una clave comparada tiene la virtud de permitirnos desarrollar las tres funciones o utilidades que tiene el método de la comparación: i) función cognoscitiva, ii) función explicativa y iii) función aplicativa. Incluso, lo anterior puede complementarse a partir de Marx y la undécima "Tesis sobre Feuerbach" (1845) estimando una función adicional: la transformativa de las realidades institucionales de la política pública, aunque más allá de las realidades sociales que ella implica.

2.2. Decisiones teórico metodológicas para comparar políticas públicas

Ante el interrogante "¿qué comparar cuando se lleva a cabo un estudio de políticas públicas comparadas?" queda en evidencia la complejidad de este subcampo analítico.

Si pensamos cómo se construyen los casos en sentido metodológico, la comparación puede desarrollarse parangonando políticas públicas por países. Pero también en las últimas décadas es habitual poner en contraste el accionar de unidades estatales subnacionales (ciudades, regiones, barrios, etc.), o inclusive de unidades supranacionales compuesta por el agrupamiento o integración de países: MERCOSUR, UNASUR, OEA, Comunidad Andina de Naciones, por mencionar algunos casos.

Es habitual también encontrar estudios que focalizan su unidad de análisis en torno a la relevancia que tienen actores de la sociedad civil dentro del diseño e implementación de la política pública, como, por ejemplo, los grupos de interés y los grupos de presión (léase partidos, grupos empresariales, incluso, movimientos sociales, entre otros). También podemos delimitar nuestras unidades o casos poniendo el énfasis en claves sectoriales (políticas de salud, de seguridad, de trabajo, educación, etc.) para contrastar cuáles características son cruciales en el proceso de la política pública en uno u otro sector, o en un mismo sector. Por último, más allá de comparar las políticas públicas en unidades estatales en términos geográficos, o en claves sectoriales o de la intervención de actores públicos no estatales y comunales, igualmente es posible llevar adelante comparaciones que tomen en cuenta la varianza temporal o longitudinal de los casos al delimitar diferentes períodos de tiempo como unidades de análisis del proceso de la política pública (Dodds, 2012, p. 16)

Una vez que sabemos cómo delimitar nuestros casos en el análisis de un problema de política pública en clave comparada, es necesario saber cuántos casos vamos a incluir. En este sentido, es posible desplegar estrategias comparadas desde estudios de caso que permiten la validación (confirmar o falsear una hipótesis teórica o de funcionamiento empírico de los casos), pero en ningún caso demostrar la "singularidad" del fenómeno en estudio. Es frecuente encontrar estudios de casos que analizan las vicisitudes del Estado en

situaciones de (in)acción con el fin de demostrar su carácter de "excepcionalidad" sin tener una perspectiva comparada. No obstante, la carencia de una contrastación sistemática con lo que señala la teoría, o bien cómo se comportaron casos con condicionamientos similares, echa por tierra la utilidad de estos ejercicios (Przeworsky y Teune, 1970; Gerring, 2007).

Una segunda estrategia es la de llevar adelante estudios comparados con un número grande de casos para encontrar patrones de regularidad apelando a los enfoques estadísticos uni o multivariantes, paramétricos o no paramétricos. Al momento de realizar este tipo de estudios en política pública comparada, nos enfrentamos a un cúmulo de problemas. Por ejemplo: i) la cantidad extensa de casos que pueden variar en demasía respecto a cuáles son las funciones del Estado; ii) cómo se entiende la política pública desde diferentes lugares estatales de enunciación; iii) cómo intervienen las interpretaciones en contextos socioeconómicos y políticos en cada país; cuáles son los recursos con los que cuenta cada Estado; iv) cuál es el nivel de gasto público del mismo y los objetivos explícitos e implícitos que intervienen en las decisiones públicas; v) la disponibilidad de datos comparables, entre muchos otros. En estas situaciones nos enfrentamos con problemas relativos a la definición conceptual y la operacionalización o medición.

En este sentido, Robert Albritton (1994, p. 164) señala que es necesario distinguir con claridad los aspectos relativos de los casos analizados, ya que por ejemplo la relación entre el PBI y la población puede ser un aspecto de comparación para llevar adelante con un N grande, sin embargo, al trabajar con datos agregados este tipo de indicadores se tornan imprecisos. Inclusive el autor señala que debemos ser sensibles a las diferencias de escala entre los casos abordados, ya que por ejemplo una misma política pública en relación a la deforestación va a tener impactos diversos en torno a las situaciones particulares si comparamos Brasil con Uruguay. Complementando a Albritton, habría que advertir los riesgos propios de la estrategia estadística al validar relaciones espurias que de ninguna manera facilitarían el análisis comparativo.

Una tercera estrategia radica en el análisis de un número acotado de casos (entre 2 y 3), que permiten poner vis a vis unidades homogéneas (o similares), y evitar así las dificultades de las dos estrategias previas (excepcionalidad versus indiferenciación). Dentro de esta estrategia, los especialistas señalan que, al momento de analizar las elecciones que toman los decisores de política pública, el contexto socioeconómico, político e institucional, así como la incidencia particular de los actores (sociales o políticos), se tornan aspectos relevantes y claves. Por ese motivo, es habitual reconocer que la estrategia con un N pequeño de casos aproveche mejor las posibilidades de establecer comparaciones de área, o entre unidades con características similares (Albritton, 1994, p. 160).

Sin embargo, los estudios comparados de política pública con un N pequeño de casos no sólo se circunscriben al análisis de configuraciones de casos "más similares", ya fuere para advertir por qué los decisores toman rumbos de acción diferentes, o por qué una misma política pública logra resultados diferentes, como es habitual en la comparación entre las diversas áreas latinoamericanas, por ejemplo en el marco de las reformas del Consenso de Washington (Teune y Prezeworsky, 1970). Con la estrategia de N pequeño también es posible encontrar respuestas desde un prisma comparado sobre por qué países con muchas diferencias estructurales –"más diferentes"– adoptan la misma política pública, u obtienen los mismos resultados. En este sentido, la heterogeneidad de situaciones históricas y empíricas de América Latina y el Caribe facilita llevar adelante comparaciones de N pequeño partiendo de la similitud para encontrar las diferencias, pero también desde una vía de entrada opuesta (de la diferencia hacia la similitud).

El plano teórico epistemológico desde el cual se lleva adelante la comparación de las políticas públicas resulta determinante para comprender donde se pone el énfasis analítico, y, además, cuáles (y cómo) son las unidades de análisis y observación que se tomaran en cuenta. En el abordaje comparativo de las políticas públicas se entrecruzan diversas perspectivas analíticas, que si bien no son mutuamente excluyentes, sí ponen el acento en aspectos explicativos o temáticos diversos, especialmente al realizar abordajes comparativos.

En primer lugar, nos encontraríamos con los enfoques socioeconómicos, los cuales señalan que los factores socioeconómicos son las variables explicativas en la configuración y alcances de las políticas públicas (en tanto

variables dependientes). Una interpretación en perspectiva histórica de cómo evolucionó este argumento puede encontrarse en el texto de Hofferbert y Cingranelli (2001), cuando los autores subrayan que ha sido habitual en los estudios comparativos de política pública –bajo este prisma teórico– distinguir entre una economía política de tipo socialista y una de tipo capitalista, y advierten cómo se generan políticas públicas y resultados divergentes, o inclusive convergentes, en la consecución de ciertos objetivos, como, por ejemplo, en temas como la desigualdad social (Albritton, 1994, p. 167).

Un segundo enfoque pone el acento en las variables de tipo político partidarias para comprender la morfología, orientación y alcance que pueden tener las políticas públicas. Aquí, el eje privilegiado es el partido o la elite política que accede al gobierno estatal, al señalar: 1) que los programas políticos partidarios son, en general, un buen indicador del derrotero posterior de los programas de políticas públicas. Así, la elección de uno u otro partido específico marcaría una diferencia ulterior en las líneas de políticas públicas; 2) la dinámica de la competencia partidaria interviene de forma directa en el diseño, alcance o la celeridad de la acción estatal (Castles, 1982).

En tercer lugar, existe un diverso prisma teórico de vertiente marxista que pone el énfasis en observar las modalidades estructurales y funcionales de la lucha de clases en cada uno de los diferentes países capitalistas. Esta dimensión tiene una enorme relevancia explicativa sobre la dirección que adquieren las políticas públicas –sean económicas y/o sociales–. Entre los estudios comparados más relevantes en esta perspectiva, puede señalarse la obra de Claus Offe (1990). Aquí, el Estado capitalista, aunque más puntualmente el Estado de Bienestar (*Welfare state*), está concebido como un conjunto multifuncional y heterogéneo de instituciones económicas, político-administrativas y sociojurídicas, cuyo propósito sería sincronizar las estructuras de socialización y de la acumulación de la economía capitalista, a partir del análisis longitudinal de su génesis, evolución y crisis, especialmente en el contexto europeo (Offe, 1990, p. 135).

Un cuarto enfoque, denominado (neo)corporativista observa la influencia de los intereses organizados en la orientación que adquieren las políticas públicas. En el marco de esta perspectiva, las principales comparaciones desarrolladas fueron aquellas que distinguían las decisiones macropolíticas del Estado en contextos de desregulación o corporativismo societal o estatal como en Argentina o Brasil (Lijphart, 1999; Schmitter, 1999). Un primer cúmulo de estudios propuso al corporativismo como un aspecto determinante para obtener altos niveles de crecimiento, bajos niveles de desempleo e inflación; en tanto que, en una segunda etapa, se evaluó en qué medida: 1) las negociaciones corporatistas podían ser extrapoladas al nivel de las decisiones macro económicas o únicamente al ámbito de su influencia (políticas laborales, por ejemplo), 2) cómo es posible distinguir entre modalidades diversas de corporatismo (estatal o societal, democrático o autoritario, etc.), o 3) cómo la perspectiva ideológica de la orientación estatal interviene en el alcance de la lógica corporatista, como sucedió por ejemplo con el neoconservadurismo en los ochenta (Lehmbruch y Schmitter, 1982; Albritton, 1994, p. 172; Esping-Andersen, 1990; O'Donnell, 1988; Jessop, 1999).

Por último, es posible encontrar el abordaje (neo)institucional, el cual sitúa como variable explicativa las reglas de juego sociopolíticas, especialmente para dar cuenta de cómo el Estado y las instituciones sociales y de gobierno, por un lado, intervienen en la definición de las políticas públicas, pero también –por otro lado– constriñen las definiciones en el diseño, orientación y resultado de las mismas. Este paradigma de fuerte incidencia, en la actualidad tiene múltiples aristas, como señala la propuesta de Hall y Taylor (2003) en su artículo "Political Science and the three New Institutionalisms", en el que se distinguen tres vertientes: histórica, del *rational choice* y sociológica.

3. La comparación de Políticas Sociales en América Latina

Entre los campos de las políticas públicas de gran proliferación de los estudios comparados durante las últimas décadas en América Latina y el Caribe, se destaca aquel que se concentra en el análisis de las políticas sociales.

El espectro de las políticas sociales enmarca aquellas que proporcionan servicios básicos como salud, educación y vivienda, junto con la protección social. Ésta última, a su vez, conjuga las políticas laborales, las políticas de seguridad social y las de asistencia.

Dos tipos de análisis comparado sobre las políticas sociales en América Latina resultan de especial relevancia por la mirada integrada que ellos permiten hacer del campo, y su utilidad para abordar casos nacionales sin perder de vista las ventajas ofrecidas por la comparación regional: las comparaciones basadas en la perspectiva de regímenes de bienestar y aquellas que se especializan en los sistemas de protección social.

3.1. La comparación a través de regímenes de bienestar

El bienestar puede entenderse como la capacidad –desigualmente distribuida– para enfrentar la incertidumbre, es decir, para dar respuesta a los diferentes riesgos a los que estamos expuestos a lo largo de la vida (enfermedad, vejez, desempleo, etc.). Cada colectivo lidia con los riesgos asociados a estar vivos en un tiempo y lugar particulares, es decir, cada colectivo produce bienestar y éste se construye a partir de múltiples interdependencias: reglas, expectativas, valores y normas sociales que definen las prácticas que son deseables y posibles (Martínez Franzoni, 2008). Como respuesta a estas estructuras de riesgo se despliegan arreglos sociales específicos. Dichos regímenes de bienestar corresponden a la combinación de prácticas de asignación de recursos existentes en un cierto momento, en una determinada sociedad (Esping-Andersen, 2001).

En esta área, la tipología construida por Gosta Esping-Andersen en 1990 se ha convertido en un punto de referencia, puesto que incorpora el carácter societal en el análisis de la problemática, que hasta ese momento había estado centrada en el papel del Estado. Este autor introduce una base tripartita para examinar los modos en que se reparte la producción de bienestar: Estado- mercado- familias.

Esping-Andersen (2001) señala que el principal eje analítico de su tipología es la mezcla privado-público, cuyas dimensiones claves son el grado de desmercantilización y los modos de estratificación. La dimensión de desmercantilización engloba dos aspectos importantes del análisis: los derechos sociales y la cuestión del mercado de trabajo. Esta elucidación del autor resulta de gran utilidad para ver históricamente cómo se han configurado los sujetos de derecho, los procesos de construcción de la ciudadanía, y establecer, por ende, quiénes fueron los "ganadores" y "perdedores" en cada régimen.

La desmercantilización refiere a la medida en que la intervención estatal introduce grados de autonomía entre el intercambio mercantil y el manejo de los riesgos. Esping-Andersen (1993) señala que en las sociedades precapitalistas pocos trabajadores eran estrictamente mercancías, en el sentido de que su supervivencia dependía de la venta de su fuerza de trabajo. Cuando los mercados se transforman en universales y hegemónicos, el bienestar de los individuos pasa a depender enteramente del circuito monetario. El despojar a la sociedad de las capas institucionales que garantizaban la reproducción social fuera del contrato laboral significó la conversión de los individuos en mercancías, su mercantilización. A su vez, la introducción de los modernos derechos sociales implica una pérdida del estatus de mera mercancía. La desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho, y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado.

Para continuar con este argumento, el autor sostiene que la mera presencia de la asistencia o seguridad social puede que no produzca necesariamente una desmercantilización importante si éstas no liberan sustancialmente a las personas del mercado. La ayuda a los pobres con comprobación de medios de vida posiblemente ofrecerá una red de seguridad en última instancia, pero si los subsidios son bajos y están asociados a un estigma social, el sistema de ayuda empujará a participar en el mercado a todos menos a los más desesperados.

Además de esta desmercantilización de las necesidades, Esping-Andersen habla también de una desmercantilización de las personas en relación tanto al mercado de trabajo como a los sistemas domésticos de cuidado y protección (*de-familiarisation*). Según el autor, los conflictos en la política social han girado

principalmente en torno a qué grado de inmunidad de mercado sería permisible (referido a los recursos, la extensión y la calidad de los derechos sociales). Cuando el trabajo se aproxima a la libre elección más que a la necesidad, la desmercatilización puede llegar a la desproletarización.

Un segundo eje analítico existente en el análisis de Esping-Andersen muestra al Estado de bienestar como sistema de estratificación mediante la estructuración de la ciudadanía social. De acuerdo a ello, el principal criterio de elegibilidad para que las personas accedan a recursos públicos destinados a la provisión de bienestar puede ser de tres tipos: por necesidad, por contribución y asociación a una ocupación o corporación, o por la pertenencia a una comunidad o ciudadanía. Estos dos ejes analíticos –desmercantilización y estratificación social– permiten a Esping-Andersen analizar ordenamientos cualitativamente diferentes de los modos de provisión de bienestar entre Estado, mercado y familia, agrupándolos en tres tipos de regímenes de bienestar: liberal, conservador y socialdemócrata.

TABLA 1
Dimensiones de los regímenes de bienestar de Esping-Andersen

DIMENSIÓN DESMERCAN-TILIZACIÓN	DIMENSIÓN ESTRATIFICACIÓN SOCIAL	TIPO DE RÉGIMEN	PAÍSES QUE CONFORMAN EL TIPO DE RÉGIMEN
Baja	Confianza Individualista	Liberal- Residual	Estados Unidos, Canadá, Australia
Media	Derechos vinculados a la clase y al estatus social	Conservador-corporativista	Italia, Alemania, Austria, Francia y Bélgica
Alta	Universalismo	Socialdemócrata-Universalista	Países escandinavos y Holanda

Fuente: construcción propia.

La tipología puede sintetizarse así:

TABLA 2
Importancia en la provisión del bienestar de la Familia, el Mercado y el Estado en los regímenes de Esping-Andersen

	Liberal	Conservador	Socialdemócrata
Familia	Marginal	Central	Marginal
Mercado	Central	Marginal	Marginal
Estado	Marginal	Subsidiario	Central

Fuente: Versión simplificada del esquema de Esping-Andersen (2001)

Esping-Andersen establece tres modelos de acceso a derechos sociales –desmercantilización–, de acuerdo al tipo de convenio con la seguridad social: (i)por comprobación de medios de vida e ingresos, (ii) derechos asociados a la participación en el mercado laboral, y (iii) derechos universales de los ciudadanos.

A partir de estos tipos de regímenes –residual, corporativista o universalista–, Esping-Andersen señala que es posible distinguir empíricamente la capacidad variable de los Estados de Bienestar para desmercantilizar. Para este propósito construye índices de desmercantilización a través del análisis de los tres programas de bienestar social que considera más importantes: pensiones, subsidios por enfermedad y desempleo. A su vez, para cada uno de estos programas construye un índice con varias variables: por ejemplo, el índice de pensiones presenta como una de sus variables la tasa de reposición neta de impuestos que corresponde a la pensión mínima como porcentaje de los ingresos de un trabajador medio para una sola persona.

Con estos índices construye una puntuación y ordena diferentes Estados de Bienestar, seleccionados intencionalmente de acuerdo a características históricas presentes en el tipo ideal construido previamente. Así, clasifica tres tipos de países: los países anglosajones se concentran en la parte más baja del índice, mientras que los escandinavos se ubican en la parte superior. Entre los dos extremos se encuentran los países europeos continentales.

La variación entre los diferentes países, que permite agruparlos en los tres grupos, es explicada por tres factores: 1. La naturaleza de la movilización de la clase obrera; 2. La estructura de coalición de la clase política, históricamente decisiva en la construcción del Estado de bienestar; 3. El legado histórico de la institucionalización del régimen.

A partir de ello, Esping-Andersen continúa con la construcción de la hipótesis central de su análisis, según la cual el nivel de desmercantilización más bajo se encuentra en los países con una historia dominada por el liberalismo –los anglosajones–. En el grupo de una alta desmercantilización se encuentran los Estados dominados por la socialdemocracia, y, por último, los países europeos continentales con su fuerte influencia católica y estatista tienden a ocupar el grupo intermedio, ofreciendo un mínimo considerable de derechos fuera del mercado, pero con un énfasis mayor en el control social que el de los países dominados por la socialdemocracia.

Para verificar esta hipótesis desarrolla nuevamente índices basados en la distribución de los países alrededor de la media y de la variación típica de las variables individuales. Las características del régimen conservador son captadas por medio de las variables de corporativismo y estatismo; las características del régimen liberal a través de la asistencia social y de la importancia relativa de las pensiones y de la sanidad privada; las características del régimen socialista han sido captadas principalmente por medio del grado de universalismo. La metodología empleada por Esping-Andersen ha llevado al debate acerca de si sus tipos de regímenes de bienestar se constituyen como tipos ideales –extrapolables al estudio de diferentes realidades–, o si se trata de categorías referidas a configuraciones históricas concretas, de las cuales se han generalizado las principales características[1] .

Coincidimos al respecto con el argumento planteado por Sonia Draibe y Manuel Riesco (2006, p. 21), según el cual los regímenes de bienestar se constituyen como teorías de nivel intermedio[2] , que no deben confundirse ni con categorías generales y más abstractas (por ejemplo, la del Estado de bienestar), ni con conceptos particulares referidos a casos o situaciones concretas (*v.g.*, el Estado de bienestar francés o un programa social específico).

Las categorías de régimen retienen los atributos determinados en los conceptos generales y abstractos, y simultáneamente captan los atributos presentes en las situaciones históricas examinadas. Estos autores señalan que tanto la incorporación de valores y la comprensión que atañe a las determinaciones establecidas por la dependencia de camino (*path dependency*) del proceso de constitución de los regímenes, como el poder relativo de los grupos, clases, partidos, la naturaleza de las coaliciones dominantes, apuntan hacia características históricas precisas, local y temporalmente determinadas, que son comunes a un cierto grupo de países. El concepto que generalizan –sea el régimen liberal, el conservador o el socialdemócrata– se refiere a aquel conjunto y no a otro. Son conceptos cargados de "historicidad" y, por lo tanto, no pueden ni deben ser extendidos a otras experiencias, al menos hasta que su estudio y confrontación con las primeras lo autorizaren.

En este sentido, dos clases de críticas dirigidas a la construcción de Esping-Andersen resultan de especial interés para los estudios comparativos sobre regímenes de bienestar que se han especializado en los casos de países latinoamericanos. La primera proviene de las teorías feministas[3] , y señala que Esping-Andersen no consideró a profundidad el papel de la familia en la caracterización y dinámica de los regímenes, y omitió la dimensión de género y de división sexual del trabajo en el análisis, por lo que se centró en el modelo hombre-proveedor/esposa-cuidadora.

La segunda clase de crítica proviene del análisis comparativo de países de África, Asia y América Latina y el Caribe desarrollado por Ian Gough y Geog Wood (2004), y pone de relieve que los regímenes identificados por Esping-Andersen son en realidad tres variantes de una misma familia, la de regímenes estatales de bienestar, y que sólo son aplicables en países donde la mayoría de la población resulta exitosamente protegida por el Estado y el mercado laboral.

Para Ian Gough y Geog Wood, en América Latina y el Caribe los Estados no regulan fuertemente a los mercados, y los mercados laborales frecuentemente excluyen a gran parte de la población, por lo que en buena medida el bienestar descansa en las familias y arreglos comunitarios. Debido a ello, Gough y Wood consideran que todos los regímenes de la región poseen un elemento de informalidad. Estos autores establecen un marco comparativo para los regímenes de bienestar integrado por tres tipos: los regímenes estatales de bienestar; los regímenes de seguridad informales que se encuentran en el países del sur de Asia –pero también hay variantes en América Latina y el Caribe y Asia del Este–, y los regímenes de inseguridad existentes en zonas de África subsahariana.

Como ya se ha señalado, en estos dos últimos tipos de regímenes el Estado no es el actor clave en la provisión del bienestar, por lo que el análisis debe centrarse en la interacción entre múltiples actores que conforman lo que Gough y Wood denominan la Matriz de Responsabilidad Institucional (MRI):

TABLA 3
Matriz de Responsabilidad Institucional de Gough y Wood

	Nacional	Supranacional
Estado	Gobernanza doméstica	Organizaciones internacionales, donantes nacionales
Mercado	Mercados nacionales	Mercados globales, corporaciones multinacionales
Comunidad	Sociedad Civil, ONG	ONG internacionales
Hogar	Hogares	Estrategias internacionales de las familias (migración y remesas por ejemplo)

Fuente: Gouth y Wood (2004, p. 5). Traducción propia.

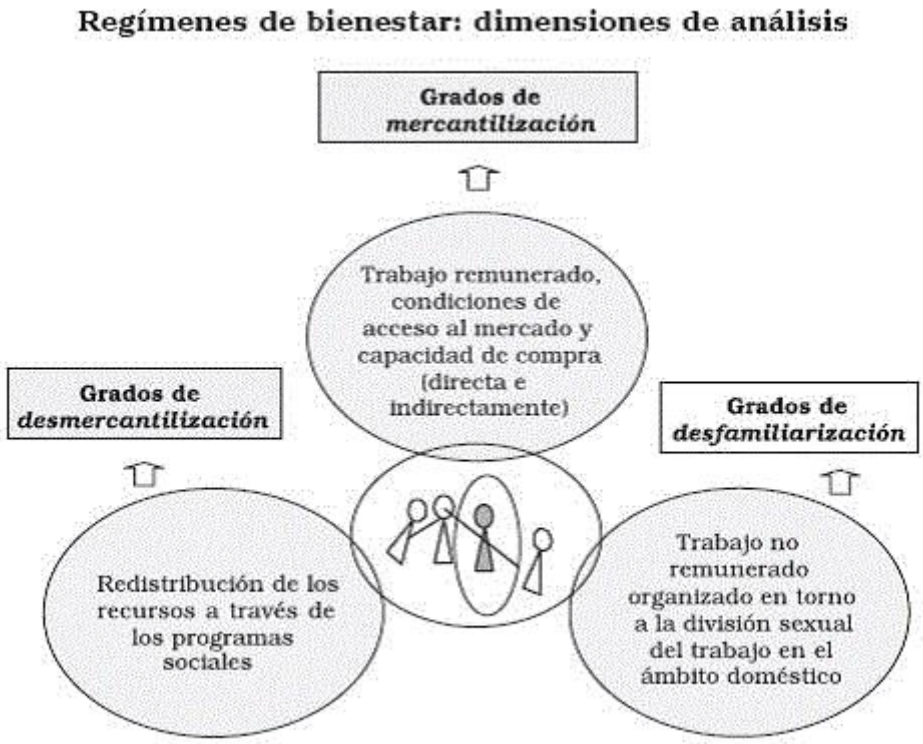
Ian Gough y Geog Wood resaltan que diferentes categorías de la población de un país pueden enmarcarse en la provisión de bienestar por diferentes regímenes: algunos podrían ser incorporados con éxito en la protección del Estado; otros resolver el bienestar a través de arreglos comunitarios y familiares, y otros, excluidos de los arreglos formales o informales convencionales, verse obligados a proveerse a través de mecenas y relaciones patronales o clientelares. Esta observación es de especial utilidad a la hora de emplear el enfoque de regímenes de bienestar para el análisis de la realidad latinoamericana, donde la desigualdad es una de las problemáticas más acuciantes.

Además, el énfasis que estos autores realizan sobre el papel de la familia y las comunidades –en los planos nacional e internacional– permite señalar algunas cuestiones fundamentales para los estudios sobre el bienestar en la región, como por ejemplo el carácter conflictivo y competitivo en los hogares (por las relaciones de poder, jerarquías, alianzas y contratos basados en el género y la edad), que se reproducen también en las comunidades a través de las relaciones de parentesco, etnia, castas, entre otros.

A partir de esto, Wood (2010) señala que la provisión del bienestar en contextos de Estados débiles produce una seguridad dependiente para los más vulnerables, pues no se basa en derechos sino en la capacidad de relacionarse adecuadamente con mediadores entre el Estado y los ciudadanos, como, por ejemplo, redes clientelares. Plantea también el problema del "Estado franquicia", que al subcontratar o ceder áreas clave de responsabilidad del Estado en el sector del bienestar a proveedores voluntarios o contratados debilita el acceso basado en derechos a estos servicios, e inhibe la gobernanza y la rendición de cuentas, por un lado, y aumenta los instrumentos de control social sobre las poblaciones que tienen que negociar su supervivencia desde posiciones de debilidad, por el otro.

Juliana Martínez Franzoni (2008) comparte el planteamiento de Gough y Wood. Señala la existencia de una informalización del bienestar en los países de la región, y al retomar las críticas expuestas previamente construye nuevas dimensiones para analizar los regímenes contemporáneos de bienestar en América Latina y el Caribe:

FIGURA 1.
Dimensiones de análisis de los regímenes de bienestar



Fuente: Martínez Franzoni (2008, p. 83).

A estas tres dimensiones, que dan cuenta de las prácticas de asignación de los recursos, Martínez Franzoni agrega una cuarta dimensión, el desempeño del régimen, mediante la cual se abordan los resultados de tales prácticas de asignación, visibles en las condiciones de vida de la población. A partir de dichas dimensiones, el análisis de Martínez Franzoni reconstruye regímenes de bienestar en tanto constelaciones de prácticas que asignan los recursos a través del mercado de la división sexual del trabajo y del Estado. La autora sostiene que estas prácticas, sin embargo, no están en igualdad de condiciones, sino que coexisten bajo el predominio del intercambio mercantil. Los ingresos definen, de manera fundamental, el acceso a los bienes y servicios, aun cuando para muchas personas no sea la única práctica, ni siquiera la principal.

A partir de esta preponderancia del intercambio mercantil en las economías de mercado, Martínez Franzoni divide los conglomerados en tres tipos de regímenes de bienestar[4] . Dos de ellos evidencian la presencia relativamente importante del Estado, mientras que en el tercero esta presencia es menor, y priman los arreglos familiares y comunitarios. Cuando las políticas públicas enfatizan sobre la formación del capital humano, y existe un menor énfasis en la desmercantilización de la protección de los riesgos, se trata de un régimen de bienestar estatal-productivista. En este régimen, el Estado interviene en aquellas áreas que el mercado no resuelve, o para aquella parte de la población, para la cual el intercambio mercantil no es suficiente.

En cambio, cuando las políticas enfatizan la protección social, se trata de un régimen de bienestar estatal-proteccionista. El Estado, en este caso, interviene aun en áreas que podrían tener el predominio del mercado –como la seguridad social–, y para aquella población que no necesariamente se encuentra en condiciones de pobreza, como los sectores medios. Martínez Franzoni plantea que el carácter "productivista" alude a una búsqueda del Estado por ser funcional a las demandas del mercado y, en todo caso, por compensar sus deficiencias.

En el tercer conglomerado se agrupan países bajo un régimen de bienestar familiarista, caracterizado por transformar a los hogares en unidades productivas y compensar la falta de empleo a través de las migraciones y las remesas. En estos países existe una gran proporción de familias de escasos recursos que aporta trabajo comunitario no remunerado para acceder a servicios en áreas que podría esperarse fueran una responsabilidad de los gobiernos locales y/o centrales, como la construcción de las escuelas e incluso su administración.

En cuanto a la metodología de comparación empleada por Martínez Franzoni, el primer paso fue construir una base de datos para los 18 países de la región[5], para el período 1998-2003. Se establecieron indicadores para las dimensiones mencionadas, y partir de ellos se llevó a cabo una análisis de conglomerados (*clusters*). Esta técnica estadística identifica a los grupos de países que son relativamente homogéneos cuando se comparan con otros grupos: los países dentro del conglomerado serán muy similares entre sí, y los países ubicados en distintos conglomerados serán muy distintos entre sí. Permite una identificación inductiva de los grupos, y una vez realizado el agrupamiento la teoría y la interpretación pueden ser reintroducidas para el análisis.

Ahora bien, al igual que en el modelo de Esping-Andersen, la tipología presentada por la autora puede evidenciar dos tipos de problemas: primero, responder a una metodología estática de comparación que no recupera la varianza temporal del modelo y sus atributos; segundo, las dificultades para la clasificación de ciertos casos, debido a que una metodología como la del agrupamiento (*clusters*) es construida mediante grandes tipos de equivalente que se suponen representativos del conjunto de países, en la que cada país se clasifica en una y en sólo una de las clases establecidas (Draibe y Riesco, 2006).

Sin embargo, Martínez Franzoni realiza dos operaciones metodológicas dirigidas a subsanar estos problemas. Primero, completa su investigación con estudios de caso para países de cada uno de los regímenes de bienestar identificados, lo cual agrega una visión dinámica a la problemática, a partir de la introducción de un enfoque institucional e histórico. Segundo, para aprehender la varianza al interior de los casos, la autora realiza un análisis de conglomerados en el interior de cada país seleccionado para el estudio de caso, a partir de la construcción de bases con datos desagregados resultantes de las encuestas de hogares nacionales.

3.2. La comparación de sistemas de protección social

A lo largo de los tres primeros lustros de este siglo, en la región se ha constituido una institucionalidad especializada en la asistencia social, que en algunos países ha intentado integrar estas formas no contributivas con los mecanismos contributivos, mientras que en otros países se ha hiperfocalizado la problemática del bienestar en la atención estatal a las poblaciones más pobres y vulnerables, resignando la provisión del bienestar del resto de la población en los denominados cuasimercados.

Dicha variación en los arreglos institucionales contemporáneos debe ser vista a la luz de los antecedentes en la arquitectura de las políticas sociales de los países de la región. El tipo de comparación que realizan los autores interesados en dicha arquitectura está fundamentado principalmente en el examen del papel estatal en la provisión del bienestar.

Por ejemplo, Carmelo Mesa Lago (1991; 2004), luego de considerar los orígenes históricos y nivel de maduración de los sistemas de protección social, distingue entre países pioneros, intermedios y tardíos en el desarrollo de los mismos. Los primeros son aquellos países que se acercan a los grados deseables de inclusión, eficacia y calidad, mientras que los tardíos son los que presentan una baja cobertura, un limitado menú de servicios y una desproporcionada calidad y cantidad de beneficios para los sectores efectivamente protegidos.

TABLA 4
Tipología del desarrollo de sistemas de protección social en América Latina y el Caribe

Desarrollo de sistemas de protección social	Grupo de países
Pionero - Alto	Uruguay
	Argentina
	Chile
	Cuba
	Brasil
	Costa Rica
Intermedio	Panamá
	México
	Colombia
	Bolivia
	Ecuador
	Venezuela
Tardío - Bajo	Paraguay
	República
	Dominicana
	Guatemala
	El Salvador
	Nicaragua
	Honduras
	Haití

Fuente: Elaboración propia, con base en Mesa Lago (2004)

Fernando Filgueira (1998), por su parte, establece una tipología de los Estados sociales en América Latina y el Caribe entre 1930 y 1980. Considera la cobertura, el gasto, la distribución sectorial y los niveles de prestación de servicios agrupando los casos de la región en universalismo estratificado, regímenes duales y regímenes excluyentes:

TABLA 5
Tipología de Estados sociales en América Latina y el Caribe 1930- 1980

Tipo de Estado Social	Grupo de países
Universalismo estratificado	Uruguay Argentina Chile
Regímenes Duales	Brasil México
Regímenes excluyentes	República Dominicana Guatemala El Salvador Nicaragua Bolivia Ecuador

Fuente: Elaboración propia, con base en Filgueira (1998)

De acuerdo con Filguiera, los países con sistemas de universalismo estratificado tuvieron la capacidad de amortiguar –y no profundizar– la desigualdad social producto del modelo económico de desarrollo y la orientación ideológica de quienes gobernaron entre 1930-1970. Estos se caracterizaron por tener amplia cobertura de servicios sociales, elevados niveles de desmercantilización y una significativa estratificación de beneficios, condiciones de acceso y rango de protección en la seguridad social.

Los regímenes duales lograron amortiguar la desigualdad en el interior de los sectores modernos pero acentuaron la estratificación entre éstos y los sectores desprotegidos. No fue en este caso la madurez del modelo de desarrollo económico el factor explicativo, sino más bien la heterogeneidad regional y las estrategias patrimonialistas de incorporación de los sectores populares.

En los regímenes excluyentes, con un trasfondo de amplia desigualdad social, las elites económicas se apropiaron del Estado y diseñaron sistemas de protección y seguro social que refuerzan la desigualdad en la medida en que aumentan los privilegios de la población que extrae, además, la mayor parte de las rentas de los regímenes de acumulación vigentes.

Por su parte, la construcción de Carlos Barba Solano (2006, pp. 10-11) señala que los primeros regímenes de bienestar universalistas incluían a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica, y fueron los que más se asemejaron a los regímenes conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y universalizante, como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera, aunque no así por la inestabilidad de sus regímenes políticos, que sólo podrían considerarse democráticos en determinados períodos. Este autor señala que hacia los años setenta, a escala latinoamericana, en estos países se observaban los mayores niveles de gasto social; la mayor homogeneidad etnocultural; la mayor cobertura del seguro social, de los sistemas educativos y de salud; los menores niveles de pobreza rural, urbana y total; los menores índices de concentración del ingreso; los indicadores más bajos en materia de precariedad

laboral y subempleo; los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida.

De otro lado, los regímenes duales incluían a Brasil, México, Colombia y Venezuela, y los excluyentes, a los países de América Central con la excepción de Costa Rica, y a países como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay. En estos tipos de regímenes los indicadores ya mencionados disminuían uno y dos escalones en comparación con los regímenes universalistas, y también lo hacían los niveles de gasto social, de la cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de salud preventiva. En ambos casos, la heterogeneidad etnocultural, el carácter regresivo de los sistemas de protección social y el grado de informalidad de los mercados laborales aumentaba uno y dos escalones en relación con los regímenes universalistas.

Estas características tendieron a manifestarse de manera dual en los regímenes duales, privilegiando a la población urbana, organizada y relevante para el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y excluyendo al resto de la población. Mientras que en el caso de los regímenes excluyentes dichas características se agudizaron, dejando por fuera de su cobertura a la mayoría de la población. En ambos casos, los niveles de pobreza crecían: los regímenes duales se caracterizaban por niveles intermedios de pobreza urbana y altos niveles de pobreza rural, mientras que los regímenes excluyentes se caracterizaban por altos niveles de pobreza rural y urbana.

Claudia Robles (2013) examina la integración entre formas contributivas y no contributivas que se evidencian en las políticas de cada caso nacional, la existencia y cobertura de programas de transferencias monetarias condicionadas como formas centrales de la asistencia, y la relación entre población protegida a través de mecanismos no contributivos y población sin protección de ningún tipo. Para la autora, la variación en las políticas de asistencia, permite dividir a la región latinoamericana en cuatro grupos. El primer grupo (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú) muestra un débil desarrollo previo de sistemas de seguridad social e incorpora instrumentos no contributivos, centrados principalmente en población bajo la línea de pobreza extrema. El segundo grupo (Colombia y México) evidencia una oferta más amplia y diversificada de instrumentos no contributivos –en comparación al primer grupo–, pero no llega a constituir sistemas integrados de protección social en cuanto a la articulación entre componentes contributivos y no contributivos. El tercer grupo (Argentina, Brasil y Chile) articula prestaciones no contributivas focalizadas en múltiples ámbitos, con mecanismos de protección social de carácter contributivo. El cuarto grupo (Costa Rica y Uruguay) está integrado por países de amplia tradición universalista, donde las pensiones no contributivas se establecieron a comienzos del siglo XX y han incorporado programas de asistencia ante situaciones de emergencia, lo que se evidencia también en los mejores resultados en cuanto a la menor desprotección de los hogares.

Al observar de manera conjunta las clasificaciones presentadas en este apartado, puede verse que los países que en la última década han especializado sus sistemas de protección social en instrumentos no contributivos tienden a coincidir con la clasificación de regímenes excluyentes hecha por Filgueira, y con la de países de desarrollo tardío de la protección social, de acuerdo al agrupamiento de Mesa Lago. Países caracterizados como duales tanto en sus políticas de asistencia actuales como en el desarrollo de sus sistemas de protección social son considerados por Mesa Lago como de desarrollo intermedio. Mientras que los países de orientación universalista se corresponden con los países pioneros de la región en la incorporación de medidas de protección social.

Los análisis anteriores nos permiten plantear varios interrogantes en perspectiva comparativa para la región: ¿qué peso puede atribuirse a la orientación ideológica de los liderazgos en la definición de los sistemas de protección social contemporáneos? ¿Los denominados "giros a la izquierda" de la región han significado una reconfiguración en las matrices del bienestar de los países en singular y del conjunto de los países en general? ¿El patrón de dependencia histórico de la(s) trayectoria(s) de los sistemas de protección social ha sido más determinante en las actuales orientaciones de la asistencia que el liderazgo político que puso en marcha la expansión de estos mecanismos de asistencia social?

4. Conclusiones

Al visibilizar la utilidad de la comparación y la perspectiva comparada "en" y "para" las políticas públicas es posible evidenciar varios puntos fundamentales para el futuro próximo tanto del campo de saber como del fenómeno en sí. En primer lugar, este tipo de estudios deben superar el horizonte puramente ideográfico del análisis de casos aislados o exámenes sobre políticas públicas en singular, ya que si bien condensan informaciones con gran detalle y utilidad específica, no colaboran a la inferencia y análisis global del fenómeno.

En segundo lugar, para dinamizar el campo de estudio de las políticas públicas, la discusión teorética del fenómeno debe ser enriquecida sistemáticamente por el círculo virtuoso de observaciones y análisis empíricos, que permitiere a futuro permear y favorecer la toma de decisiones basadas en evidencias comparadas (ver Puello-Socarrás, 2010 y 2013). O, para decirlo parafraseando a V. Lenin, la sola teoría deja de tener sentido cuando no se halla en estrecha relación con lo práctico. Del mismo modo, las prácticas en las políticas públicas permanecerán "ciegas" si la teoría no alumbra caminos posibles para la transformación de las mismas en particular y de las sociedades en general. En ese sentido, es importante señalar que la comparación, entonces, es una clave epistemológica y gnoseológica para generar explicaciones teóricas sólidas más allá de las descripciones, y que también posibilita adscribir nuevos cursos de acción pública en concreto como ejercicio político.

En tercer lugar, es necesario privilegiar el lugar de enunciación nuestro americano como un eje de pertinencia y relevancia "en" y "para" las políticas públicas. Esto permite redefinir operativamente el sentido y alcance de las políticas públicas, como también poner a control y reelaboración a las estrategias teórico-metodológicas disponibles. En ese sentido, pensar "en" y "para" nuestra américa en clave comparada es crucial para la creación dinámica de conocimientos y la recreación de reconocimientos sobre realidades sociales de urgente reconstrucción. Precisamos la progresiva subversión del campo de saberes a partir de la mayor frecuencia de intensidades de análisis *alternos-y-nativos*, es decir, superadores de la simple transferencia de miradas desde contextos otros, generalmente posicionados en lugares sociales hegemónicos para valorar las metas y objetivos propios y proyectar transformaciones futuras en la construcción de lo público, lo comunal, lo popular.

En nuestra exploración, finalmente, las claves comparadas en los análisis sobre las políticas públicas sociales basadas en la perspectiva de los regímenes de bienestar, por un lado, y de los sistemas de protección social, por el otro, permiten registrar tendencias específicas en la construcción histórica del *Estado en acción* (igualmente, de la *acción del Estado*) como fenómeno, señalando un terreno fundamental para generar nuevos conocimientos y saberes, promoviendo nuevas interrogantes e incitando la profundización de las mismas, no sólo en términos temáticos sino también a partir de la toma de conciencia analítica y metodológica en torno a la comparación.

Referencias

Aguilar, L. F. (1992a). *El Estudio de las Políticas públicas.*, México, D. F: Editorial Porrúa.

Aguilar, L. F. (1992b). *La hechura de las Políticas Públicas*. México, D. F: Editorial Porrúa.

Albritton, R. (1994). Comparing policies across nations and over time. En S. Nagel (Ed.), *Encyclopedia of policy studies* (pp. 159-176). New York: CRC Press.

Barba Solano, C. (2006). *Regímenes de bienestar, producción y reproducción de pobreza una estrategia para estudiar América Latina y el Caribe* (Ponencia presentada Simposio Políticas de producción de pobreza"), organizado por CLACSO-CROP, Buenos Aires, Argentina.

Bulcourf, P., y Cardozo, N. (2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? *Documentos Política Comparada*, 3, 1-49.

Castles, F. G. (1982). *The Impact of parties: politics and policies in democratic capitalist states*. London: Sage Publications.

Dodds, A. (2012). *Comparative public policy*. China: Palgrave Macmillan.

Dunn, W. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. New York: Prentice Hall.

Esping-Andersen, G. (1990). The three political economies of the welfare state. *International journal of sociology*, 20(3), 92-123.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Alfons el magnanim-Generalitat Valenciana.

Esping-Andersen, G. (2001). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ediciones Ariel.

Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina y el Caribe: Residualismo y Ciudadanía Estratificada. En B. Roberts (Ed), *Ciudadanía y política social* (pp. 71-116). San José: FLACSO/ SSRC.

Gerring, J. (2007). The case study: what it is and what it does. En S. C. Stokes Y C. Boix (Ed.), *The Oxford handbook of comparative politics* (pp. 90-122). New York: Oxford University Press.

Wood, G., & Gough, I. (2004). Welfare regimes: linking social policy to social development. En *Conference [sn]*. Recuperado de: http://staff.bath.ac.uk/hssgdw/wood-gough.pdf

Grau, M., y Mateos, A. (eds.) (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Puello-Socarrás, J. F., y Gunturiz, M. A. (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. *Política y cultura*, (40), 29-54.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. (2003). The three versions of neo-institutionalism. *Lua Nova: revista de cultura e política*, (58), 193-223.

Heidenheimer, A. J., Heclo, H., & Adams, C. T. (1990). *Comparative public policy: The politics of social choice in America, Europe, and Japan*. St. Martin's Press.

Hernandez, R. (2013). *La política pública comparada: alcances y perspectivas de un escenario global*. Distrito Federal (México): Universidad Autónoma Metropolitana.

Hofferbert, R., y Cingranelli, D. (2001): Políticas públicas y administración: análisis comparado de políticas. En R. E Goodin, y H. D. Klingemann (Ed.), *Nuevo Manual de Ciencia Política* (Tomo II. pp. 861-886). España: Istmo.

Huerte, M., y Márquez, M. (2004). *Las Políticas públicas y las nuevas Relaciones Estado Sociedad: los casos de Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá, D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Jessop, B. (1999). ¿Hacia un Estado Schumpeteriano de Trabajo? Observaciones preliminaries sobre la economía política post-fordista. En *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales* (pp. 63-98). Bogotá: Siglo del Hombre.

Jobert, B. (1996). El Estado en acción: La contribución de las políticas públicas. *Ciencia Política*, 36. Recuperado de http://icpold.icpcolombia.org/archivos/ciencia_politica/No%2036/el_estado_accion_contribucion_politicas_publicas.pdf

Kangas, O. (1994). The politics of social security: on regressions, qualitative comparisons, and cluster analysis. En T. Janoski & A. M. Hicks (Eds), *The comparative political economy of the welfare state* (pp. 346-364). Cambridge University Press.

Regini, M., Lehmbruch, G., & Schmitter, C. (1982). Patterns of corporatist policy-making. *Patterns of corporatist policy-making*. London: Sage

Lewis, J. (1992). Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European social policy*, 2(3), 159-173.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. London: New Haven.

Lucca, J. B. (2014). La política comparada en Argentina, Brasil, Colombia y México. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(1), 101-118.

Lucca, J. B., y Puello-Socarras, J. (2011). El alcance de la comparación en la Ciencia Política colombiana y mexicana. En M. Geary, J. B. Lucca y C. Pinillos (Ed.), *Tendencias en la producción de conocimiento sobre política comparada en América Latina* (pp. 125 a 152). Rosario (Argentina): Ediciones Del Revés. Recuperado de: http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/2666/Tendencias%20en%20la%20Producci%C3%B3n

%20del%20Conocimiento%20Sobre%20Pol%C3%ADtica%20Comparada%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=1

Lucca, J. B., y Pinillos, C. (2015a). Decisiones metodológicas en la comparación de fenómenos políticos iberoamericanos. *Documentos de Trabajo. N° 25. Instituto de Iberoamérica*. Universidad de Salamanca. Recuperado de http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/gps/DocumentoTrabajo%2325_LuccaPinillos_final.doc.pdf Consultado el 1/06/2016.

Lucca, J., y Pinillos, C. (2015b). La agenda de la política comparada en américa latina. *el@ tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 14(53), 1-15.

Martínez Franzoni, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina y el Caribe: mercado laboral, política social y familias*. Costa Rica: Instituto de Investigaciones Sociales.

Meny, I., y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Merton, R. K. (1980). Sobre las teorías sociológicas de alcance intermedio. En *Teoría y estructura sociales* (pp. 56-91). México, D. F: Fondo de Cultura Económica.

Mesa-Lago, C. (1991). *Social security and prospects for equity in Latin America*. Washinton DC: World Bank.

Mesa-Lago, C. (2004) La reforma de pensiones en América Latina y el Caribe. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones. En K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (eds.), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe después de dos décadas de reformas* (pp. 21-56). Caracas: Nueva Sociedad.

Morlino, L. (2010) *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial.

Muller, P. (2002). *Las Políticas públicas*. Bogotá, D.C: Universidad Externado de Colombia.

Nioche, J. P. (1996). Ciencia Administrativa, Management Público y análisis de las políticas públicas: De la evaluación al análisis de las políticas públicas. En *Cuatro lecturas clave sobre políticas públicas*. Bogotá, D.C: Pontificia Universidad Javeriana.

O'Connor, J.; Orloff, A. & Shaver, S. (1999) *States, markets, families. Gender liberalism and social policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Donnell, G. (1998). Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado. En J. Lanzaro (comp.), *El fin del siglo del corporativismo* (pp. 121-168). Caracas: Nueva Sociedad.

Obinger, H & Wagschal, U. (1998). The stratification concept tested via cluster analysis. En S. Lessenich y O. Welten (eds), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus: der Sozialstaat in vergleichender Perspektive* (pp. 109-135). Frankfurt a.M.: Campus

Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.

Orloff, A. (1993). *The politics of pensions: A comparative analysis of Britain, Canada and the United States,1880s-1940*. Wisconsin: Univ of Wisconsin Press.

Orloff, A. S. (2005). Social provision and regulation: Theories of states, social policies and modernity. En J. Adams, E. Clemens, & A. S. Orloff (Ed.). *Remaking modernity: politics, history, and sociology* (pp. 190-224). Durham y Londrés: Duke University Press.

Oszlak, O. & O'donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.

Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO México.

Puello-Socarrás, J. F. (2013). ¿Quién sabe qué, cuándo, cómo?... ¿Para qué? Política, políticas y ciencia. En A. N. Roth Deubel (ed.), *El Análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos* (pp. 141-171). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – UNIJUS.

Puello-Socarrás, J. F. (2010). Ciencias Sociales, Políticas y Foros Públicos. Nexos, (inter)conexiones y (des)vinculaciones contemporáneas. *Documentos de Trabajo* (No. 6). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

Puello Socarrás, J. F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas Interpelación politológica. *Ciencia Política*, (3), 65-102.

Ragin, C. (1994). A qualitative comparative analysis of pension systems. En T. Janoski & A. M. Hicks (eds.), *The comparative political economy of the welfare state* (pp. 320-345). Cambridge University Press.

Robles, C. (2013). La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina y el Caribe. Un proyecto en claro-oscuro. En C. Robles et al (coords.), *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe y el Caribe* (pp. 35-66). Buenos Aires: CLACSO.

Roth, A. (2003). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D. C: Ediciones Aurora.

Salazar, C. (1999). *Las Políticas públicas*. Bogotá D. C: Pontificia Universidad Javeriana.

Schmidt, V. (2011). Discursive institutionalism: scope, dynamics, and philosophical underpinnings. En F. Fischer & J. Forester (eds.), *The Argumentative Turn Revised: Public Policy as Communicative Practice* (pp. 85-113). Durham, NC: Duke University Press.

Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Political science*, 11(1), 303-326.

Schmitter. P (1999). Reflexiones autobiográficas: o cómo vivir con un albatros conceptual alrededor del cuello. *Revista Argentina de Ciencia Política*, (3), 159-172.

Shalev, M. (1996). *The privatization of social policy?: occupational welfare and the welfare state in America, Scandinavia, and Japan*. Basingstoke [England]: MacmillanPress.

Surel, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European public policy*, 7(4), 495-512.

Teune, H. & Przeworski, A. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York: Joh Wiley & Sons.

Varela, E. (2005). *La Mercantilización de lo Público*. Cali: Universidad del Valle. Facultad de Ciencias de la Administración, 2da Edición.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá, D.C: Almudena Editores.

Wood, G. D. (2010). Regímenes de bienestar: problemáticas y fortalezas en la búsqueda de la satisfacción vital de las personas. *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, (53) 1-37.

Notas

1. Entendidas de esta última forma, las categorías de regímenes construidas por Esping Andersen han sido puestas a prueba empíricamente empleando diferentes metodologías de comparación como el análisis de clusters (Kangas, 1994; Obliger y Wagschal, 1998), análisis factorial (Shalev, 1996), análisis cualitativo QCA (Ragin, 1994), que han llevado a nuevos agrupamientos y a la construcción de otras categorías por parte de estos autores.
2. Para una profundización de esta noción, véase el texto de Robert Merton (1980) "Sobre las teorías sociológicas de alcance intermedio".
3. Orloff (1993, 2005), Skocpol (1992), Lewis (1992)O'Connor, Orloff y Shaver (1999). Citados en Draibe y Riesco (2006, p. 20).
4. Para una profundización de esta caracterización y de los hallazgos empíricos para cada una de las dimensiones puede verse el capítulo 3 del libro *Domesticar la incertidumbre en América Latina* (Martínez Franzoni, 2008).
5. La autora señala que Cuba no fue considerada debido a limitaciones en las estadísticas disponibles para la comparación con los restantes países.

PDF generado a partir de XML-JATS4R por Redalyc
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto