

NATÁLIA SÁTYRO, ELOÍSA DEL PINO Y CARMEN MIDAGLIA (eds.): *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*, Cham (Suiza), Palgrave Macmillan, 2021, 349 págs.

El análisis del Estado de Bienestar y las políticas sociales, ya sea por su impacto en las condiciones de vida de las personas o por su centralidad en el debate social y político, ha seducido a numerosos investigadores provenientes de distintas disciplinas como la ciencia política, la economía, el derecho, la historia o la sociología. Sin embargo, esta investigación —tanto desde un punto de vista teórico como empírico— ha limitado el alcance geográfico de sus análisis a los Estados desarrollados —países occidentales industrializados— (Flora y Heidenheimer, 1981; Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1990). Solo en las últimas décadas se ha desarrollado un creciente interés hacia otras regiones del mundo (Gough y Wood, 2004; Kennet, 2006; Castles *et al.* 2010; Haggard y Kaufman, 2020).

En este sentido, la presente obra colectiva se inserta en la literatura científica que ha prestado atención al desarrollo de los sistemas de protección social en la región de América Latina (véase, entre otros, Martínez Franzoni, 2008; Cruz-Martínez, 2019). El libro editado por Natália Sátyro, profesora de Ciencias Políticas en la Universidad Federal de Minas Gerais, Eloísa del Pino, científica en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, y Carmen Midaglia, profesora de Ciencias Políticas en la Universidad de la República, y en el que participan un nutrido equipo de prestigiosos investigadores de distintas universidades y centros de investigación europeos y latinoamericanos, analiza el alcance de las reformas y los cambios en los sistemas de protección social en América Latina en los primeros quince años del siglo XXI. Un periodo de expansión caracterizado por el giro hacia políticas sociales más inclusivas —políticas de asistencia social «post-neoliberales»—, con programas de transferencias monetarias condicionadas (*conditional cash transfers*, CCT), reformas en materia de salud y protección de la vejez, así como una mayor inversión en educación. Iniciativas a menudo dirigidas a proteger a los *outsiders* del sistema —trabajadores informales y rurales—, históricamente excluidos de la protección social en la región (Pribble, 2014; Garay, 2016).

La principal contribución de la obra se deriva de la revisión y actualización de la investigación científica en este campo de estudio, y en esta área geográfica en concreto, llevando los hallazgos y el intenso debate que en ella subyace en torno a los procesos de cambio y reforma en la región a las primeras décadas del siglo XXI. Este esfuerzo por ordenar, sistematizar y dialogar con los trabajos y contribuciones existentes en la literatura nos ofrece una interesante visión holística de, por un lado, la variedad y consistencia interna de los diferentes regímenes de bienestar y, por otro lado, las reformas en las arquitecturas

de las principales áreas de política social, como la seguridad social, la salud, la política familiar o las políticas de lucha contra la pobreza y sus resultados en el bienestar de los ciudadanos. De esta forma, este libro colectivo se erige como un punto de inflexión para futuras investigaciones tanto teóricas como empíricas, al ampliar los casos de estudio —lo que constituye una oportunidad para una teorización más completa del Estado de Bienestar y las políticas sociales— y la elección y utilización novedosa de ciertos indicadores y variables explicativas de estas transformaciones en el caso concreto del contexto latinoamericano. Unos determinantes a los cuales hasta ahora se les había prestado una atención limitada desde una perspectiva comparativa.

En lo que concierne a su estructura, el libro se organiza en tres partes, con un total de once capítulos. En la primer parte, la obra se detiene en el análisis de los regímenes de bienestar presentes en América Latina según la tipología desarrollada por Filgueira (1998). Tras un primer capítulo introductorio realizado por las editoras, en el cual se presentan los conceptos y enfoques analíticos utilizados en el libro y se adelantan las principales conclusiones, en el capítulo 2, Gala Díaz Langou examina y actualiza las reformas llevadas a cabo en los países que forman parte del *régimen universalista estratificado* (Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica). Después de un repaso histórico a los esquemas de protección, la autora señala que, desde el principio de la década de 2000, los sistemas de protección social de estos países han respondido a los cambios políticos, económicos y sociodemográficos con un proceso de *recalibración* (pp. 49-52). A pesar del incremento en el gasto social que han experimentado los presupuestos de estos Estados y los amplios esfuerzos por reducir la economía informal, reforzando la cobertura global del sistema (p. 55), siguen presentes algunos problemas y retos en ciertos sectores de política social y una parte importante de la población permanece en situación de pobreza. Así, persisten problemas relacionados con el cuidado futuro de las personas mayores dependientes, el cuidado de los niños o la protección de las familias jóvenes con hijos y las familias monoparentales. Para la autora, la tercera década del siglo XXI y la crisis desatada por la pandemia de la COVID-19 podría «proporcionar el espacio para un nuevo pacto social que pueda garantizar el cumplimiento de los derechos sociales para todos desde una perspectiva verdaderamente universal» (p. 57).

El propósito de las reformas en los cinco países pertenecientes al *régimen de bienestar dual* (Brasil, México, Colombia, Panamá y Venezuela) y el efecto sobre la promoción/restricción de la ciudadanía social, son analizadas en el capítulo 3 por Enrique Valencia y Carlos Barba. Los autores señalan que los cambios en las políticas de salud, pensiones y programas de transferencias monetarias condicionadas han tenido una inspiración neoliberal centrada en el mercado (claramente en México y en menor medida, en Colombia) y

universalista centrada en el Estado (como evidencian los casos de Brasil y Venezuela) en función de la ideología política de los Gobiernos que los llevaron a cabo (p. 61-62). En este conjunto de países, a pesar de formar parte del mismo régimen de bienestar, el alcance de las reformas ha sido dispar. En el caso de las reformas sanitarias (concentradas entre 1984 y 2005), los países con un Gobierno de izquierdas han desarrollado un enfoque asistencial, mientras que en otros, donde los Gobiernos son de centro derecha, se ha primado el enfoque residual, de mercado o mixto (pp. 79-81).

Analía Minteguiaga y Gemma Ubasart-González identifican en el capítulo 4 los procesos de cambio y continuidad en el *régimen de exclusión* presente en tres países andinos: Perú, Bolivia y Ecuador, que históricamente han compartido tendencias similares en la provisión de bienestar social (p. 101). El periodo de prosperidad y alto crecimiento económico experimentado al inicio de la década de los 2000 y las importantes movilizaciones de pueblos indígenas, mineros, jóvenes y grupos de izquierda, entre otros, provocó un mayor acceso a beneficios sociales, en tanto derechos ciudadanos, y una mejora generalizada de las políticas sociales. Sin embargo, la orientación política de los Gobiernos parece determinar la continuidad a día de hoy del paradigma neoliberal en el caso peruano y el impulso hacia un modelo más social —ampliando la cobertura y la calidad de los programas— en el caso de Ecuador y Bolivia. Países estos últimos donde los Gobiernos nacionales sustentados por partidos de izquierda llevaron a cabo una serie de transformaciones estatales, económicas y sociales precisamente para superar el proyecto neoliberal, si bien con diferentes rutas y resultados (pp. 128-129).

El capítulo 5, realizado por Armando Barrientos y Martin Powell, examina hasta qué punto la difusión de las pensiones de jubilación y los programas de asistencia social hacen que los países de América Latina se orienten hacia un régimen de bienestar liberal (presentes en Estados Unidos, el Reino Unido, Irlanda, Australia y Nueva Zelanda), con una clara preferencia hacia las soluciones de mercado para abordar los problemas sociales (pp. 135-136). Los autores concluyen que es difícil definir los «contornos ideales» del régimen de bienestar liberal y que la diversidad institucional no permite establecer un consenso sobre qué países se ajustan a este modelo. Una evaluación de la arquitectura de las políticas sociales y los resultados de las reformas revela una imagen matizada. Por ejemplo, la crisis financiera iniciada en 2007 ha reforzado el papel de las pensiones públicas y la institucionalización de la asistencia social en la región, restringiendo aún más el papel del mercado en la provisión de bienestar (p. 155).

La segunda parte del libro, que aborda los cambios y reformas en los sectores de política pública más representativos, comienza con el capítulo 6, realizado por Gibrán Cruz-Martínez, Luis Vargas Faulbaum y Ricardo

Velázquez-Leyer, dedicado a los programas de pensiones. A pesar de las sucesivas reformas desde la década de los 2000, con al menos seis tipos de sistemas de pensiones implementados en veintiocho países de la región, los resultados no siempre han sido los deseados. Existen una serie de limitaciones y desafíos relacionados con la calidad de los programas, la existencia de trayectorias laborales irregulares, la aparición de nuevas formas de empleo precario (como la subcontratación) y la persistencia de desigualdades de género, que deben ser superados para poder considerar a los sistemas de protección latinoamericanos verdaderos Estados de Bienestar (pp. 187-188).

A la pregunta ¿cuáles son los efectos de las oleadas de reforma en las estructuras de los sistemas de salud latinoamericanos? responden Guillermo Fuentes, Fabricio Carneiro y Martín Freigedo en el capítulo 7. En cuanto a los resultados, todos los países objeto de estudio en este capítulo (Colombia, México, Uruguay y Argentina) han avanzado tanto en términos de cobertura como en términos de gasto sanitario, si bien con diferente alcance, ambición e intensidad en estas primeras décadas del siglo XXI (pp. 214-220). Sin embargo, y de acuerdo con los autores, los legados institucionales y de políticas públicas (Pierson, 2001) explicarían la persistencia de graves problemas de segmentación en términos de cobertura en algunas partes de la región. Esto, a pesar de la existencia de desafíos comunes en los sistemas de salud o la penetración de ideas provenientes de organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud o la Organización Internacional del Trabajo (p. 221).

Simone Cecchini se detiene en el capítulo 8 en el surgimiento y desarrollo de los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe desde su primera introducción en Brasil en 1995 (p. 226). En 2019, veinte países de la región implementaban un total de veintiocho programas, cuyo propósito ha sido reducir la pobreza monetaria y promover capacidades mediante la condicionalidad adherida a los mismos de que los niños asistan a revisiones médicas y a la escuela. Según los autores, factores como el partidismo gubernamental, las características particulares de las instituciones locales y las dinámicas políticas internas, así como el crecimiento económico experimentado en la región, explicarían la expansión y trayectorias de estos programas en la región (pp. 223-247). Los autores llaman la atención sobre si la incertidumbre ligada al empeoramiento de la situación económica o las deficiencias en la cobertura pueden poner en peligro la continuidad y/o expansión de estos programas (pp. 248-249).

Merike Blofield, Fernando Filgueira, Cecilia Giambruno y Juliana Martínez Franzoni capturan y explican en el capítulo 9 las tendencias estructurales con respecto al cambio en las necesidades familiares y cómo estas interactúan con los mercados y las transformaciones estatales. Los «arreglos» de

género, edad y familia crean diferentes regímenes familiares con implicaciones relevantes en cuanto al alcance y el tipo de protección que las propias familias brindan a sus diferentes miembros (p. 256). De acuerdo con los autores, la transformación de las familias debe considerarse una verdadera revolución silenciosa, con una gran expansión de la educación y la capacidad de generar ingresos de las mujeres (p. 281). Sin embargo, este proceso no ha podido revertir el difícil empoderamiento de la mujer en general y el desarrollo de un contrato de género igualitario —más allá de la tradicional división sexual del trabajo—, a excepción de lo ocurrido en las familias de clase alta y clase media alta (en relación con el nivel de ingresos).

En esta misma línea temática, Carmen Midaglia y Natália Sátyro analizan en el capítulo 10 de manera comparada los principales tipos de políticas familiares impulsadas en la región. La conclusión a la que llegan las autoras es que, a pesar de que se han desarrollado diversos programas en esta materia en América Latina, estos fueron subsidiarios de otras políticas sociales, como la asistencia social ligada a situaciones de pobreza y vulnerabilidad (p. 288). Además, la mayoría de reformas y políticas implementadas en este ámbito, como los programas de maternidad y paternidad, han ampliado la responsabilidad de las familias y no del Estado en la protección de sus miembros, reforzando el modelo dominante e incompleto de protección regional (p. 310).

Finalmente, el tercer apartado reflexiona sobre el posible final de una *era* en materia de desarrollo social en la región, con el regreso en varios países de Administraciones de derechas después de experiencias más progresistas. Para explorar la importancia de los factores políticos en el recorte del bienestar, Natalia Sátyro analiza en el capítulo 11 el caso de Brasil, a partir de la creación del nuevo régimen fiscal (NRF) bajo el Gobierno del conservador Temer. La autora demuestra que esta reforma fue en esencia una política de desmantelamiento (Pierson, 1994), que provocó una reducción sistémica de la protección social, fijando un tope al presupuesto federal y restringiendo el gasto social para los próximos veinte años, desvinculando, por ejemplo, el gasto en salud del crecimiento económico (p. 336). En resumen, este trabajo aporta más evidencia empírica en torno a la importancia de factores como el tipo de sistema político, la arquitectura institucional o la ideología partidista para explicar el alcance y la intensidad de este tipo de reformas.

En suma, el libro constituye una valiosa y necesaria aportación al estudio comparado de los sistemas de protección social de América Latina. Quizá se echa en falta en esta obra la inclusión de más estudios de caso de la subregión del Caribe, como República Dominicana, Cuba o Haití. Por otro lado, si vamos a entrar en el examen de la existencia (o no) de una nueva era en el desarrollo de los sistemas de protección social en la región, estaría bien complementar el caso del Gobierno de Temer en Brasil con otros Gobiernos actuales,

como el de Piñera en Chile o el de Maduro en Venezuela. Esto nos permitiría comprobar desde un punto de vista comparado cómo se han comportado alguno de los determinantes políticos en los procesos de cambio y reforma en tiempos recientes. Por último, la consistencia y validez de los análisis y resultados presentados en esta compilación seguro serán matizados por la situación de encrucijada en la que se encuentra la región en la actualidad (otoño de 2021), en medio de una crisis social, sanitaria y económica ocasionada por la pandemia global de la COVID-19.

En cualquier caso, se trata de un libro destinado a lectores cualificados, ya sean estudiantes de máster o doctorado en las disciplinas de ciencia política, sociología, geografía o economía, pero también para un público más general interesado en comprender cómo y por qué los sistemas de protección social latinoamericanos se han transformado en las últimas décadas. En definitiva, estamos ante una obra que complementa la bibliografía existente y que pronto se convertirá en un manual de referencia en un área de estudio como la investigación comparada sobre el Estado de Bienestar y las políticas sociales.

### **Bibliografía**

- Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. y Pierson, C. (eds.) (2010). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199579396.001.0001>.
- Cruz-Martínez, G. (ed.) (2019). *Welfare and social protection in contemporary Latin America*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429471087>.
- Espind-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina; residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts. *Ciudadanía y política social*. San José: de Costa Rica (pp. 71-116). Guatemala; Nueva York: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Social Science Research Council.
- Flora, P. y Heidenheimer, A. J. (eds.) (1981). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, U.S.A.; London: Transaction Books.
- Garay, C. (2016). *Social policy expansion in Latin America*. Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781316585405>.
- Gough, I. y Wood, G. (eds.) (2004). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720239>.
- Haggard, S. y Kaufman, R. R. (2020). *Development, democracy, and welfare states*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv10crf4b>.
- Kennett, P. (ed.). (2006). *A handbook of comparative social policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Korpi, W. (1983). *The democratic class struggle*. London; New York: Routledge.

- Martinez Franzoni, J. (2008). Welfare regimes in Latin America: capturing constellations of markets, families and policies. *Latin American Politics and Society*, 50 (2), 67-100. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2008.00013.x>.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511805288>.
- (ed.) (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pribble, J. (2014). *Welfare and party politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139343299>.

*Jorge Hernández-Moreno*  
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IPP-CSIC)

ROBERTO ZEPEDA: *The decline of labor unions in México during the neoliberal period*, México, Palgrave Macmillan, 2021, 239 págs.

El cambio de paradigma económico operado a escala global durante la década de los setenta y ochenta del siglo xx tuvo una repercusión indiscutible sobre la fuerza que el movimiento obrero mantuvo durante el periodo de crecimiento redistributivo a partir del fin de la II Guerra Mundial. La densidad sindical (tasa de afiliación sindical sobre población económicamente activa) disminuyó dramáticamente en todos los países de la OCDE, a excepción de los que contaban con un modelo organizativo de carácter corporativo societal (Dinamarca, Finlandia y Suecia).

La obra de Roberto Zepeda plantea un análisis en profundidad en torno a los factores que provocaron la citada disminución de la fuerza sindical a nivel global, a modo de contextualización para, posteriormente, poner el foco en las características del modelo neoliberal y su impacto en el trabajo organizado en México. Esta aproximación a la realidad mexicana enmarcándola en un proceso de carácter global constituye, junto a la profusión de datos estadísticos, la mayor potencialidad del libro, pues permite identificar con mayor claridad las características y peculiaridades, no solo del sindicalismo sino de todo el sistema político de México en su conjunto.

Entendiendo como características del modelo neoliberal la reducción y el control de la inflación, la desregulación y flexibilización de los mercados laborales, la privatización y la liberalización del comercio o la globalización económica, el autor, a partir del enfoque de Ebbinghaus y Visser, identifica tres tipos de factores por los que estas características impactaron sobre la densidad sindical en la OCDE: factores cíclicos, que atañen a los ciclos económicos y a la subida o bajada del desempleo; factores estructurales, referidos como tales los cambios de