




INCASI Working Paper Series

2020, No. 10

 **INCASI** *International Network for
Comparative Analysis of Social Inequalities*



Políticas sociales en el siglo XXI. Notas analíticas para observaciones entre Uruguay, Chile y Argentina.

Patricia Scarponetti



European
Commission

Horizon 2020
European Union funding
for Research & Innovation

Marie Skłodowska-Curie Actions (MSCA)
Research and Innovation Staff Exchange (RISE)
H2020-MSCA-RISE-2015
GA-691004



Políticas sociales en el siglo XXI. Notas analíticas para observaciones comparativas entre Uruguay, Chile y Argentina.

Patricia Scarponetti¹

¹Universidad Nacional de Córdoba
Centro de Estudios Avanzados (CEA), Argentina.
pscarponetti@yahoo.com.ar



European
Commission

Horizon 2020
European Union funding
for Research & Innovation

Marie Skłodowska-Curie Actions (MSCA)
Research and Innovation Staff Exchange (RISE)
H2020-MSCA-RISE-2015
GA-691004

INCASI Working Paper Series is an online publication under *Creative Commons* license. Any person is free to copy, distribute or publicly communicate the work, according to the following conditions:



Attribution. All CC licenses require that others who use your work in any way must give you credit the way you request, but not in a way that suggests you endorse them or their use. If they want to use your work without giving you credit or for endorsement purposes, they must get your permission first.



NonCommercial. You let others copy, distribute, display, perform, and (unless you have chosen NoDerivatives) modify and use your work for any purpose other than commercially unless they get your permission first.



NoDerivatives. You let others copy, distribute, display and perform only original copies of your work. If they want to modify your work, they must get your permission first.

There are no additional restrictions. You cannot apply legal terms or technological measures that legally restrict doing what the license allows.

This working paper was elaborated in the context of INCASI Network, a European project that has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie GA, No. 691004, and coordinated by Dr. Pedro López-Roldán. This article reflects only the author's view and the Agency is not responsible for any use that may be made of the information it contains.

Digital edition: <https://ddd.uab.cat/record/248719>

Dipòsit Digital de Documents
Bellaterra, Cerdantola del Vallès (Barcelona)
Universitat Autònoma de Barcelona



Políticas sociales en el siglo XXI. Notas analíticas para observaciones comparativas entre Uruguay, Chile y Argentina.

Patricia Scarponetti

Resumen

La finalidad de este trabajo es señalar las vías actuales por las cuales se dirige el bienestar mediante las políticas sociales de tres países de referencia: Uruguay, Chile y Argentina. Se intenta brindar algunos registros de análisis que permitan construir un mapa de entrada comparativo en el marco de procesos económicos de internacionalización creciente. Una primera parte está destinada a las interrogaciones sobre los elementos configurativos de las políticas sociales, ponderados por un conjunto de análisis que dan cuenta de los principales interrogantes sobre el régimen o Estado de Bienestar en la región. Observadas las principales dimensiones históricas de dichos registros, se describe el pasaje de las políticas sociales desde una protección social contributiva de base salarial hacia un modelo no contributivo que en sus redefiniciones se articula con los derechos sociales, la incorporación del género y los derechos del cuidado, categorías por las cuales han discurrido análisis y debates.

Palabras claves

Ajuste estructural, Tipologías de políticas sociales, Género y familia, Derechos del cuidado.

Índice

1. Introducción. 2. Las políticas sociales como políticas públicas. 3. Políticas sociales, todo un acervo político. 4. Los estudios sobre políticas sociales y regímenes de bienestar. 5.1 El cambio las políticas sociales tras las políticas de ajuste en la región. 5.2. El principio de universalidad y la deriva conceptual de la focalización. 5.3. Familia, género y derechos del ciudadano. 6. Anexos 6.1. Descripción de políticas sociales en Argentina, 2000-2017. 6.2. Descripción de políticas sociales en Chile, 2000-2017. 6.3. Descripción de políticas sociales en Uruguay, 2000-2017. 7. Bibliografía.

1. Introducción

Como efecto de los procesos de democratización de la región durante la última década del siglo pasado y lo que va del presente, se expandió el debate sobre las políticas públicas convalidando cada vez más un destacado e inclusive transdisciplinario análisis sobre las políticas sociales. Su permanente controversia política, académica y técnica, emergió en un contexto signado por el crecimiento de la

desigualdad y las pobreza, constituidas en problema /temáticas centrales de las ciencias sociales. La razón de su centralidad fue descrita en diversos diagnósticos y enmarcada por los agudos procesos de cambios sociales acaecidos en la Región.

Tal como fuera señalado por la viñeta precedente de Juliana Martínez, tanto cambios económicos, sociopolíticos como culturales confluyeron para configurar una nueva matriz

societaria; caracterizada por el pasaje desde políticas sociales basadas en el empleo formal con eje en una protección social contributiva hacia políticas sociales no contributivas, cuyo eje acentuaba la necesidad de establecer una *seguridad mínima “por detrás y por debajo” del mercado de trabajo* (Soldano y Andrenacci, 2006). Se abrió así el famoso *combate a la pobreza*, auspiciado por organismos internacionales cuyo contexto de producción fueron las políticas de ajuste neoliberal comenzadas a implementar en la región durante el siglo precedente¹.

Este viraje sobre los cambios de matriz sociopolítico que eclipsara los modos previos o tradicionales de implementar políticas sociales desde una matriz *estadocéntrica* hacia una *mercadoocéntrica*, explicado por innumerables autores² en Uruguay, Chile y Argentina, fue decantando por gobiernos que, aún de diferente signo político, instaron por la recuperación de una nueva matriz de protección social durante el primer cuarto de este siglo. Dicho modelo, que actualmente persiste, fue caracterizado por algunos como un modelo *híbrido*, en tanto trataba de recuperar las clásicas instituciones de protección social pública asociadas al trabajo, tal fuera el caso de la previsión social, a la par de mantener programas y políticas sociales *no contributivas* para quienes estaban desempleados, o para aquellos que, aun teniendo trabajo, lo tenían en el *mercado laboral informal*.

Reformas y contrareformas, significaron para analistas argentinas como Danani y Hintze (2010), una ida y vuelta de programa económicos- políticos que afectaron en forma directa a las políticas sociales. Para entender sus

dinámicas es preciso revisar previamente el contexto en que se produjeron dichos cambios.

En este orden de ideas, estas consideraciones iniciales conforman un marco de observaciones posibles sobre el carácter histórico de las políticas sociales, y permiten señalar tanto las complejas mutaciones en sus contextos de aplicación como en sus puntos de partida: el bienestar social y sus calificativos, las relaciones de la protección social con el desarrollo y la ciudadanía, la equidad de género y los derechos sociales, constituyen parte del acervo político al cual refieren los diversos y múltiples análisis. A veces convertidos en lemas de sus diseños “crecimiento con equidad” para el caso chileno, “interrupción generacional de la pobreza”, “ampliación de los derechos” para el caso argentino, “derecho de cuidados” para el caso uruguayo, dichas categorías no operaron sin desplazamientos o resignificaciones conceptuales. De modo tal que si realizáramos un análisis de contenido de los títulos que enmarcan los innumerables estudios e investigaciones, podríamos observar distintas relaciones analíticas entre políticas sociales y desarrollo, con el bienestar social y la creciente desigualdad social, o respecto a la centralidad de la protección social frente a los nuevos riesgos sociales, tan solo por enunciar algunas relaciones de un vasto listado.

Así, aunque el contexto sociopolítico y económico actual haya variado desde aquellas décadas a las actuales, las proble/temáticas de las políticas sociales permanecen vigentes en los mismos planos de discusión producidos; y al parecer, si las situaciones políticas y económicas

¹ “Stiglitz y otros economistas han demostrado que cuando llega un flujo incontinente de capitales financieros en medio de burbujas especulativas, se financian fantasías económicas no sustentables y se crea un incontrolable endeudamiento externo. La ideología jugó en este sentido un rol importante impulsada por las reglas que brindaba el llamado «Consenso de Washington», donde se recomendaba que las políticas económicas tuvieran como eje central el control del gasto público y la disciplina fiscal, la liberalización del comercio y del sistema financiero, el fomento de la inversión extranjera, la privatización de las empresas públicas, y la desregulación y reforma del estado. Los gobiernos debían limitarse a fijar el marco que permita el libre juego de las fuerzas del mercado pues sólo éste podía

repartir de la mejor manera posible los recursos productivos, las inversiones y el trabajo”. En Rapoport, M., (2007:10).

² El cambio de rumbo de las políticas sociales en el continente fue debatido tanto en la comunidad académica y política de cada país, así como también monitoreado por análisis producidos por diversos organismos internacionales, tales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de desarrollo (BID), el programa de Naciones Unidas para el desarrollo, (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial (BM), entre otros.

se mantienen, nuevamente se tomarán los mismos cursos de acción política, implicando un desdibujamiento de los imaginarios sociopolíticos democráticos regionales.

En dicho marco, recrear una descripción comparativa respecto de las políticas sociales de estos tres países Uruguay, Chile y Argentina, significa tomar algunas decisiones. En primer lugar, este análisis se enmarca en la comparación *transcontextual* en términos de Fideli (1998), reconociendo a su vez que cada uno de los tres países opera como contexto de estudio y permite describir el rumbo histórico de las políticas sociales en el presente siglo³. Entendemos aquí dos niveles de contextos, por un lado los cambios económicos internacionales y su impacto en cada uno de los países de referencia; en segundo lugar, a nivel Estado -Nación cada uno de los países presentan tanto algunas similitudes en las implementaciones vigentes como especificidades propias; por esta razón atesoro las interrogaciones propuesta por Martínez Franzoni, así como aquellas realizadas por Draibe y Riesco, sobre qué y cómo entender por bienestar social, por derechos sociales, por incorporación de género y derechos del cuidado, por protección social y ciudadanía, ya que estas categorías constituyen *marcas de sentido en los imaginarios sociopolíticos*, por el cual han discurrido tanto el análisis como los debates sobre las políticas sociales en la región.

El fin del presente estudio de antecedentes es señalar las vías actuales por las cuales se dirime el bienestar mediante las políticas sociales de los tres países de referencia, en el marco de procesos económicos de internacionalización creciente. En el arco múltiple de estos y otros interrogantes, se intenta brindar algunos registros de análisis que permitan construir un mapa de entrada comparativo sobre las políticas sociales. Para lograrlo tomo, las advertencias ya realizadas por diversos autores sobre aquellos aspectos del debate en torno a los elementos configurativos de las políticas sociales,

analizadas como políticas públicas o políticas de Estado. Seguidamente trataré de dar cuenta mediante un conjunto sumario de análisis que se interrogan sobre el régimen o Estado del Bienestar en la región, a la par que presentar los núcleos duros con los cuales se enlaza el bienestar, y las tipologías modélicas en las cuales se ha insertado cada uno de los países. En tercer lugar, repasaré los cambios en las políticas sociales impuestos por el contexto de transnacionalización creciente de las políticas públicas en la región, para finalmente describir las actuales implementaciones de políticas sociales en cada país, considerando el nivel de impacto de los cambios producidos en las políticas sociales en cada país respecto de su reciente pasado. A los efectos de poder contrastar los análisis sobre los debates se presentan al final en anexo, las descripciones de las políticas sociales vigentes en cada país.

2. Las políticas sociales como políticas públicas

Comenzar por plantear que las políticas sociales son políticas públicas y por lo tanto son parte constitutiva de los *regímenes políticos* suscita cuestiones acerca de cómo abordar las distintas configuraciones políticas de los países de referencia. En este marco propone Medellín Castro (2004) examinarlas desde el régimen político y la acción gubernamental que las produce. Para conseguir este objetivo, sugiere analizar las políticas públicas en el contexto de su estructuración como “*el producto de un intenso proceso político en pugna*” desde el cual emerge un proyecto sintetizador de valores e intereses diversos, mediado por discursos, instituciones y actores sociales, en “*la lucha por establecer el orden social*”⁴. Reconocer este momento de tensiones y conflictos tanto en términos de intereses como de correlación de fuerzas, supone “*un determinado ordenamiento de los problemas a tratar so pena de caer en la desestabilización absoluta*” (Medellín Castro, Op. Cit., p. 35). Advierte además que, ante la varianza de los contextos sociopolíticos y económicos,

³ Véase al respecto el artículo “La comparación” de Archenti y Piovani (2018).

⁴ Por tanto, es imprescindible tener en cuenta que, en el capitalismo, los ordenamientos e imágenes que se

conforman en estas luchas “*encuentran en el Estado un agente y una arena al mismo tiempo, lo que hace que la lucha por el sentido sea simultáneamente una lucha por el Estado*”. En Medellín Castro, p. 19.

operan tanto los principios de conservación como los de cambio, estructurando la contienda de proyectos alternos, por lo cual nunca estamos *antes un orden social totalmente acabado* (Lechner N., 1998), y difícilmente podamos observar en una definición estática, la dinámica de las políticas públicas, en este caso las sociales. Pero sí acordar que su historización permite contextualizar los cambios y comprender los nuevos escenarios de sus aplicaciones.

En esa dirección pueden tomarse las apreciaciones sobre Argentina, realizadas por Soldano y Andrenacci cuando se hacen eco de las reflexiones de Claudia Danani, en tanto *ubicadas en el centro mismo del orden social, las políticas sociales constituyen elementos axiales en la producción y reproducción del mismo, al tiempo que responden de manera más o menos explícita a proyectos sociopolítico en pugna* (2006:7).

De modo que el inicio de estructuración de una política social está enmarcado en el debate de asuntos socialmente relevantes para la reproducción social, más allá de la intermediación social y mediática de intereses opuestos, se tornan política pública tan solo cuando estos “*adquieren un status tal para inscribirse como problema en el conjunto de preocupaciones y expectativas públicas*”. (Medellín Castro, op. Cit., pp. 28-29).

Si de lo que se trata es de concebir la política pública como un espacio de construcción de significados sociopolíticos mediado por la regulación estatal de relaciones sociales específicas, podríamos acordar que las políticas

públicas así entendidas son portadoras de valores, significaciones, y por lo tanto de formas de concebir los modos de regulación social que involucran tanto los objetivos perseguidos explícitamente como los efectos no previstos⁵.

En el devenir histórico de los tres países, marcar los problemas sociales relevantes en la estrecha conjunción entre democracia y capitalismo ha derivado hacia el tratamiento de dos cuestiones; por un lado, la discusión sobre los valores democráticos y las funciones del Estado respecto al mercado frente a las desiguales condiciones de origen de los ciudadanos de un Estado-Nación. La cuestión social en este tipo de análisis privilegia los factores sociopolíticos como estructurador analítico. Mientras que otro examen, fruto de sucesivas y complejas controversias acerca de la relación entre capitalismo y Estados del Bienestar, encuentra su punto de inflexión en la relación político-económico. Así Robert Jessop propuso el análisis del capitalismo mediante *el enfoque de la regulación* a los efectos de analizar “*su anatomía como “economía integral” o “economía en sentido inclusivo”*”, y en estos términos continúa el autor, interpretar las *formas específicas de capitalismo como “régimen de acumulación + modo social de regulación”*.⁶ En ese sentido plantea que es la determinación de “*la relación salarial el punto de partida de una amplia gama de políticas dirigidas a la “cuestión social”, [lo cual] implica algo más que políticas sociales*. Para Jessop, resulta un punto de inflexión considerar que el Estado no es un sujeto ni un gobierno, sino que depende *del equilibrio de fuerzas tanto dentro de la sociedad entendida en sentido amplio, como dentro de los propios aparatos del Estado*”⁷; apoya su

⁵ Sánchez de Buglio, V. (2014)

⁶ Jessop agrega más adelante “*La mejor manera de comprender esta cuestión es preguntarnos por qué el capitalismo debe ser regulado. La respuesta estriba en la naturaleza indeterminada pero antagónica de la relación de capital y de su dinámica. Tres son sus aspectos claves: 1. lo incompleto del capital como relación puramente económica (o mediada por el mercado), lo que conlleva que su reproducción continuada dependa, en forma inestable y contradictoria, de condiciones extraeconómicas cambiantes; 2. las distintas contradicciones estructurales y dilemas estratégicos inherentes a la relación de capital y a su cambiante articulación estructural y formas de aparición en los distintos regímenes de acumulación, modos de regulación y coyunturas; 3. los conflictos sobre la regulación y/o gobernanza de estas contradicciones y dilemas, tal como se expresan tanto en el circuito del capital como en la formación social en sentido*

amplio”. En Jessop, R. (2008) *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: La Catarata. Introducción, p. 4 y p. 22 del capítulo 1.

⁷ “*El Estado puede definirse como un conjunto de instituciones, organizaciones, fuerzas sociales y actividades, incrustadas y reguladas socialmente, seleccionadas de manera estratégica y organizadas alrededor de la toma de decisiones que son vinculantes colectivamente para una comunidad política imaginaria (o que, al menos, están involucradas activamente en esa toma de decisiones). A su vez, el poder del Estado puede entenderse como una relación de poder que es mediada por y a través de este conjunto institucional. El poder no es ejercido por el Estado como tal: el Estado no es un sujeto. Tampoco se origina enteramente en el Estado mismo o en el personal del Estado, sino que depende del equilibrio de fuerzas tanto dentro de la sociedad entendida en sentido amplio, como dentro de los propios*

argumento en lo señalado por Kaufmann, en el sentido de cuando se dice Estado también se está aludiendo a la sociedad civil⁸. A la par de considerar que el capitalismo ni la relación capital- trabajo pueden reproducirse tan solo en el ámbito del mercado. (Op. Cit., pp. 54- 55).

Ambos tipos han derivado en intentos de analizar lo político y lo económico mediante analíticas y modelizaciones que ponderan uno y otro acento de la discusión. ¿Cuáles es el parentesco entre políticas sociales y políticas económicas? ¿Pensadas desde una estrategia de desarrollo se articulan en regímenes y estados de bienestar? ¿Son las políticas sociales un gasto o una inversión social? ¿Influyen las concepciones sobre el bienestar y la desigualdad de origen de extensos sectores poblacionales sobre las evaluaciones de las políticas sociales? ¿Resulta posible sostener que la deriva hacia la atención de la pobreza y las vulnerabilidades eclipsen la exclusión social ya advertida en la región? ¿Qué sucede con los derechos sociales reconocidos a los trabajadores y los servicios y bienes sociales desmercantilizados respecto de la ciudadanía en su conjunto? Ante tal situación se proponen a continuación un examen de las consideraciones que han guiado y guían el debate sobre las políticas sociales.

3. Políticas Sociales, todo un acervo político

Las retóricas de las políticas sociales nos proveen de marcas de sentido tanto del porqué y el para qué, así como determinan la extensión de sus implementaciones o el cómo proveer de bienestar a las poblaciones. Sin embargo, no siempre se puede visualizar cómo sus contenidos mantienen o reconfiguran las políticas sociales. En sus sucesivas transiciones históricas si no reflexionamos en las diferentes versiones de sus finalidades e implementaciones, si no nos

detenemos a pensar porque a veces se apela al bienestar y otras a la protección social o al riesgo social, a los derechos de la ciudadanía o a los derechos sociales, no podremos observarlas o evaluarlas en el marco de su complejidad histórica acumulada. Estos conceptos de bienestar, protección social, derechos del cuidado o de la ciudadanía social, con una carga de debate por sí mismos, preconfiguran una suerte de mapa *discursivo* previo a su relación con las políticas sociales porque posibilitan la enunciación de otros discursos y por ende también cimentan el contorno material de la política social.

Siguiendo a Martínez Franzoni, el bienestar es “un concepto denso” entramado en vaivenes normativos, ontológica y epistemológicos⁹; las posibilidades de discutir su realidad histórica no son neutrales porque la tensión entre política y técnica emerge ante cualquier definición del mismo, aun teniendo presente la existencia de mediciones¹⁰.

Varios son los autores que han señalado las diversas concepciones de bienestar por lo que interesa presentar cómo se han transfigurado sus acepciones. Desde una perspectiva general, Draibe y Riesco (2006) han sostenido que el continente de la política social resulta de la noción de desarrollo social en base a los principios de *derechos sociales, cohesión e inclusión social, desde una perspectiva integral* auspiciada por *diversos acuerdos internacionales* suscriptos en el marco de la organización de Naciones Unidas. Estos analistas se posicionan desde un enfoque integrado en un plano teórico-conceptual, dado que si por un lado importa señalar *la inserción productiva como alternativa óptima de diseño de los programas sociales*, por otro, asumen *el desarrollismo como atributo de ciertos tipos de Estado de bienestar*. Aún en visiones específicas de áreas de políticas y programas, prima la dimensión sistémica de la

aparatos del Estado. En Jessop R. op. Cit., Introducción, p. 7

⁸ Lo que generalmente denominamos Estado de bienestar se refiere no solamente al Estado, sino también, como los científicos sociales alemanes formularon con precisión a mediados del siglo XIX, a la sociedad civil. La “mediación” entre la esfera privada de la economía de mercado y la esfera pública de gobierno sometido a la ley (...). El

término “Estado de bienestar” fue aceptado en Escandinavia en la década de 1930, pero su uso sólo comenzó a difundirse en Gran Bretaña después de la Segunda Guerra Mundial. (Kaufmann 2001: 17 citado por Jessop, en p.54, op. cit).

⁹ Martínez Franzoni Juliana (2005).

¹⁰ Véase al respecto Actis DiPasquale, E. (2008)

política social ya que los *sistemas* de políticas sociales enrocan con el Estado de bienestar en la articulación entre *desarrollo económico y política social*. Drive y Riesco han referido a cómo se presenta el bienestar bajo diferentes versiones, manifestadas en las ideas de bienestar *productivo* o bienestar con trabajo o el nuevo bienestar social en el marco del bienestar social *positivo* y en el bienestar social *activo*.¹¹

Si en cambio se ingresa a las políticas sociales en la región, identificando los contextos sociopolíticos en cómo aparece la protección social, Cechini (2007) considera tres grandes componentes¹²; en un análisis posterior, Cechini y Martínez (2011) han definido a la protección social como el corazón de la política social y ésta a su vez, como pieza fundamental de los regímenes de bienestar, para lo cual establecen que la política social incluye tanto *políticas de protección social* cuyo objetivo es proteger y asegurar un mínimo de bienestar, *políticas sectoriales* que fortalecerían y fomentarían la formación de activos, especialmente en salud y educación y *políticas de promoción* que se orientan al desarrollo de capacidades para la generación autónoma de ingresos (Cecchini y Martínez, 2011).

Si bien esclarecen que la protección social *no cubre todas las áreas de la política social*, resulta uno de los componentes de las políticas sociales que motoriza el bienestar junto con *las políticas*

sectoriales como salud, educación o vivienda y *las políticas de promoción social*, tales como la capacitación e intermediación laboral o la promoción, asistencia técnica y financiamiento de nuevos emprendimientos y pequeñas empresas. Para estos autores, las políticas sectoriales se hacen cargo de la provisión de servicios sociales que buscan fortalecer el desarrollo humano, mientras que las políticas de promoción se orientan al reforzamiento de capacidades que mejoran la generación autónoma de ingresos por parte de la población, la protección social busca asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad.

Cechini, Filgueira y Robles (2014) observando la protección social, han señalado las relaciones dinámicas entre aquellos análisis sobre brechas del bienestar y curvas del bienestar y los tipos de regímenes¹³.

Por su parte Armando Barrientos (2012) posiciona la temática de la protección social como una malla de seguridad social, asistencia social y políticas del mercado laboral; observa que la seguridad social remite a la protección en relación al trabajo y al ciclo de vida, basado en las contribuciones o aportes del trabajador formal. La protección social junto con los programas y políticas que proporcionan servicios básicos (por ejemplo, salud, educación y vivienda), constituyen las políticas sociales.

¹¹ Draibe y Riesco señalan las versiones originales (*Productivist Welfare*, *Workfare* o *Welfare to Work*, *New Welfareism* en Taylor-Gooby, 1998 y 2001), (*Positive Welfare* en Giddens, 1998) (*Active Welfare* en Vandenbroucke, 2005). Op. cit.

¹² “La protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas); la protección social contributiva (o seguridad social), y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente” (Cechini, 2007:23) En el mismo sentido, el trabajo de Ana Sojo (2007) diferencia entre *políticas sociales contributivas y no contributivas* en los tres países al que nos referimos para sostener el cambio de rumbo de las políticas sociales en el presente siglo. Las primeras fueron las tradicionales políticas del capitalismo fordista, las segundas son las aplicadas desde un reconocimiento a los derechos ciudadanos de aquellos ciudadanos que por diversas razones no habían logrado sus pensiones por el trabajo formal.

¹³ Los autores establecen cómo a partir de *dos grandes dimensiones* se puede ordenar a los países de acuerdo a lo que podría definirse como una “brecha de bienestar”. Por un lado, debe considerarse la capacidad de una sociedad de generar ingresos a través del mercado laboral para sustentar a sus miembros. Por otro, debe considerarse las capacidades de los Estados para proporcionar sustento y protección a quienes carecen de ingresos o acceden a ingresos insuficientes. (...) la segunda medición identificada como “curva del bienestar” conduce a observar cuáles son las capacidades fiscales, así como el esfuerzo fiscal de los países, en tanto al considerar cierto nivel de riqueza resulta posible estimar la tasa potencial de tributación, traducible en un *nivel potencial de gasto social*. Se define así una segunda “curva del bienestar” relativa a las garantías de bienestar de la población dependiente y que opera mediante la *transferencia de ingresos al Estado*. Bajo la consideración de ambas dimensiones, estiman, se podría establecer si la brecha de bienestar es severa, moderada, modesta o cuales son las variantes al interior de las brechas establecidas. Cechini, Filgueira y Robles, *Ibíd.*, pp.19-20.

Otros autores especifican una relación entre política social y enfoque de derechos “que convierte a la equidad y la cohesión social en el meollo del debate” (Grynspan, Rebecca, 2006:75). Asimismo, Cechini y Vargas (2014) destacan el pasaje desde políticas sociales implementadas para cubrir necesidades básicas de la población a políticas sociales con enfoque de derechos, ponderado como *“el más decisivo cambio introducido en el enfoque de las políticas sociales de la región”*. Y este reconocimiento del siglo XXI sobre los derechos, en especial, de los derechos sociales ha sido el argumento tanto para transitar cambios de las políticas sociales como para debatir sus implementaciones en los tres países de referencia.

En dicho marco, Courtis (2006)¹⁴ señaló dos elementos constitutivos de la comprensión acerca de los derechos sociales, iniciada después de la segunda guerra mundial y expandida sobre la obra de Marshall¹⁵. La relación entre Estado del Bienestar y derechos sociales dio lugar a una conceptualización de ciudadanía superadora de la concepción liberal o republicana, las cuales comprometían los diseños democráticos con los derechos civiles y políticos, más no con los sociales. Por un lado, los pactos internacionales fueron incorporados en las reformas constitucionales de la mayoría de los países latinoamericanos en las dos décadas finales del siglo XX. Por otro, destacó que la idea de paradigma de los derechos sociales todavía resulta *un modelo incompleto* en comparación con la

tradición del derecho patrimonial; ya que el derecho privado ha girado centralmente sobre las ideas de propiedad, de contrato y de responsabilidad civil del derecho patrimonialista desde la concepción de un *sujeto que es propietario en relación con otros propietarios*. La advertencia de Courtis es parte de largas discusiones entre ciudadanía y políticas sociales, que va trazado de Marshall a Amyrta Sen, en tanto el economista gira la discusión de las necesidades básicas hacia una concepción de bienestar basado en el desarrollo de las capacidades.

Tal como fuera señalado hace más de una década por Andrenacci y Repetto (2006) para Argentina, la relación entre política social y ciudadanía se visibiliza *como resultado de la estructura económica, de la institucionalidad política y de las políticas públicas, en particular de las sociales*. Años después el programa dirigido por Salvia¹⁶, se proponen tres ejes epistémicos entrelazados en referencia a *“los enfoques interdisciplinarios del desarrollo humano con las teorías sobre las estructuraciones socioeconómicas y el enfoque normativo de los derechos sociales”*. En este contexto *el núcleo problemático* de sus observaciones apunta a presentar respuestas a *“una pregunta clave: ¿en qué medida el crecimiento económico, la ampliación de los derechos sociales y las mejoras en las políticas públicas promovidas durante la última década impactaron de manera positiva en el desarrollo humano y en una más justa distribución de las capacidades de integración social para el conjunto de la población?”*. (Cf. En el informe del Barómetro de la Deuda Social Argentina, Serie Bicentenario (2010-2016), Año I (Salvia et al., 2016).

¹⁴ En Courtis C. “Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social”. En Sojo A y Uthoff Andras, comp. (2006) *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*. México DF: CEPAL, FLACSO, Fontanamara. Pp. 23-58.

¹⁵ Más allá de las críticas a una concepción evolucionista de los derechos es imposible negar la importancia del ensayo de T. H. Marshall sobre ciudadanía y clase social, respecto a un modelo incluyente de ciudadanía basada en derechos civiles, políticos y económicos-sociales. En Marshall, T. H. y Bottomore T. (1998), *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza. Véase Freijeiro Varela, M. (2008) ¿hacia dónde va la ciudadanía social? (DE MARSHALL A SEN) Andamios. Volumen 5, número 9, diciembre, 2008, pp. 157-181.

¹⁶ El programa Observatorio de la Deuda Social Argentina, ha realizado serie de informes anuales entre 2004 y 2010, así como los recientes informes de la Serie Bicentenario 2010-2013, los cuales procuran una evaluación “integral de las condiciones de desarrollo humano e integración social en nuestro país y de su evolución post-crisis 2001-2002”. En este marco, quedando cada vez más atrás la crisis de los primeros años del milenio. INFORME 2016, IBID. P. 20 define Deuda Social *“como el conjunto de privaciones económicas, sociales, políticas, psicosociales y culturales que recortan, frustran o limitan el progreso histórico de las necesidades y capacidades de desarrollo humano y de integración social de nuestra sociedad. Tal como se ha explicitado en otros trabajos, esta perspectiva se apoya en tres líneas de antecedentes. (...) se establecen “los principales vínculos conceptuales identificados entre la pobreza de desarrollo humano y el no cumplimiento de un conjunto amplio de derechos sociales asumidos por las Naciones Unidas”*.

En ese marco de la discusión sobre los derechos ciudadanos, Martín Hopenhayn desarrolló su propuesta sobre *“ciudadanía y pertenencia [ya que] implican la intersección entre derechos sociales instituidos y solidaridad social internalizada*. El autor recurre a una interesante metáfora para reflexionar sobre la noción de cohesión social entre lo que determina como un *superávit semántico*, revisado a partir de un *vecindario semántico*, en el cual encuentra una cercanía con la noción de capital social y su carácter vinculante acerca las *disposiciones subjetivas con dinámicas colectivas*. En este sentido, entiende por *capital social* “el patrimonio simbólico de la sociedad en el manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva, sentar bases de reciprocidad en el trato, y crear mayores sinergias a través de la concertación grupal en torno a objetivos comunes”¹⁷. La segunda noción definida como cercana refiere a *integración social*, concepto núcleo de las teorías sistémicas, reemplazada en las dos últimas décadas por la de inclusión social. Para Hopenhayn, la importancia de establecer estos vínculos semánticos se encuentra en poder determinar qué elementos contienen *los mecanismos de integración e inclusión social*, los cuales no son otros que “el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos, y las políticas pro-equidad, pro-bienestar y de protección social”. La tercera *noción* establecida en esta vecindad semántica es la de *ética social* porque supone sujetos que interiorizan motivaciones, guías de los comportamientos de las personas en base a motivaciones de bienestar general y bienes públicos.

4. Los estudios sobre políticas sociales y Regímenes de Bienestar

Sin duda la historización de modelos ha sido el enmarque de tipologías sobre el Estado y los regímenes de Bienestar. En la literatura de

referencia encontramos una definición acerca de qué es un Estado de Bienestar:

“Un Estado de Bienestar es un Estado en qué el poder organizado es usado deliberadamente (a través de la política y la administración) en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas de mercado en por lo menos tres direcciones – en primer lugar, para garantizar a individuos y familias un ingreso mínimo independientemente del valor de mercado de su trabajo o sus propiedades; en segundo lugar, para reducir el nivel de su inseguridad al permitir que los individuos y sus familias puedan enfrentarse a determinadas «contingencias sociales» (por ejemplo, enfermedades, vejez o desempleo) que de lo contrario conducen a crisis familiares o individuales; en tercer lugar, asegurando a todos los ciudadanos sin distinción de estatus o clase los estándares más elevados de acceso a un rango convenido de servicios sociales”¹⁸.

Si tratamos de extraer los elementos centrales de referencia del concepto vertido estamos ante una apreciación de las funciones del Estado sobre el mercado para asegurar los individuos y sus familias, su reproducción social más allá de los riesgos “naturales de la vida”, y sostener su condiciones ciudadana frente al acceso de bienes colectivos. Es por estas razones que en los últimos años, los análisis practicados en la región refieren con mayor o menor grado de profundidad a la señera obra de Esping Andersen (2000), quien en base a una reconstrucción histórica de los modelos de regímenes de bienestar ha partido de enunciar su construcción en un determinado tipo de asociación entre el Estado, el mercado y la familia. Como soporte de construcción de sus esquemas interpretativos, señala las relaciones que priman en diversos grados, de tres dimensiones: *mercantilización / desmercantilización* de los servicios sociales, lo cual significa observar cuál es *el grado en que el Estado de bienestar garantiza el derecho al acceso a un bien o servicio social, independientemente de la participación en el mercado*.

¹⁷ Martín Hopenhayn cita el clásico análisis de Robert Putnam (1998) y su definición de *capital social*. El autor pregona la utilidad de este concepto hacia el marco de su tratamiento de la *cohesión social*. La noción introducida en la primera generación de reformas neoliberales en América Latina presenta un interesante debate y ha sido discutida por Susana Hintze, entre otros.

¹⁸ Guisepe Messina traduce la definición de Asa Briggs, «The Welfare State in Historical Perspective», en C. Pierson y F. G. Castles (coord.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Bristol, 2006, p. 18-31 En Messina G. 2010, p. 293.

Subyace en esta dimensión cuáles serán los *bienes y servicios sociales* tendientes a ser proveídos por el Estado para *perder de modo parcial o total su carácter de mercancía*; los debates más comunes se enfrentan respecto a la educación y a la salud.

La segunda *dimensión refiere al estadocentrismo/residualismo* cuya comprensión alude a la *relación público/privada* en la previsión social, y al lugar que *ocupa la dependencia del individuo respecto de la familia o, inversamente, al aumento de la capacidad individuales sobre los recursos económicos, independiente de las reciprocidades familiares o conyugales*, cuya proyección hace un régimen de bienestar más *familiarista o defamiliarista*; son estos elementos de la relación entre individuo y familia los que determinarán si estamos antes un modelo de tipo *liberal residual, conservador corporativo y socialdemócrata*, conducente a la estratificación social de las poblaciones¹⁹.

Revisados distintos diagnósticos, existe ya un amplio listado de análisis que ha tipificado y ordenado los sistemas de protección social así como de los Estados de bienestar en la región; afirmación que sin embargo no desmerece las variaciones u corrimientos en los modos de tipificar dimensiones, relaciones con la finalidad de evaluar su grado de desarrollo.

Varios son los autores que al tratar las tipologías recuperan el estudio pionero de Carmelo Mesa-

Lago (2004), quién sostuvo que los países de la región compartían un proceso de convergencia hacia un mismo modelo de Estado de bienestar; hipótesis que le permitió demostrar que las diferencias observables en cada país se ajustaban más a “diferencias de grado”. Mesa-Lago muestra *‘la estratificación de la seguridad social’* en la región a partir de considerar la evolución de los sistemas de seguridad social *según un modelo de agregación de categorías ocupacionales y cobertura de riesgos*; parte de diversos factores entre los que se cuenta *la presión por intereses* de aquellos *grupos sociales más poderosos*, convergiendo hacia un *modelo piramidal en el que los estratos más favorecidos gozaban de mejores prestaciones sociales* mientras que una *amplia base de trabajadores informales con contribuciones insuficientes* se encontraban *totalmente desprotegidos*. En el marco de su análisis, Mesa-Lago provee una primera tipología que permite agrupar a los países latinoamericanos según *“el periodo en que introdujeron sus sistemas de seguridad social, la amplitud de los programas sociales y el grado de cobertura de la población”*; la agregación o el peso de estos factores deviene en *países pioneros, intermedios y tardíos*.²⁰

El segundo modelo de bienestar y sus consecuentes políticas sociales más citado fue producido por Fernando Filgueira (1998, 2005)²¹ que interpretara la extensión de los sistemas de prestaciones sociales en conexión al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones²²;

¹⁹ Draibe y Riesco realizan algunas consideraciones sobre el tratamiento comparativo del Estado de bienestar diferenciando dos versiones, ya que si por un lado los primeros análisis se realizaron *mediante conceptos generales y modelos formales o conceptos basados en la investigación empírica*, al medir *diferencias respecto de algunos pocos atributos genéricos elaborados como construcción ideal-típica, formal de restringida base empírica* (como sería el caso del modelo de Timus), a este se oponen otros estudios que tienden a apoyarse en una *extensa base empírica*; tales como los de tipo *N-large studies* (series de estadísticas de tiempo y cortes transversales de gran número de países en los cuales la identificación se realiza en base a algunas variables generales para buscar diferencias de niveles de desarrollo respecto del *continuo tradicional-moderno, rural-urbano o de otros semejantes*). Estas reflexiones les sirven para señalar que el enfoque de Esping-Andersen, entre otros significó una ruptura con estas primeras generaciones de estudios sobre el Estado de bienestar porque se desarrolló en el marco *intelectual que ya no estaba dominado por las grandes y monolíticas “teorías sociales” ni tampoco por la corriente abhistórica de los estudios cuantitativos*

transversales (Amenta, 2003). Advierten a la obra colectiva producida por Mahoney y Rueschemeyer (2003) y remarcen las observaciones realizadas por Theda Skocpol (2003. En Op. Cit., p. 19).

²⁰ Mesina cita a Mesa Lago «Hay suficientes cosas en común en las prestaciones en materia de bienestar entre los países latinoamericanos que puede argumentarse que comparten un régimen de bienestar común [...] La articulación general de Estado, mercado y hogar muestra semejanzas considerables en América Latina», en Carmelo Mesa-Lago y Fabio Bertranou, *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*, CLAEH, Montevideo, 1998:122. En Mesina G. M. 2010:2943.

²¹ Según Martínez Franzoni (2005) fue Fernando Filgueira (1998) el *primero que acercó a Esping-Andersen a la realidad latinoamericana*.

²² Sin embargo como bien precisa Filgueira (1998) si bien el modelo permitió *un importante proceso de modernización social y económica, lo hizo, sin embargo, con sesgos sistemáticos en la distribución de los beneficios de dicho desarrollo*. El autor alude que fueron los sectores urbanos incorporados al trabajo formal quienes resultaron beneficiados mientras que

en base a este enunciado, se pueden ubicar a los tres países de nuestra comparación Chile, Uruguay y Argentina bajo un modelo bienetarista de *Universalismo Estratificado*, cuyo eje se referencia en la inserción formal al mercado laboral, con altos grados de desmercantilización de bienes sociales y una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso a estos mecanismos²³. Como fuera ya indicado, estos países tuvieron un desarrollo temprano de sus sistemas de bienestar con una relativa extensión de los mecanismos de la seguridad social *a la mayor parte de la población*. El segundo grupo de países como México y Brasil, se encuadran en lo que reconocen como *Regímenes Dualísticos*, dada la heterogeneidad territorial y la baja intensidad democrática, variables conspirativas conducentes a menores niveles de protección social; una tercera tipología comprende a aquellos de *Regímenes Excluyentes* tales como algunos países centroamericanos, Bolivia y Ecuador que tuvieron escasa o nula redistribución social porque se consideraron como *sistemas elitistas y excluyentes de seguridad social* como resultado, del apoderamiento elitista del Estado que prosperó a evitar *la generación de bienes colectivos* tales como la educación y la salud.

En el mismo sentido del posicionamiento anterior, el análisis realizado por Alejandro Del Valle destaca que de la tipología realizada por Mesa Lago se puede inferir que en el primer grupo, ‘*pionero-alto*’, se encuentran los tres países

que tratamos de describir Uruguay, Argentina, Chile además de situar a Brasil, Cuba y Costa Rica; caracterizados por ser los primeros países en establecer durante el primer cuarto de siglo XX los sistemas de seguridad social en la región, y también porque en estos países se logró una extensión considerable de cobertura social de sus poblaciones, *relativamente más envejecida y con una esperanza de vida mayor*, en comparación a otros países de la región; sin embargo, se observa asimismo que dichos *sistemas adolecían de estratificación, altos costos, déficit creciente y desequilibrio financiero*²⁴. En el análisis propuesto por Alejandro del Valle existe una línea argumental similar entre los trabajos de Filgueira y Barba Solano (2004) quién se refirió a los regímenes de bienestar, como *universalistas, duales y excluyentes*²⁵. En el primer tipo, universalistas, se incluye a los países de esta comparación Chile, Argentina, Uruguay y se agrega Costa Rica; en el segundo grupo de regímenes considerados ‘*duales*’ se encasilla a Brasil, México, Colombia y Venezuela mientras que en aquellos regímenes considerados ‘*excluyentes*’, encontraríamos la mayoría de los países de Centroamérica con excepción de Costa Rica y Panamá y Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay. Tres características definen a aquellos regímenes considerados duales y excluyentes ya que por un lado existe una problemática en relación a *la heterogeneidad étnico-cultural*; por otro *el carácter regresivo de los sistemas de protección social* mientras que, en tercer

quienes estaban en la economía informal, sobre todo los trabajadores rurales y los empleados en el sector servicios, estuvieron *excluidos de estos sistemas de protección*.

²³ Esta caracterización en términos de universalismo estratificado se corresponde con el tipo conservador-corporativo propuesto Esping-Andersen (2000).

²⁴ Del Valle sitúa el segundo grupo de la categoría de Mesa Lago como ‘*intermedio*’ (Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela) países en los que se implementaron programas principalmente en los años cuarenta y cincuenta, influenciado por el Informe Beveridge y los convenios de la OIT, logrando una cobertura y desarrollo medio de sus sistemas; estos estaban menos estratificados, su costo era menor y su situación financiera mejor que en el primer grupo, aunque algunos ya enfrentaban desequilibrio. Por último, un grupo ‘*tardío-bajo*’ (Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití) fueron los últimos en introducir programas, en los años sesenta y setenta, dada ciertas características: *población más joven, esperanza de vida, menor,*

sistemas relativamente más unificados, y si bien adolecían de menos problemas financieros, tenían menor cobertura y desarrollo que los demás grupos. Del Valle Alejandro (2010) “Comparando regímenes de bienestar en América Latina”, p. 63.

²⁵ Según Del Valle, “*La estratificación no sería un fenómeno independiente de las formas de intervención estatal sino que respondería a patrones organizados en torno a una dimensión económica dada por la ocupación, a través de la cual las personas acceden a mercados y salarios; una dimensión social, por la que se accede al reconocimiento y una dimensión política, en base al modo en que el Estado interviene en los procesos de estratificación, en su rol como asignador de recursos, como agente que toma recursos de unas personas y se los entrega a otras. En este sentido, el Estado define los niveles de mercantilización que operan en la sociedad ya que las prácticas de asignación de recursos reproducen, amplían o reducen los procesos de estratificación*” (Op. cit., p. 67). El comentario del autor debe relacionarse con el nivel de *heterogeneidad estructural* de los mercados de trabajo en la región.

lugar, el autor considera *el fuerte grado de informalidad de los mercados laborales*.

En el mismo sentido, siguiendo a Del Valle, se destaca el trabajo de Huber y Stephens (2005) quienes de acuerdo con la tipología de Filgueira, coinciden en señalar que tanto *la cobertura del sistema de seguridad social, el sistema de salud y las políticas educativas, junto con la extensión del gasto sobre esas áreas*, son características relevantes para establecer una tipología de regímenes de bienestar, realizada por los autores, tomando el periodo de treinta años entre 1970 a 2001. Considerando como variables tanto “la cobertura de gasto como la asignación de la inversión social”, lograron identificar mediante esta tipología, *cuatro conglomerados con grados descendentes de cobertura y esfuerzo social: el primero, integrado por Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica*, señalados como exitosos regímenes de bienestar dado *los bajos niveles relativos de pobreza e inequidad y sus altos niveles de capital humano, gasto social como porcentaje del PBI y la asignación de beneficios de una manera progresiva*; en el segundo conglomerado ubicarían a *Brasil y México*, en el tercero se encontrarían países como *Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela*; y finalmente, *el cuarto conglomerado, incluiría a Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua*. (Del Valle A., Op cit., p. 63.).

También sobre el trabajo de Filgueira, sientan la base de su hipótesis Andrenacci y Repetto (2006) en torno a *la relación entre política social y ciudadanía en América Latina*. Estos dos autores derivan la raíz explicativa de la especificidad latinoamericana hacia *dos cuestiones*; por un lado, *las modalidades, alcance e intensidad del avance de la*

economía capitalista en los diferentes países mientras que, por el otro, aducen *al modo y la cronología en que el Estado latinoamericano gestiona la política social, a partir de la primera cuestión*. Observan que desde una perspectiva evolutiva los regímenes de bienestar en el continente se caracterizan “*por la coexistencia de fuertes diferencias en la protección social, expresada en la convivencia entre regímenes de política social realmente existentes, productores de efectos sustantivos, con regímenes de política social de acceso diferencial y estratificado, con fuertes exclusiones según áreas geográficas y ámbitos sectoriales*”.

Así la inclusión social resulta *parcial y estratificada* compartida con una *exclusión social dura* reflejada en *los brutales indicadores de desigualdad de la región*. (...) por lo tanto los procesos de integración social son por ende *parciales y estratificados*. En tal sentido la política social es observada no tan solo como un *resultado* sino además como *productora incapaz de resolver las desigualdades estructurales que diera lugar a un tipo de ciudadanía restringida y muy desigual por sectores y territorios*. Tal es lo sucedido con “la reforma de política social” de segunda mitad de los años 80 y sobre todo la que produjo durante la década de 1990, ubicada en la etapa que los autores señalan como de “Estado neoclásico”²⁶. (Ibídem., p.11).

Otros autores han utilizado el análisis de cluster o conglomerados, tal es el caso de Rudra (2007)²⁷, que, al explorar los regímenes de bienestar menos desarrollados, distingue entre Estados de bienestar **productivos** y Estados de bienestar **protectivos**, diferencia que se asienta porque el objetivo principal de los productivos resulta *de favorecer la competitividad de las empresas nacionales*²⁸; se enfatiza la contención de costes

²⁶ Andrenacci y Repetto marcan la evolución de la política social mediante tres periodos históricos que caracterizando al primero en el marco de *expansión de la economía capitalista, la creación de un mercado de trabajo y de homogeneización sociocultural del Estado-nación*, a la que denominan *política social del Estado capitalista clásico*. Durante el segundo periodo ya la política social *adquiere caracteres propios a la constitución del estatus de los asalariados y los mínimos universales de condiciones de vida garantizados por el denominado Estado Social* (la denominación más común en la literatura es *Estado de Bienestar*, pero es también la más cuestionada por su inherente eurocentrismo) por lo cual la denominan como *política social del Estado social*. Finalmente argumentan que *la política social gestiona la flexibilización y precarización del empleo formal, la*

transformación de los seguros sociales y las instituciones universales en cuasimercados estratificados por ingresos, y la expansión de los dispositivos de detección de, intervención sobre, y neutralización de los conflictos provenientes de los grupos de riesgo; todos factores conducentes a considerarla como *política social del Estado capitalista neoclásico*. Ibidem, p. 17.

²⁷ Giuseppe Mesina introduce el tratamiento de Nita Rudra, «Welfare States in Developing Countries: Unique or Universal?», *Journal of Politics*, vol. 69, n° 2, mayo 2007, pp. 378-396. En Mesina, 2010:2946.

²⁸ Para Del Valle Un sistema de bienestar productivista es aquel que privilegia al trabajador ocupado formalmente que se traduce en una canalización de la protección social principalmente a los trabajadores asalariados de los sectores público y privado y en un

salariales y la mercantilización de la fuerza trabajo, pero también las inversiones en capital humano tales como educación y salud. En el segundo grupo aquellos considerados *protectivos*, las políticas sociales se concentran en el área de la seguridad social, vivienda, regulación del mercado laboral y empleo público, pero a pesar de que rango de coberturas sea más amplio que el anterior, dejan sin embargo sin cobertura a una parte importante de la población. Un tercer grupo de países, posee características de ambos tipos ideales, e incluye algunos de los países de América Latina con las políticas públicas más desarrolladas, entre los encontramos agrupados a Argentina, Brasil, México y Uruguay, mientras que se genera una distancia con Chile, situado en solitario en el primer grupo de regímenes productivos.

Estas tipologías caracterizadoras de los regímenes de bienestar en la región devinieron transformadas por las políticas sociales implementadas durante las dos últimas décadas en América Latina, como políticas que transitaron desde un régimen de bienestar *conservador-informal* a otro *liberal-informal*, dicho cambio se produjo en base a “la transformación del modelo sustitutivo de importaciones por un modelo orientado hacia el crecimiento del sector externo con la consecuencia del repliegue de las políticas públicas”, y por tanto el acercamiento en la región “al régimen liberal del norte pero que a diferencia de aquel, carece de programas focalizados sólidos”, le permite sostener a Barrientos la tendencia general de transformación “hacia un régimen liberal-informal en el continente” (2004: 168).

Al margen de esta sumaria presentación del debate regional en la región, interesa rescatar la reflexión brindada por Jessop sobre las modelizaciones realizadas en la región sobre la base del análisis de Esping Andersen. Debemos estar atentos a domesticar nuestra afición hacia

la modelización en la medida que estas permitan seguir siendo modelos y no realidades. Valgan nuevamente las prevenciones del autor:

Una tercera fuente de problemas es la comprensible tendencia a la fetichización de las tipologías de Esping-Andersen (o de sus derivados) en los trabajos sobre cambios en los regímenes de bienestar. De esta forma, una gran parte de la investigación reciente se ha centrado en la cuestión de la convergencia o divergencia dentro de este patrón de regímenes de bienestar. Resulta interesante que en la actualidad sea el régimen liberal el que con frecuencia sirva como banco de pruebas empírico respecto del cual medir los cambios, incluso si se conserva la socialdemocracia como ideal normativo. (Op. Cit., p. 55).

Bajo estas prevenciones que cuestionan como seguir considerando las definiciones del Estado de Bienestar realizadas por Andersen a fines de los ochenta y observados los distintos modelos con sus consecuentes clasificaciones, tenemos que los tres países de referencia fueron clasificados como modelos bienetaristas de *Universalismo Estratificado (conservador-corporativo en Andersen)*, cuyo eje se referencia en la inserción formal al mercado laboral, con altos grados de desmercantilización de bienes sociales y una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso a estos mecanismos. Recalcando que estos países tuvieron también un desarrollo temprano de sus sistemas de bienestar, vale decir “pionero alto”, en comparación con otros países de la región, ponderado por otros autores como una tendencia en alza hacia el universalismo. Sin embargo, la política social es observada no tan solo como un *resultado* sino además como *productora incapaz de resolver las desigualdades estructurales* lo cual traducido al plano político resulta en una *ciudadanía restringida y muy desigual por sectores y territorios*. También se caracteriza las reformas de política social de la década de 1990 que se corresponden con las políticas de ajuste

fuerte estímulo a la independencia familiar e individual frente al Estado; (...) el productivismo (...) promueve fuentes privadas de bienestar canalizando recursos de la seguridad social hacia las inversiones en infraestructura. En el terreno de los regímenes de bienestar, es un desacierto considerar que las formas de intervención estatal en las relaciones sociales dieron lugar a la emergencia de modelos de bienestar con características similares al modelo

conservador definido por Andersen; (...) entre otras razones porque la industrialización vía sustitución de importaciones impulsada por los estados desarrollistas produjo que el 'Estado desarrollista' prevalezca por sobre el 'Estado social' en el sentido que el Estado privilegio, políticamente, a la cuestión económica por sobre la social (Del Valle 2008)”. Op. Cit, p. 68.

en el marco de un modelo de “Estado neoclásico”. Definidos como *protectivos y productivos* Argentina y Uruguay, esta tipología marca la única diferencia respecto a ubicar a Chile por separado en el primer grupo de regímenes, vale decir, tan solo *productivo*.

5.1 El cambio las políticas sociales tras las políticas de ajuste en la región

En el marco de ciertas ideas dominantes inscriptas en el debate del “Estado como problema”,²⁹ Repetto ha examinado aquellas tendencias *fundamentalistas que reificaban la idea del Estado mínimo* en las dos últimas décadas del pasado siglo, constitutivas del apoyo conducente al *desprestigio del aparato técnico-burocrático estatal, así como del personal administrativo*. Esta problemática definida como central en América Latina por el autor, alude al pendular vaivén de coaliciones gobernantes por la cual se confundió y confunde, a *propósito*, la cuestión estatal con las actuaciones de los partidos gobernantes. En este contexto, una nueva misión del Estado *reducido*, según este autor, (caracterizado como *mínimo* para la literatura en general) fue revisar los objetivos, así como el gasto en políticas sociales y “*sustituirlas por políticas sociales viables, de bajo costo, cuyo objetivo esencial (y limitación estratégica) fuese el “combate a la pobreza”*”.

Sin embargo, desde su perspectiva, Repetto traslada la preocupación por la *condición institucional* de las políticas públicas ya que no sólo expresan la particular configuración de estructuras, funciones y procedimientos que rigen los aparatos y organizaciones del Estado sino que revelan además *la particular dinámica en que se desenvuelve la acción pública*. Fue en esa dirección que presentó una serie de interrogaciones orientadoras sobre *¿Qué entender por capacidad estatal? ¿Dónde se instala su ejercicio, cuál es su fin y cómo se expresa dicha capacidad?* Al tratar

de dar respuesta sobre a dónde se manifiesta la capacidad estatal, sugiere desagregar varios ámbitos de intervención estatal, *en los diversos niveles de áreas, políticas, programas y proyectos*, condicionados por el lugar que ocupan los países, dado su posicionamiento en el sistema político-económico internacional. En este sentido, el régimen político y su relación tanto con sectores socioeconómicos como con actores internacionales mediatizan la interacción política que supera la estructura organizacional *administrativa y los cuadros burocráticos*.³⁰

Así un primer elemento común subyacente a las concepciones sobre política social en los países referidos guarda estrecha relación con el cambio transnacional económico que implicaron las políticas económicas de ajustes al virar desde el desarrollismo hacia el neoliberalismo de mercado. La marcada crisis de mediados de los años ochenta en paralelo a un cambio internacional de la economía estableció un consenso e actores nacionales y organismos multilaterales sobre la necesidad de reformas, entramadas entre diagnósticos y recomendaciones macroeconómicas, aludiendo a que “*las dificultades fiscales y el freno al desarrollo económico de los años ‘80 se debían al fallido rol del Estado como agente central de asignación de recursos económicos y sociales*”(…) *Se decía (casi como credo) que el desarrollo económico, el que las reformas estructurales garantizarían, haría el resto de una tarea que ya no debía ser competencia de la política social y, por ende, de la intervención estatal*” mediante políticas, *diseñadas con formas de focalización extrema bajo la lógica de proyectos, debía amortiguar los impactos indeseados de la reconversión macroeconómica garantizando una gobernabilidad entendida como ausencia de conflicto abierto*”(Ibíd., pp. 12 y 13).

En el mismo sentido, reconocen Andrenacci y Repetto que la responsabilidad de la crisis fiscal imputada “al agotamiento de un modelo

²⁹ Evans Peter (2007).

³⁰ Repetto toma recaudo sobre tres cuestiones, por un lado, establece que interpreta por **sistemas de política social** como referencia al conjunto de intervenciones que se desarrollan desde el nivel gubernamental-estatal para enfrentar los problemas que caracterizan a una cuestión social determinada. Por otro considera necesario reflexionar sobre el sistema

político y económico en la geopolítica internacional para lo cual es preciso “*remarcar la profunda incidencia que tiene el entorno global y regional en que coexisten y compiten los países*”. En Repetto Fabián (2004) “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina”. INDES. Serie Documentos de Trabajo I-52, Washington D.C pp. 10 y 15.

desarrollista cepalino” de fuerte intervención estatal³¹, se impuso más allá de la “*sobra evidencia acerca de la responsabilidad de los cambios en las estructuras y flujos de los mercados financieros internacionales en el desencadenamiento de la crisis*”. (2006:12).

La confluencia de ambos procesos, económicos y políticos, analizados para los tres países del cono sur por Midaglia y otros supuso:

“Como resultado del fracaso de las reformas socioeconómicas de orientación al mercado -impulsadas desde fines de los ochenta en la década de los noventa tendieron a ponerse en reconsideración política las problemáticas vinculadas con la pobreza, para aliviar y mejorar las condiciones de vida de amplios segmentos de población. Los criterios vigentes de acumulación económica restringían fuertemente la intervención del Estado en tanto agente proveedor de bienes públicos, al que sólo parecía corresponderle la estratégica tarea de regulación de la provisión social. La intervención estatal solo se preveía en caso de que el mercado y sus diversos subsectores no funcionaran adecuadamente. (...) Por el contrario, la pauta reformista se centró en contener el gasto público, mercantilizar aquellos servicios sociales rentables para los agentes privados y, en una versión moderada, ajustar o recalibrar las prestaciones que quedarían a cargo del Estado, revisando, entre otros aspectos, el universo de beneficiarios y/o reconsiderando los formatos vigentes de gestión”. Midaglia y otros (2010: 125).

³¹ El modelo sustitutivo de exportaciones imperante en la región, propulsado por CEPAL al Estado, asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social; sobre la base de divisas generadas por el aporte fiscal de la exportación de productos primarios de modo de generar capital para financiar los procesos de industrialización. También el Estado absorbió un importante cantidad de trabajadores en las empresas estatales que producían bienes de capital. Este modelo resulta contrario a aquellas propuestas en donde el mercado debe autodefinirse mediante la ley de la oferta y la demanda más allá de las fronteras territoriales de los Estados-Nación; tendencia actual impuesta por un neoliberalismo financiero más que productivo de los viejos modelos fordistas nacionales.

³² El argumento que se esgrimió fue plantear como errónea la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones; según los autores para los militares chilenos “*los mercados nacionales protegidos nunca brindarían un desarrollo sólido y la única forma de recuperar el equilibrio era dejar que el mercado funcionara en absoluta libertad*”. El programa económico del gobierno militar chileno se caracterizó por la privatización masiva de

Varios son los autores que se interrogan si estas medidas de ajuste y cambio de rumbo neoliberal se iniciaron en la última década de los noventa, o si por el contrario un antecedente de este rumbo político económico no comenzó antes, con las dictaduras militares, visibilizados por el debate en los casos de Argentina y Chile.

Tal como fuera planteado por Espinosa, Barozet y Méndez (2013)³² la dictadura chilena, comenzó la aplicación de políticas neoliberales en los años setenta mucho antes que Inglaterra o en Estados Unidos. Los autores remarcan “*Lo que se denominó «ajuste estructural» en los hechos desplazó el centro de gravedad de la economía desde el Estado hacia el mercado, cerrando así el proceso de movilidad social estructural que produjo la industrialización impulsada por el sector público desde los años 1930*”. Dos consecuencias se tradujeron de este nuevo planteo de desarrollo por un lado la privatización unida a la supresión de la representación política encontraba el modo de eliminar la responsabilidad política hacia los problemas ciudadanos, dejando a los individuos que éstos resolvieran por y en el mercado, arrasando cualquier signo de justicia social que se hubiere alcanzado con anterioridad. Por contraste con el status ciudadano de la antigua clase media, sus derechos sociales fueron reemplazados por el poder de compra”³³.

la economía sobre todo respecto de las empresas públicas y del sistema de salud y educación. Así la pérdida de salarios reales, el crecimiento de desempleo, la proscripción de sindicatos, el cambio de leyes laborales a favor de los empleadores, y entrega del sistema previsional a empresas privadas constituyeron reformas calificadas rupturistas en comparación con el sistema anterior. En Espinosa Vicente, Barozet Emmanuelle y Méndez M. Luisa (2013), p. 170.

³³ También Susana Sottoli (2000) suscribe este antecedente cuando marca que la excepción que constituye el caso chileno por la introducción de reformas tempranas durante el gobierno del exdictador Augusto Pinochet en la década entre los años setenta y ochenta. En sus propias palabras “Muchos de los conceptos que guiaron dichas reformas pueden ser considerados antecedentes de las nuevas tendencias que recién más tarde se observarían en el resto de los países de América Latina”. En “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”. En Op. Cit., nota 1, p. 19.

Para el caso argentino son variados los análisis que sostuvieron que la mayoría de las macro políticas económicas neoliberales fueron introducidas por el ministro de economía de la junta militar, tal lo descripto por Mario Rapoport:

En 1976, se produjo un verdadero punto de inflexión en la historia del país, -(...) La Argentina tenía hasta mediados de los 70 un aparato industrial con problemas, pero de dimensiones respetables, ciertos niveles de protección, controles de cambio, tasas reguladas de interés, un sistema financiero bastante controlado y, a pesar de diversas crisis en la balanza de pagos y procesos inflacionarios, tasas de crecimiento relativamente buenas y sostenidas, especialmente entre 1964 y 1974. Todo eso se destruyó: se promovió la desregulación financiera y la apertura indiscriminada de la economía, que afectó a la balanza comercial y a la cuenta corriente de la balanza de pagos; se produjo un fuerte proceso de desindustrialización y reprimerización de la economía.(...) a principios de 1977 se implementó una reforma que ubicaría al sector financiero en una posición hegemónica en términos de absorción y asignación de recursos, mediante su liberalización, el alza de las tasas de interés y una mayor vinculación con los mercados internacionales” (2007:8).

En el marco de estos cambios, un primer nivel de discusión en el sur de América Latina enfrentó cuestiones respecto al *centralismo* estatal versus estrategias de *descentralización* y *privatización* o *desmercantilización* de ciertos y bienes o servicios públicos; un segundo nivel dio lugar a la discusión sobre el *universalismo* y *focalización*, conducente tanto a dirimir “el quiénes” configuran el universalismo o son sujetos de la focalización de programas o políticas sociales; un tercer nivel se referencia en alusión a cuáles son

los fondos fiscales desde cuales se asegura su provisión, o desde dónde opera el Estado los procesos de redistribución de las políticas sociales, pensando en la existencia de un modelo económico que permitiera políticas sociales. Un cuarto nivel guarda relación con la equidad de género y la discusión abierta sobre los derechos sociales, constitucionalizados en la mayoría de los países de la región durante el último cuarto del siglo XX.

A partir de la última década del siglo pasado pudo observarse el viraje de las políticas sociales en las estrategias y procesos de descentralización territorial, *desestatización* y *focalización* señaladas por la mayoría de los autores con diversas consecuencias y valoraciones según los países de referencia.

Las tensiones generadas por los procesos de *descentralización*³⁴ en el marco de la gestión de los servicios sociales, incluido el traspaso de *responsabilidad de financiamiento* a los distintos niveles jurisdiccionales en los cuales se desagrega el Estado, como son las regiones, provincias, municipios, localidades o comunas pueden caracterizarse por diferencias *según capacidades fiscales, técnicas y políticas*.

Tal como tempranamente planteara Sottoli (2000, 2002) y con posterioridad describieran Midaglia, Castillo y Fuentes (2010) una nueva reingeniería estatal emergente de los diseños políticos neoliberales aseguró primero con la creación de nuevos ministerios el tratamiento de la cuestión social. Así en los tres países de referencia se condensó en una recreada institucionalidad preparada ya para las emergentes consecuencias de las políticas de ajuste.³⁵

³⁴ Al hacer referencia a la descentralización, “cabe preguntarse sobre el tipo y calidad de las relaciones intergubernamentales, en tanto es evidente que se requieren mejorar las instancias y los mecanismos de coordinación en tres planos: a) lo jurisdiccional; b) lo sectorial a nivel nacional o subnacional y local en forma separada; y c) la combinación de interjurisdiccionalidad e intersectorialidad” (Andrenacci y Repetto que p.14 y 19).

³⁵Para el caso chileno “El Ministerio de Planificación y Cooperación -MIDEPLAN- se creó en 1990 a través de la Ley 18.989, en el período de la apertura democrática y bajo el gobierno de la Concertación a cargo del presidente

Patricio Aylwin. Las principales funciones adjudicadas pueden resumirse en la elaboración de políticas, planes y programas de desarrollo de las regiones y armonización de las iniciativas del Estado para erradicar la pobreza y combatir el desempleo (Ley 18.989, art. 1°) En la última reestructura que sufrió el MIDEPLAN a través del Decreto 95 del año 2008, se establece que tiene funciones coordinadoras de las prestaciones sociales y que su población objetivo es aquella con índices de vulnerabilidad. Asimismo, en 2004, se crea el Sistema de Protección Chile, a ser desarrollado por el MIDEPLAN (a

También Fabián Repetto y Guillermo Alonso (2004) habían descripto la lógicas de las reformas descentralizadoras de los servicios sociales producidas en Argentina durante los años noventa; bajo el enmarque argumentativo de una lógica *eficientista* tanto de gestión de los servicios como del gasto fiscal; argumento que se solapaba en quienes arguían la posibilidad de participación democrática al eliminar la lejanía con el Estado central. En tal contexto propusieron una serie de preguntas *¿Qué bienes y servicios públicos cuya provisión quede en manos del Estado debiesen estar bajo responsabilidad del nivel central?, ¿qué rol deberían cumplir las instancias de coordinación intersectorial e interjurisdiccional?, ¿qué tareas y funciones estarían mejor provistas a nivel provincial e incluso municipal?*

Los citados autores encuentran síntomas que imposibilitan todavía evaluar con buen signo los procesos descentralizadores de las políticas sociales ya que ni las provincias ni sus jurisdicciones intermedias, municipios y comunas, cuentan con estrategias ni recursos económicos y administrativos propios para conducir estrategias de política social; se pueden encontrar diversas variaciones en las modalidades y el desempeño *según la jurisdicción subnacional que se trate*³⁶. Por otro lado, son frecuentes los discursos de tratos discriminatorios entre distintos niveles jurisdiccionales ya que pueden enfrentar a distintos partidos gobernantes en la discusión sobre el reparto de recursos fiscales; por otro, existe cierta despreocupación de las autoridades sectoriales, tanto nacionales y provinciales que deja un espacio abierto para las negociaciones, generalmente *bilaterales en detrimento de acuerdos*

multilaterales. Así los procesos de descentralización de la gestión de servicios y bienes sociales no solo fomentó *una mayor fragmentación de la intervención estatal ante los graves problemas sociales* sino que además derivó en un traspaso jurisdiccional o “*re-centralización*” al ámbito provincial, afectando a la *población argentina que recibe salud, educación, vivienda y alimentación en provincias diferentes*, a desiguales niveles en *cantidad, calidad, pertinencia y sostenibilidad de su oferta de política social*. (Ibíd., p. 42).

Para el caso argentino este diagnóstico se encuentra todavía vigente, a pesar de haber transcurrido casi dos décadas desde la implementación descentralizadora, acelerada por el gobierno de C. Menen (1989-1999).

En un documento previo Repetto (2004) también había señalado a la focalización como estrategia dominante que limitaba la concepción de la política social a la lucha contra la pobreza, en particular la extrema pobreza o indigencia. Este enfoque inspirado en la restricción de los recursos fiscales se fundamentó en las críticas formuladas a los servicios sociales de carácter universal, particularmente a la forma en que los recursos destinados a los mismos eran captados por los sectores medios y mejor organizados. En la agenda de reformas de la “institucionalidad social” emergieron con fuerza tres mecanismos de focalización: *individual, por grupo vulnerable o por ámbito territorial*. En vistas de los innumerables planteos sobre las derivas conceptuales respecto de la focalización y el centro de gravedad argüido en términos de la capacidad estatal para llevar a cabo políticas sociales, consideramos a continuación su relación con el imaginario

través del Art. 6° de la Ley 19.949)”. Para el caso argentino, el Ministerio de Desarrollo Social fue creado en 1999 durante el gobierno del Pste. De La Rúa mediante Decreto 438.92 (Ley de Ministerios, artículo 23 bis); de sus principales funciones destacan “la planificación, ejecución y seguimiento de las iniciativas en materia de asistencia social y la coordinación de todos los esfuerzos en materia social tanto nacional, regional como local”. El último de los ministerios creados es El Ministerio de Desarrollo Social uruguayo -MIDES- durante el primer gobierno de coalición de centro-izquierda (Frente Amplio) en el año 2005 que cuenta en su estructura con una Dirección Nacional de Políticas Sociales que “preside al Consejo

Nacional de Coordinación de Políticas Sociales”. En Midaglia C., Castillo M. y Fuentes G. (2010:141- 145)

³⁶ Al respecto suscriben en sus propias palabras como “*sucesivos intentos de conformar algo similar a una Autoridad Social en el nivel central nunca lograron traducirse en grados suficientes de capacidad política como para incidir realmente en los criterios de asignación del gasto social, cuestión que permaneció reservada en la práctica a los responsables del manejo de las finanzas públicas. A su vez, tampoco lograron estos intentos de coordinación intersectorial fortalecer sus capacidades administrativas, razón por la cual las instancias creadas a tales efectos carecían de solidez analítica y de información pertinente para el tipo de negociaciones que debían mantener los responsables del área social con los otros actores del Estado nacional*. Ibíd., p. 41.

sociopolítico democrático del principio de universalidad.

5.2 El principio de universalidad y la deriva conceptual de la focalización

Una de las dimensiones más debatidas es la extensión o principio de universalidad ya que sin este, se arguye, no prospera el enfoque de derechos³⁷. La discusión por su concepción se enmarca en el debate de las estrategias de focalización. A pesar de comprender que el universalismo remite a la cobertura poblacional de todos los miembros de una determinada comunidad política,³⁸ sin embargo como los aspectos definitorios de su extensión han motivado diversas definiciones, su calificación como polisémica deriva de cierta elasticidad conceptual necesaria de observar en sus aplicaciones concretas (Antía y Midaglia, 2015).

En este contexto, diversos autores han planteado la discusión desde diversas perspectivas de políticas sociales, diferenciables entre "*universalismo básico*" y "*universalismo eficiente*". Mientras el primer concepto alude a los modelos de salario ciudadano, representados por lo general al modelo nórdico, de difícil aplicación

en otros países, se propuso separar la protección social de la capacidad de consumo y contribución. A diferencia de estas argumentaciones, una propuesta denominada universalismo eficiente opera tendencias *hacia sistemas de aseguramiento universal de los trabajadores financiados por impuestos al consumo que unifiquen las modalidades contributivas y no contributivas*, tales son las formulaciones de Levy y de Antón (2011), Hernández y Levy (2013)³⁹.

En aquellas otras argumentaciones sobre la limitación conceptual del universalismo, se ha predicado el desplazamiento semántico del uso de justicia social por el valor más neutro de equidad social. Teniendo además la necesidad de esclarecer sus consecuencias no resultará igual pobreza que desigualdad, ni desigualdades de oportunidades que, de posiciones, y a la vez el enlace de ambas concepciones con la equidad y la igualdad social.⁴⁰ También D'Amico, referencia la diferenciación entre igualdad social e igualdad de oportunidades⁴¹, lo que a su vez supone menor desigualdad y remite a la ampliación de ciudadanía con derechos sociales.

En este marco, Osvaldo Larrañaga (2007) ha argumentado para el caso chileno que la política

³⁷ En sentido se realizan las críticas a la política pública Asignación Universal por Hijo en Argentina. Ver Pautassi L. y Gamallo G. (2012) *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas Sociales y Bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos. Etchechury Horacio (2013) *Igualdad desatada: la exigibilidad de los derechos sociales en la Constitución Argentina*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

³⁸ Su aplicación se remonta al Informe Beveridge producido después de la segunda posguerra en Gran Bretaña. En Beveridge, William. 1998. *Seguro Social y Servicios Afines*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España.

³⁹ Otros referentes incluyen por ejemplo al Banco Mundial, cuya visión se acerca a la visión de "universalismo eficiente" de Santiago Levy. En el informe "De los derechos a la realidad: Una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe" (Ribe, Robalino y Walker, 2010), el Banco Mundial expresa preocupación en relación con los tipos de incentivos que la expansión de la protección social podría significar en términos de promoción de la informalidad, la disminución de la oferta de trabajo y el aborro. Asimismo, las nociones de ingreso ciudadano desarrolladas por Rubén Lo Vuolo (2010) tienen aspectos en común con el "universalismo básico". En Cechini y Vargas (2014) Op. Cit.

⁴⁰ Sottoli en concordancia con los planteos de D'Amico y Danani (2008) sostuvo que los argumentos que atribuían al Estado el rol de actor principal de la política social como garante del principio de justicia social redistributiva, igualitaria y universal fueron cuestionados por el nuevo paradigma de políticas sociales que socavó tanto el rol estatista de dichas políticas y posicionó "al mercado el rol de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales con el argumento de una mayor eficiencia y equidad, conducentes a una mayor igualdad de oportunidades", Op. Cit. 2000:9.

⁴¹ Siendo la desigualdad el objeto de estudio planteado por Victoria D'Amico (2013) suscribiendo los planteos de Dubet, (2011) diferencia entre desigualdad de oportunidades la cual constituye tan solo un piso desde el cual el individuo puede, mediante su capacidades obtener su éxito individual, mientras que la igualdad de posiciones, criticada por ser una posición conservadora, limita las libertades individuales porque busca compensar mediante diversos mecanismos las distancias entre los distintos grupos sociales. En D'Amico Victoria (2013) "La desigualdad como definición de la cuestión social en las agendas transnacionales sobre políticas sociales para América Latina". En desigualdades.net. Working paper Series N°49:9.

social juega un rol principal en la modificación de la distribución del bienestar determinado por el mercado y las familias, redistribuyendo ingresos a través de impuestos y transferencias a efectos de lograr un resultado que sea socialmente aceptable y que torne viable la vida en común⁴² y afirma que:

En Chile y en América Latina se reproducen algunas características del Estado Bienestar, pero en un plano de desarrollo económico e institucional bastante más precario (...). Así, en la región no hay paradigmas bien establecidos de la política social, sino más bien un conjunto de objetivos que animan la acción social de los gobiernos. A riesgo de simplificación puede identificarse cuatro tipos de objetivos principales en materia de equidad socioeconómica en el contexto regional: reducción de la pobreza, vulnerabilidad, mayor igualdad de oportunidades y la reducción de la desigualdad de ingresos. (Ibidem., p. 4).

Por su parte Ana Sojo (2007) había ya descrito el desplazamiento conceptual de la estrategia de focalización suscripta en la década de los años 80. La crítica de la autora apuntaba a señalar el carácter reduccionista conceptual, así como la importancia de sus consecuencias políticas en aquellas propuestas reformistas formuladas por algunos gobiernos de la región a instancias de organismos internacionales tales como el Banco Mundial. Estas reformas identificaban sistemáticamente elementos negativos de los programas de alcance universal para apoyar el reemplazo del principio de universalidad por el de focalización. (...) el reduccionismo articulado desde una perspectiva global sobre política social resultaba atractivo en su simpleza, en aquel tiempo ortodoxo del ajuste

estructural (p. 114).⁴³ La autora considera la relevancia del tratamiento sobre *el giro hacia una focalización reduccionista mediante* ejemplos de su aplicación en los casos de Chile:

En la visión conservadora en América Latina, las políticas de focalización implantadas en Chile durante la dictadura militar se constituyeron en paradigmas de la política social. Hay que tener presente que tal concepción y experiencia se daban en uno de los países de la región donde el Estado de bienestar había logrado un desarrollo significativo hasta inicios de los años 1970 y que, por lo tanto, había requerido sendas reformas de los sectores sociales para las cuales la focalización cumplió un papel subordinado. (Sojo Ana, 2007:115)

La focalización como estrategia de las políticas sociales en curso, puede observarse en el caso de Chile. A los efectos de entender como procede la focalización un ejemplo lo constituye los instrumentos tales como la Ficha de Protección Social (FPS)⁴⁴ utilizado en Chile, encuesta que mediante la información que recoge, *mide la vulnerabilidad de una familia o el riesgo que tiene de caer en pobreza*, y permite determinar *el acceso a prestaciones o programas sociales* gubernamentales.

Otro modo de dirimir el debate sobre el universalismo ha sido recientemente conducido al simple sentido de asimilarlo como cobertura masiva, sin embargo persiste la tensión entre dos posiciones; por un lado quienes sustentan el universalismo dirigido a toda la ciudadanía y financiados con impuestos generales, *siguiendo posiciones maximalistas, consideran que todo y cada uno de los programas sociales deben organizarse en torno a*

⁴² Larrañaga sostuvo como parte de su argumentación que *no siempre la redistribución opera a favor de los más desaventajados, puesto que hay situaciones de captura de los beneficios de la política social por parte de grupos de interés*". En Larrañaga Osvaldo (2007) ¿Qué puede esperarse de la política social en Chile? Universidad de Chile, Departamento de Economía, documentos de Trabajo, SDT 245, p. 4.

⁴³ Por ejemplo, Franco propuso la focalización como instrumento, postulado y principio orientador fundamental de la política social, en reemplazo de las "políticas generales" y "tradicionales", que tendían a ser de alto costo y bajo impacto en los sectores más afectados y habían fracasado en su intento de llegar a los pobres; estimaba que la focalización, por el contrario, permitía hacer un uso más racional de los recursos públicos, alcanzar más eficazmente los objetivos de los programas sociales, utilizar los recursos disponibles con mayor eficiencia

e incrementar el efecto sobre la población-objetivo. Asimismo, aseveraba que había tenido impactos positivos en el índice de desarrollo humano logrado por Chile a fines de los años 1980. (Franco, 1990, pp. 184-189; 1996, p. 18). (...) En Sojo A., p. 115 y 117.

⁴⁴ El MDS es el responsable de aplicar la Ficha de Protección Social (FPS), mientras que el levantamiento de las encuestas, la digitación, verificación y revisión de la información es tarea del municipio (Larrañaga et al., 2014). El formulario se estructura en 5 ámbitos, que cubren 21 tipos de recursos mediante 57 variables descriptivas. Para realizar el diagnóstico, la encuesta se dirige al miembro de la familia que firmó la carta de compromiso. Las respuestas dependen en exclusiva de la declaración del entrevistado y el gestor familiar no dispone de recursos para verificar y confirmar su veracidad. Véase Anexo en donde se describe el programa.

dicho acceso, mientras que otra postura refiere a que estos recursos deberían asignarse según criterio de necesidad económica. Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea luego de posicionar sus críticas a ambos extremos⁴⁵, van a proponer una definición para indagar como se puede pasar desde una situación de débil garantía de derechos a la mayoría poblacional, sosteniendo la definición propuesta.⁴⁶

Definimos el universalismo a partir de resultados respecto a tres dimensiones: acceso -que debe ser masivo, alcanzando a la mayoría; generosidad incluyendo calidad; y equidad- es decir condiciones iguales entre distintos grupos de la población. Las políticas sociales universales son aquellas cuyos resultados alcanzan a toda la población con similares beneficios y suficiente calidad mediante una combinación de instrumentos masivos y de discriminación positiva, haciendo por lo tanto innecesario, sólo opcional, el que la población recurra al mercado. (En Martínez Franzoni J. y Sánchez-Ancochea D. 2013:3).

Como han destacado Antía y Midaglia (2015) el planteo anterior reviste vital interés dado que *“diferentes arquitecturas crean diferentes oportunidades y restricciones para subsiguientes expansiones en sentido universal de las políticas sociales”*; desagregando diversos niveles, las autoras plantean que observar las tendencias en el caso uruguayo en referencia al peso de los legados estratificados de bienestar permite detectar los obstáculos para la consecución de un rumbo universalista de protección.

⁴⁵ Al respecto las críticas a tales posiciones sostienen que si la primera peca por poco útil si lo que se quiere es fortalecer el papel de la política social en la reducción de la desigualdad: coberturas de toda la población, pero con beneficios segmentados contribuyen a reproducirla sino a profundizarla. La segunda posición es inapropiadamente maximalista: si la única forma de lograr universalismo es llegar al modelo nórdico, América Latina difícilmente lo logre. Debemos además considerar que dicho modelo reflejó relaciones de poder determinadas entre actores en un momento histórico dado, incluyendo un muy limitado desarrollo del mercado privado de servicios. Además, como bien explica Pribble (2013), lejos de ser un rasgo que está presente o ausente de las reformas de política, el universalismo conlleva gradientes que van desde el nivel más puro hasta el neutral y el regresivo pasando por el moderado y débil”. En MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana y SÁNCHEZ-ANCOCHEA, Diego (2013: 57).

⁴⁶ Los citados autores sostienen que *“el caso costarricense ofrece lecciones importantes tanto a aquellos países que tienen sistemas históricamente excluyentes (Filgueira 1998) e informales (Martínez Franzoni 2008) como a aquellos que están tratando de recrear*

(Ibíd., p.4). Repasando la historia de las políticas sociales desde el universalismo aplicado en ese país, estas autoras analizan las nuevas posibilidades inauguradas a partir del año 2005 con el gobierno del Frente Amplio que introdujo una nueva concepción, materializada en dos sentidos. Por un lado, se produjo la ampliación de las Asignaciones Familiares al incorporar buena parte de la población vulnerable, inserta en el mercado informal de empleo mediante transferencias monetarias (TMC); al igual que las aplicadas en Argentina a partir de 2009 mediante la AUH, ampliaron la base de la protección social clásicas desde los trabajadores formales hacia los informales o desempleados, tomando como base las familias con hijos menores o discapacitados⁴⁷.

Por su parte, Horacio Etchichury (2015) ha sostenido la inviabilidad de considerar universal el reconocimiento de derechos sujeto a condicionalidades de salud y educación en las políticas sociales como la Asignación Universal por Hijo. (ver su descripción en Anexo).

En el caso uruguayo desde el año 2015 se agregó un cuarto pilar de bienestar, sumado a los tradicionales de empleo, salud y educación, relativo a la instalación de un sistema de cuidados que atienda las situaciones de dependencia (infancia, discapacidad y tercera edad). Sin embargo y considerando la expansión de la cobertura de la oferta social en su conjunto, para Antía y Midaglia, subsiste todavía en Uruguay *“una fuerte estratificación de las prestaciones públicas,*

sistemas universales a partir del telón de fondo de las reformas de mercado (Pribble 2013)”. Debe recordarse el planteamiento de Martínez Franzoni, (2008) por el cual *“los regímenes informales de bienestar son aquellos en los que el manejo de riesgos de la mayoría de la población gira solo en torno a las familias, tanto en materia de estrategias de protección social, como de estrategias de generación de ingresos en gran medida trasnacionales. En estos regímenes las lógicas de asignación de recursos, mercantil, colectiva y familiar, se desdibujan entre sí bajo la preeminencia de esta última”*. En Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, Ibíd., p. 3 cita.

⁴⁷ En la actualidad, se identifican tres componentes principales en el campo del apoyo monetario a las familias con hijos. Un primer componente refiere a las Asignaciones Familiares contributivas para los asalariados en relación de dependencia de ingresos bajos, el segundo corresponde a las Asignaciones Familiares no contributivas (del Plan de Equidad) orientadas a la población vulnerable con hijos a cargo, y el tercero consiste en las deducciones por hijos dirigidas para los trabajadores de ingresos medios y altos que tributan IRPF. Ibidem. Antía y Midaglia, 2015:15.

configurándose diferentes calidades de beneficios”. (Ibíd., p. 11).

La misma expansión de las asignaciones familiares se realiza respecto del sistema de pensiones al ampliar la cobertura *no contributiva* a amplios sectores poblacionales para los casos de Argentina y Uruguay. Para Alonso y Di Costa (2011)⁴⁸ la gestión kirchnerista de las políticas sociales mediante el “Plan de Inclusión Previsional” y la re-estatización de los fondos previsionales pudo plantear una reforma a la reforma de los años 90’s, caracterizada por *sucesivos aumentos de la jubilación mínima, ampliación de la cobertura a través Plan de Inclusión Previsional (moratoria), la Ley de Opcionalidad (2007) y la Ley de Movilidad Jubilatoria*⁴⁹.

Para el caso chileno, Claudia Robles (2011) ha planteado que la reforma aprobada en marzo de 2008, incorporó una serie de transformaciones y mecanismos al funcionamiento del sistema previsional con un énfasis especial en la articulación entre los componentes contributivo y no contributivo, en aras de sustentar *la equidad en el acceso a la protección social. Fundada en un triple pilar en materia previsional compuesto por la capitalización individual obligatoria (pilar contributivo), el de ahorro previsional voluntario (APV) (pilar voluntario) y el sistema de pensiones solidarias (SPS) (pilar solidario)*. Ibíd., p. 33.

⁴⁸ Los autores referencian los diversos tratamientos de la temática en Isuani y San Martino (1993), Alonso (2000), Rofman (2003), Cetrángolo y Grushka (2004), Barbeito y Lo Vuolo (1995), Bertranou, Grushka y Rofman (2001), Goldberg y Lo Vuolo (2005), y Mesa-Lago (2009).

⁴⁹ La nacionalización de diciembre de 2008 (Ley 26425) modificó radicalmente la estructura del sistema, eliminando el régimen de capitalización y sustituyéndolo por un esquema de reparto. En 2007 se dicta Ley 26222 propiciando *la posibilidad de volver al subsistema de reparto*. En 2008 mediante Ley 26417 se establece que los haberes del sistema de reparto serán ajustados dos veces por año, con base en la evolución de los salarios y la recaudación de recursos tributarios destinados al pago de prestaciones previsionales. Tal mecanismo se aplicó por primera vez en marzo de 2009. (...) Entre 2003 y 2010 se produjeron 12 aumentos sucesivos de la jubilación mínima. A partir de 2003 la jubilación mínima casi duplicó su poder de compra, pasando de \$150 a \$290 (en pesos de 2001)

5.3 Familia, Género y derechos del cuidado

A mitad de la primera década de este siglo, los análisis sobre los regímenes de bienestar latinoamericanos tomaron un fuerte rumbo para incorporar la perspectiva de género y visibilizar de este modo el trabajo de reproducción social no remunerado del núcleo familiar; destacan en ese plano, los análisis pioneros realizados por Martínez Franzoni (2005, 2008), Sonia Draibe y Manuel Riesco (2006), Arraigada (2005) entre otros; con posterioridad se expandirán amplificando el campo. En dicho marco Cerdá (2018) señala que los primeros estudios, partían desde la concepción de la “economía del cuidado” para criticar a la literatura existente sobre los “regímenes de bienestar” por un lado, mientras que cruzaban sus preocupaciones con otras temáticas tales como la perspectiva de género, infancias, familia y políticas sociales; por otro, indica este autor, es posible pensar en una doble ruptura ya que si en el marco de la concepción del trabajo se contemplaba a las tareas de cuidado dentro (o fuera) del hogar, por otro lado, la idea impuesta de los regímenes de bienestar pasa en la actualidad de la región a dar paso a la “organización social del cuidado” (Faur, 2014)⁵⁰.

Para Martínez Franzoni, el foco pertinente precisa de investigar el trabajo no remunerado del núcleo familiar como característica regional de una tradicional división del trabajo por

(Cohan Díaz Frers y Levy Yeyati, 2010) citado por Alonso y Di Vita, pp. 41-42.

⁵⁰ Algunos de los trabajos que se pueden mencionar en este sentido son: Esquivel, Valeria (2011) *Economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. Panamá, Panamá: PNUD. Esquivel, V. (2012) “Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la ‘organización social del cuidado’ en América Latina”; en *La Economía Feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo: ONU Mujeres; Faur, E. (2014) *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores; Marco Navarro, F. y Rodríguez Enríquez, C. (2010). *Pasos hacia un marco conceptual sobre el cuidado*. En: Montañó Virreira, C. y C. Calderón Magana (coords.) *El cuidado en acción: Entre el derecho y el trabajo*. Serie Cuadernos de la CEPAL. N° 94. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

género; de este objetivo se desprende vislumbrar *el trabajo de cuidados* que suple las deficiencias y/o ausencias del sector público.⁵¹ La autora analiza dieciocho países de la región y toma como dimensiones de análisis el *acceso al mercado laboral e ingresos*, la *participación relativa de las familias*, las *políticas públicas y el mercado*; el *desempeño del régimen*, en el marco de *condiciones sociodemográficas y socioeconómicas*, factores todos que le permiten inferir cuatro regímenes de bienestar; caracterizado el primero como *productivista-informal* que contempla los casos de Argentina y Chile, un segundo *proteccionista-informal* en el cual agrupa a Brasil, Panamá, Uruguay, Costa Rica y México; un tercero de características *informal asistencial* en el que incluye a países como Ecuador, El Salvador, Guatemala, Colombia, Venezuela, Perú y República Dominicana; y por último un cuarto grupo *altamente informal* en el cual ubica a Bolivia, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Una subsiguiente dimensión desde la perspectiva de género avanza más allá de la invisibilidad del trabajo doméstico para posicionarse críticamente desde *los derechos del cuidado* sobre los análisis existentes de los “regímenes de bienestar”. La complejidad del bienestar en el marco de las desigualdades sociales, en las cuales el cuidado es traducido en derechos sociales, permite plantear el cuidado como un campo de conocimiento, definido por tres elementos: tiempo y dinero para posibilitar el cuidado y servicios posibles del mismo.

En un trabajo clásico sobre el área Borderías, Carrasco y Torns⁵² presentan la sutil diferencia terminológica cuando se emplea el término *cuidado (care)*, *de servicios de cuidados*, *de servicios de*

atención o del trabajo de cuidados (que a veces se incluye en el trabajo doméstico familiar o trabajo de reproducción). Pensando que el empleo de tan diferentes modos de aludir implica *no necesariamente al mismo proceso*, para lo cual proponen la precaución del uso del término *cuidado* que, si bien evita la denominación de trabajo, vuelve *más vulnerable su identificación con “la mística del cuidado”*.

Más allá de la tradicional distinción entre población económicamente activa e inactiva, en su análisis de la protección social en la región, Chechini destaca el sector poblacional “*dependiente*” que aun estando en edades productivas no se encuentran insertos en el mercado laboral o están en condiciones de precarización laboral. Esta población “*depende*” entonces de los trabajadores insertos sea en sectores de media o alta productividad, para los cuales la familia o el Estado, necesitarían transferirles recursos para satisfacer su consumo; en base a ello distingue tres situaciones, asociadas al vínculo de las personas con el mercado de trabajo.

Por el contrario, Borderías, Carrasco y Torns plantean a diferencia de Chechini, la importancia de la invisibilidad del nexo refiere “*al desplazamiento de costes desde la producción capitalista hacia la esfera doméstica. Estos costes tienen que ver fundamentalmente con la reproducción de la fuerza de trabajo y el mantenimiento de la población*”. A la par que sustentan suplantando dependencia por interdependencia y no observar solo los cuidados materiales sino también aquel tiempo empleado en la formación y acompañamiento subjetivo.⁵³

⁵¹ Martínez Franzioni parte de considerar como en los países de América Latina existe un alto grado de frecuencia en la imposibilidad de acceder al mercado y a los servicios públicos de grandes grupos poblacionales que revela las múltiples estrategias de carácter familiar o comunitario, entre las cuales destacan la permanente combinación que realizan las mujeres entre el trabajo del cuidado de las familias y su participación en mercados laborales no regulados e informales, generalmente en la economía de servicios.

⁵² Borderías C., Carrasco C. y Torns T. (2011) plantean al respecto que *Los servicios de cuidados o de atención, en general, hacen referencia a servicios públicos o trabajos mercantilizados; en cambio, el trabajo de cuidados se utiliza más para referirse a un*

trabajo que se realiza desde los hogares, orientados a las personas del hogar o de la familia y no remunerados monetariamente. p. 71.

⁵³ *La idea de reproducción social incluye naturalmente la reproducción y subsistencia de toda la población y no solo de la fuerza de trabajo. Incluye particularmente aquella parte de la población habitualmente denominada como dependiente. (...) De hecho, se acostumbra a identificar el concepto de dependencia con niños, niñas o con personas ancianas o enfermas o con alguna minusvalía. Dicha versión es una idea muy restringida de dependencia. La dependencia humana -de mujeres y hombres- no es algo específico de determinados grupos de población, sino que es la representación de la vulnerabilidad de las personas. (...) De ahí que, más que la dicotomía independencia/dependencia, se debería sostener la idea de interdependencia, ya que todas las personas son social y humanamente*

El desarrollo de las autoras españolas se engarza con la tríada emergente entre políticas sociales, género, uso del tiempo con los derechos de cuidado y de corresponsabilidad en dos niveles distintos: en la necesidad de captar mejor las actividades de cuidado para lograr que se efectivicen transformaciones reales, que modifiquen la distribución inequitativa del uso del tiempo entre varones y mujeres. En la misma línea, se plantea que el área de cuidados y el uso del tiempo coloca el desafío de diseñar acciones y respuestas públicas que incidan en políticas activas de empleo y en las discriminaciones hacia las mujeres en el mercado laboral”, cuestión común en ambos continentes, sobre todo para las madres jóvenes y su inserción laboral. (Aguirre Rosario, Ferrari Fernanda, CEPAL, 2014: p.65).

El diagnóstico realizado por quienes ha indagado acerca de los modelos de cuidado en la región afirma que en los Estados de bienestar en América Latina existe escasa “desmercantilización” y casi ninguna “desfamiliarización” ya que dichos regímenes de bienestar no solo combinan estratificaciones de clase, sino de género en términos de haberse constituido en base a un patrón de trabajo masculino proveedor y mujer reproductora y cuidadora. En la región los regímenes de proveedor único de los hogares. Según Martínez Franzoni (2005) ha caracterizado dos subgrupos dentro de los regímenes de estado de bienestar de proveedor único, por un lado, el estatal sería los casos de Uruguay y Costa Rica mientras que un segundo grupo de corte liberal *un desplazamiento desde el Estado hacia la prestación privada de servicios* con ejemplos en los casos de Argentina, Chile y México.

En el marco de las políticas sociales actuales en Chile, la familia tiene un rol central más que el

género a pesar de su incorporación en la reforma previsional tal como fuera planteado por Claudia Robles (2011) mientras que en Uruguay el género ha sido abordado con mayor especificidad, la tendencia parece sugerir que la perspectiva de género resulta ineludible en la región. En Argentina el debate sigue vigente en término de polarizaciones entre la perspectiva de género y la familia⁵⁴, discutido por Laura Pautassi (2014)⁵⁵ AUH ha argumentado la vuelta a la responsabilización femenina.

interdependientes y requieren distintos cuidados según el momento del ciclo vital (...) En determinados periodos las personas pueden ser más dependientes biológica o económicamente y requerir más cuidados emocionales. Ibíd., p. 53.

⁵⁴ Al respecto véase en Anexo cada una de las descripciones de los programas en curso en cada país.

⁵⁵ Para Laura Pautassi⁵⁵, abordar la problemática del cuidado significa pensar “en un problema de ejercicio de derechos, cuando éstos están acordados como condición

de una política pública”. Por ello es taxativa al aseverar que se trata de un debate en donde se entrecruzan derechos, desigualdades y política. Desde este enfoque es posible eclipsar la tradicional mirada sobre los derechos relacionados con estatus tales como el trabajador/a, y enfocar la potencialidad del principio de igualdad material de las garantías ya abiertas por el acceso a una política pública amplificadora de ciudadanía.

6. Anexo

6.1 Descripción de políticas sociales de Argentina 2000-2007.

Los años noventa, cuya descripción ha sido realizada por un conjunto innumerable de autores trajeron aparejados cambios significativos en los modos de concebir la política social. Fue caracterizada como una década de transformaciones neoliberales conducentes al desmantelamiento mediante la mercantilización de “áreas sensibles para la reproducción de la vida” (Serra H., 2014)⁵⁶ en dimensiones de salud, previsión social, unidos al impacto tecnológico en el mercado de trabajo⁵⁷, desarticularon las condiciones de reproducción social en Argentina. En un contexto internacional de crecientes tendencias hacia la informalización y/o precarización de los ocupados y la desregulación de las antiguas protecciones sociales⁵⁸. La precariedad del empleo origina un debate de varios caminos que se bifurcan, en tanto algunos analistas lo observan desde *condiciones precarias*, tal como fuera planteado por Neffa (2010), otros instan a marcar dicha característica dentro de un mapa mayor, pensando desde *la marginalidad y la heterogeneidad estructural*, como lo realizan Salvia, Chávez Molina y colaboradores. El acento puesto en uno u otro término precariedad o marginalidad abrirá tramas conceptuales diversas sobre la informalidad laboral. Tanto los altos niveles de desempleo y la disminución del salario

real, así como la regresividad en la distribución del ingreso, “indujeron niveles de pobreza nunca antes se habían conocido” (Torrado, S.).

El desmantelamiento auspiciado por el Estado *mínimo* se traducirá en *políticas de focalización* hacia los sectores más vulnerados por estos cambios, junto a procesos de descentralización y/o terciarización sobre todo en salud y educación, acompañados de privatizaciones de servicios públicos esenciales como el agua, la electricidad, comunicaciones y gas así también como de los hidrocarburos, entre aquellos más centrales. Como fuera sugerido por Britos y Caro (2002) *Las transformaciones de las políticas sociales en Argentina, visibles en la década de 1990, parecen orientarse hacia la conformación de un híbrido institucional en el que permanecen los rasgos corporativos del anterior modelo de bienestar social, se debilitan las políticas universales y las políticas de asistencia se convierten en el campo de experimentación para la radicalización de la orientación liberal.*

Como bien fuera señalado por Susana Hintze (2010) no es posible caracterizar a Argentina sin referirse a la crisis de que implosiona en el año 2001, signando los dos años siguientes por una caída generalizada del empleo y un deterioro del poder adquisitivo de los trabajadores dado el incremento de precios que siguió a la devaluación y con una fuerte expansión de puestos asalariados no registrados y no asalariados (Beccaria y Maurizio, 2005)⁵⁹.

⁵⁶ Serra advierte sobre la importancia de distinguir “entre Neoliberalismo y Consenso de Washington, el primer término hace referencia una serie de propuestas teóricas surgidas a comienzos de los años 70, como reacción a la crisis del capitalismo y en discusión con las políticas keynesianas, y que incluyen a las propuestas del consenso de Washington. Por consenso de Washington entendemos a una serie de políticas que incluyen reorientar el gasto público hacia áreas que ofrecen altas tasas de retorno educación, salud e infraestructura; reforma impositiva; liberación de la tasa de interés; tasa de cambio competitiva; liberalización de los mercados; liberalización del comercio y la inversión extranjera directa; privatización; desregulación o abolición de las barreras de circulación de bienes y servicios; asegurar los derechos de propiedad. (Panizza, F. 2009:11)”. En Serra Hugo Rodrigo (2014). Op. cit., p. 64.

⁵⁷ Serra presenta el cambio crítico de cifras, citando los análisis de Julio Neffa (1998) y de Alfredo Iñiguez (1997) quienes estimarán respectivamente que del “total de la PEA

al comienzo de este periodo con el 17,9% de las personas con problemas de empleo, pasándose al 40,1% en doce años. El aumento sostenido del desempleo se reflejó en un incremento en las tasas que pasaron del 6,5 al 14,9 entre 1991 y 1997, con un pico de 18,4 en el 1995, es decir 1.300.000 desocupados más en 6 años. Ibid, p. 66.

⁵⁸ Torrado indica como la crisis “se tradujo en un aumento significativo de la pobreza y la indigencia, que tuvieron sus valores máximos en el primer semestre de 2003 con un 54% de personas pobres y un 27,7% de indigentes”.

⁵⁹ En Argentina durante los años 2001-2002 se vivió el empeoramiento dramático de todos los indicadores sociales. El desempleo alcanzó su récord histórico (18.3% en octubre de 2001 y 21.5% en mayo de 2002), y se incrementaron notablemente los niveles de pobreza e indigencia. Al momento de asumir Néstor Kirchner en mayo de 2003 la pobreza abarcaba a 54% y la indigencia a 27.7% de las personas. (Alonso y Di Costa, 2011:33).

Una diferencia también establecida por diversos analistas refiere a como a partir del año 2002 durante la presidencia de Eduardo Duhalde se transita el periodo conocido como “Emergencia Económica Nacional” (Ley 25.561) y se dispone en un acuerdo conocido como Mesa de Diálogo⁶⁰ implementar *una serie de políticas sociales*, cuya finalidad primera fue la contención de los sectores más vulnerables, mediante el “Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados”⁶¹ que estipulara una transferencia monetaria, mediante una condicionalidad de contraprestación laboral y /o capacitación laboral⁶². Britos y Caro han señalado *como las estrategias de workfare, entendidas como “aquellas políticas que, en lugar de poner el acento en los ‘incentivos’ y ‘derechos’ al empleo, lo colocan en la directa ‘obligación’ de emplearse como precio a pagar para recibir un subsidio”*⁶³. De modo que el *workfare*, obligación de contraprestación por el subsidio otorgado por la realización de tareas organizadas en dependencias estatales no puede bajo ningún concepto asimilarse con políticas de promoción del empleo⁶⁴.

El Plan Jefas y Jefes de hogar también tuvo una implementación diferente a anteriores políticas sociales ya que se recurrió a la creación de un organismo de control⁶⁵: “Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control” (CONAEyC) del Plan de Jefas/jefes de Hogar Desocupados”.

Golbert manifiesta que este plan es imposible considerarlo “como un plan asistencial más, ni por su diseño, ni por los recursos movilizados” así como por sus efectos ya que dada la grave situación de conflictividad social, su rápida y efectiva implementación ayudó a paliar un estado de crisis de amplio sectores poblaciones. Aunque si bien no alcanzó a tan pregonada universalidad, “la cantidad de beneficiarios resultó *incomparablemente mayor que el número alcanzado con otros programas*; se estimó 73% de los desempleados para octubre del 2002 al. (Ibíd., pp. 33 y 36)

⁶⁰ Golbert ha señalado por Decreto N° 565 del 03/04/02 se estableció **el Derecho Familiar de Inclusión Social** que sostuvo el acceso a un ingreso mínimo a todos los jefes/as desocupados mediante el Plan Jefes/as de Hogares Desocupados. Indica esta autora que *la universalidad del programa se debió a que la Mesa de Diálogo Argentino, bregó por la atención de la emergencia social, con carácter urgente y como un derecho universal*. Las estrategias de focalización ya utilizadas en anteriores políticas sociales fueron evitadas y de aplicarse hubieran significado demoras y atrasos frente a una situación social acuciante *que hubiera aumentado el malestar y la conflictividad social*. Tal como comenta la autora “*estaba demasiado presente el fracaso del programa Solidaridad, fracaso que en buena parte era atribuible a la propuesta de un esquema de focalización minucioso y complejo*”. En Golbert Laura, 2004: pp. 27-28

⁶¹ La transferencia monetaria estipulada en la cifra de ciento cincuenta pesos argentinos (\$150) y cuyo importe equivalía en ese momento al 75% de un salario mínimo se otorgó a los jefes/as de hogar desocupados con hijos menores de 18 años. Cerdá J. M. (2010).

⁶² Se ha señalado que el programa alcanzó en sus inicios a casi dos millones de personas, siendo el programa de asistencia social más ambicioso. con posterioridad a la mitigación de los efectos más críticos “el cierre de los padrones de beneficiarios, su reformulación a partir del 2004 y la desactualización de la suma brindada hizo que el programa fuera perdiendo relevancia como política social el *Plan Jefe* no logró convertirse en una política de Estado y con el cambio de gobierno en el 2003 pasó a formar parte

de un conjunto de planes sociales focalizados destinado a contener a los sectores vulnerables”. En Cerdá Juan Manuel (2010).

⁶³ Los autores siguen el planteo realizado por LO VUOLO, Rubén (2001): *Alternativas. La economía como cuestión social*. Grupo Editor Altamira, Buenos Aires, p.116

⁶⁴ Britos y Caro señalaron que la introducción de programas de *workfare* se produjo en el marco de la reformulación de la asistencia financiera al país por parte de los bancos multilaterales de desarrollo, componiendo parte del segmento compensatorio de la cartera de préstamos de estos bancos. Siguiendo lo señalado por Carlos Acuña y María Fernanda Tuozzo (2000): “La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso de Argentina”, en Diana Tussie (comp.) *Luces y sombras de una nueva relación*, Buenos Aires: Flacso- Temas Grupo Editorial,

⁶⁵ Mediante la Mesa De Diálogo convocada por el presidente Duhalde e *integrada por representantes de organizaciones de la sociedad civil, de la Iglesia y de Naciones Unidas*, se propusieron la elaboración de reglas y condiciones que permitieran asegurar tanto *eficiencia como transparencia en la distribución de los subsidios*; entre otros se establecieron *los criterios para conformar los padrones de beneficiarios, los mecanismos de control con participación de organizaciones no gubernamentales así como las modalidades de distribución de la ayuda*”. Los recursos asignados provenían de dos fuentes distintas, por un lado, de la redistribución de créditos presupuestarios y por otro de la retención a las exportaciones.

Desde el año 2004 durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2008), diferentes agencias estatales crearon nuevos programas sociales. Mientras que el Ministerio de Desarrollo Social se hace cargo de la asistencia social⁶⁶ en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se promueven programas de capacitación sobre todo para jóvenes.⁶⁷ A estos deben sumarse los proyectos de asistencia técnica para las áreas rurales que se implementaron desde el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca⁶⁸.

Así se da curso a nuevas políticas sociales entre los años 2006 al presente, a partir de una redefinición estatal sobre el bienestar y el acceso a los derechos, se implementan políticas públicas que rompen con la lógica de todos los programas de asistencia social del último siglo (Danini y Hintze, 2010).⁶⁹ La primera conocida como “*Plan de Inclusión Previsional*” otorgó a casi dos millones de jubilaciones a personas mayores de 65 años, que ascendió la cobertura previsional de 63% en el 2005 al 78% en el 2006. Este programa no discriminó por condiciones socioeconómicas ni impuso ningún tipo de requisito a sus beneficiarios, conocidos como *protección social no contributiva*, en Argentina fueron beneficiarias muchas mujeres que accedieron a la jubilación por ama de casa.

Otra política orientada en el mismo sentido es la Asignación Universal por Hijo para la protección social, (en adelante AUHPS) implementada como una nueva política pública de Asignaciones familiares a partir del año 2009, promulgada por Decreto 1602/2009 a fines de octubre de 2009 por la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner⁷⁰. El énfasis en la política de AUHPS, concretamente está

dirigida a niñas y niños menores de 18 años hijos de personas que no cuenten con otra asignación y que dependan de trabajadores/as informales cuyo ingreso no sea superior al establecido por el Salario Mínimo Vital y Móvil, desocupados/as que no estén cubiertos por el seguro de desempleo, trabajadores/as que forman parte del régimen especial de servicio doméstico o de monotributistas sociales.

La AUHPS implicó pensar en medidas conducentes para paliar las inequidades de la pobreza, más precisamente su reproducción intergeneracional, aplicando condicionalidades en relación a educación y salud. Significó además un punto de inflexión en el tradicional abordaje de las políticas sociales y un cambio respecto a la concepción acerca de las medidas necesarias para lograr la inclusión social, y en particular la inclusión escolar de los niños y jóvenes en edad de educación obligatoria, hijos de quienes no tenían trabajo formal o si lo tenían era irregular y temporario. En términos de Rubén Lo Vuolo (2009)⁷¹ la AUHPS reconoce asignaciones familiares a los desempleados o trabajadores informales como una categoría en sí a ser protegida. Si la AUH trata de igualar las condiciones de vida de los hijos de sectores sociales con problemáticas de ingresos y empleo, esta política se conjuga con una serie de políticas emprendidas por los propios ministerios de educación tanto de jurisdicción nacional como provincial, e inclusive de jurisdicciones municipales mediante una serie de programas de inclusión educativa.

La creación de la Asignación Universal por Hijo (AUHPS) expresa un viraje en el Sistema de Seguridad Social en general, y de asignaciones familiares, en particular, en términos de su

⁶⁶ “*Plan familias para la inclusión social*”, el “*Plan nacional de seguridad alimentaria*” y el “*Plan manos a la obra*”.

⁶⁷ “*Seguro de capacitación y empleo*”; el “*Programa de empleo comunitario*”, el “*Programa más y mejor trabajo*” y el “*Programa jóvenes con más y mejor trabajo*”.

⁶⁸ “*PRODENAQA*”, el “*PRODERNEA*”, el “*PRODEPA*”; el *PROINDER* y el “*Programa Mujeres Rurales*”.

⁶⁹ Recordemos que en el marco de los procesos de ajuste estructural en 1994 se había establecido un sistema mixto, con un pilar común y otro opcional, entre un régimen

público de reparto y uno de capitalización individual. En un contexto restrictivo de prestaciones sociales la proporción de población adulta sin cobertura previsional resultaba alarmante.

⁷⁰ Dicho decreto fue incorporado al Régimen de Asignaciones Familiares -Ley N° 24.714.

⁷¹ El debate sobre la ampliación e inclusión de categorías sociales no incorporadas tiene su primer anclaje en el grupo Lo Vuolo y Von Parijs con la propuesta sobre Ingreso Universal Ciudadano.

organización administrativa, sus destinatarios, el tipo de beneficio, las formas de acceso y requisitos de permanencia y las fuentes de financiamiento⁷². Teniendo en cuenta este marco regulatorio, es que dentro del esquema de prestaciones pueden reconocerse dos subsistemas: un subsistema de base contributiva, que comprende a los/as asalariados/as en relación de dependencia y entre los beneficios se pueden mencionar la asignación por nacimiento, por maternidad, por adopción, por matrimonio, la asignación prenatal, la asignación para hijos/as menores de 18 años, para hijos/as con discapacidad y una ayuda escolar. Un segundo subsistema de base no contributiva, de reciente creación, en el cual se enmarca la AUHPS. Cabe destacar que ambos subsistemas se encuentran dentro de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)⁷³.

Más específicamente, las condicionalidades de su recepción se refieren a los requisitos de acreditar, hasta los cuatro años de edad inclusive, el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Y desde los cinco a los dieciocho años deberá acreditarse, además de los mencionados controles de salud, la concurrencia de los/as menores y jóvenes a establecimientos educativos públicos. La

AUHPS resulta incompatible con otros programas o planes sociales, al quedar plasmado en el artículo 9 del mencionado decreto, el cual determina que: La percepción de las prestaciones previstas en este, resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714, y sus respectivas modificatorias y complementarias. Asimismo, se simplifican las prestaciones sociales en relación a los programas de transferencias. Se tiende a unificar los programas y planes de casi todo el país en la AUHPS. (Se transfieren los beneficiarios del Plan Familias Para Inclusión Social, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y gran parte de los programas provinciales). Para Cerdá esta política resulta similar a la existente en Uruguay y en Chile.⁷⁴

6.2 Descripción de políticas sociales en Chile, 2000-2017

Diversos autores han descripto la política social chilena con patrones similares al resto de la región hasta el golpe militar de 1973.⁷⁵ Los diagnósticos más recientes se abocan a constatar

⁷² Hintze S. y Costa Ma., Cap. 4 “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”. En Danani C. y Hintze S. coord. (2011) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990 – 2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

⁷³ El decreto establece que la implementación operativa, supervisión, control y pago de la AUHPS, así como el dictado de la normativa vinculada a esta, está a cargo de la ANSES. En cuanto a los fondos para la AUHPS, el decreto señala que el financiamiento necesario provendrá de los recursos del régimen previsional (establecidos en el art. 18 de la ley N° 24.241), el 40% de los cuales corresponde a fuentes no contributivas (como el IVA); estos recursos se han fortalecido a partir de las inversiones que se han efectuado de los fondos que constituyen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el decreto n° 897/07 y de la rentabilidad anual obtenida.

⁷⁴ Programas similares existen desde hace ya más de un quinquenio en Uruguay -el “Asignación Familiar”- y en Chile- “Subsidio Único Familiar”-. OIT. *Asignaciones Familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reformas*, Oficina Santiago de Chile, 2007.

⁷⁵ Tomando los aportes realizados por Arellano, 1988; Larrañaga y Contreras, 2010, Sanchez de Buglio establece etapas, cuyo sumario, destaca que entre 1932 y 1955 se da una expansión de prestaciones y beneficios para sectores de grupos medios (especialmente empleados públicos y particulares). Se trata de un Estado que desarrolla un papel benefactor estratificado o segmentado por categorías ocupacionales. Entre 1964 y 1973 se genera una fuerte incorporación de los sectores populares (campesinos y sectores marginales urbanos) tradicionalmente excluidos del accionar estatal. La política social da prioridad a la redistribución del ingreso y aumenta significativamente el gasto público, en particular, en previsión, educación, salud y vivienda. El Estado ejerce un rol redistribuidor y propiciador de mayor igualdad social. Entre 1973 y 1982 se produce una abrupta retirada del Estado y una drástica caída del gasto público social bajo el gobierno militar. Éste implementa un modelo económico neoliberal que introduce mecanismos de mercado en todos los campos e impulsa la privatización de las prestaciones de salud, educación, previsión, etc. Desde 1982 a 1989, se implementa un Estado de bienestar residual, cuyo objetivo se centra en minimizar los impactos de la crisis económica en los sectores más carenciados.

los gobiernos de la concertación, conocidos por el consenso en relación a lograr cierta estabilidad política a efectos de evitar cualquier regresión autoritaria, suponen la continuidad del modelo pro-mercado y crecimiento instaurado así como de la gradualidad de cualquier cambio, lo que a su vez significa enmarcarse en un contexto internacional en que la ideología neoliberal logra un predominio sin mayor contrapeso⁷⁶. Desde 1990 al 2010 se establecen nuevas políticas sociales; con especial atención a los grupos sociales vulnerables por lo que se amplía la cobertura de las prestaciones sociales, e incorporan estrategias bajo el enfoque de derechos y de garantías. Éste se evidencia en iniciativas tales como, el régimen de prestaciones de salud (Auge), la reforma previsional, y el sistema de protección social, políticas durante el gobierno de la presidenta M. Bachelet (2006- 2010) (Raczynski, 2008). En este marco Larrañaga (2007) da cuenta de la estrategia de crecimiento con equidad de las políticas sociales de la concertación evaluadas en sus aspectos positivos por elevar la *tasa de crecimiento del ingreso per capita y la rápida reducción de la pobreza, mientras que en su costado negativo muestra con persistencia altos niveles de desigualdad*⁷⁷. En el marco de estas sumarias caracterizaciones, Larrañaga (2007) define a la política social como:

Un conjunto de prestaciones, transferencias y programas que pueden agruparse en cuatro categorías: subsidios monetarios, seguridad social, servicios sociales y programas de desarrollo social. El primer grupo

incluye los subsidios que se entregan a hogares pobres; el segundo grupo son los pagos y transferencias que descansan en una lógica contributiva; el tercer grupo representa la política social tradicional en los sectores de educación, salud y vivienda; mientras que la cuarta categoría incluye a una variada gama de programas de más reciente creación y orientada a grupos específicos de la población. En términos cuantitativos, el gasto en subsidios monetarios representaba en el año 2002 el 3.7% del gasto social; los pagos de seguridad social un 39.8; los servicios sociales un 50.4% y los programas de inversión social un 6.1%. (2007:9).

A partir del año 2002 al Programa social denominado Chile Solidario, propuesto por el presidente Ricardo Lagos, comienza a delinearse una nueva etapa en materia de bienestar social. Es importante señalar que diversas fuentes definen a *Chile Solidario* como **un sistema de protección social** cuyo objetivo es la superación de la extrema pobreza, a partir de activar las *capacidades de las familias participantes*⁷⁸. Basado en un enfoque intersectorial coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social se articula tanto el acceso de los beneficiarios a un conjunto de programas y beneficios sociales⁷⁹. Chile solidario consta de tres componentes: apoyo psicosocial, acceso preferencial a la red de programas sociales y acceso garantizado a los subsidios estatales; su finalidad se enmarcó en *activar las capacidades de las familias a través del cumplimiento acordado de metas en siete dimensiones: salud, identificación, educación, ingresos, vivienda, trabajo y dinámica familiar*⁸⁰.

⁷⁶ El primer gobierno democrático de P. Aylwin (1990-1994) se concentra en: enfrentar los casos de violaciones a los derechos humanos evitando tensionar la relación con los militares, asegurar la gobernabilidad respondiendo a las altas expectativas generadas en la población ante la nueva democracia, mantener la estabilidad macroeconómica y el modelo económico enfrentando la deuda social que se evidenciaba en los altos índices de pobreza y en la baja cobertura de las políticas sociales (Marques Pereira, 2005)

⁷⁷ Larrañaga Osvaldo (2007) “¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?”

⁷⁸ Los autores afirman que este programa de Chile Solidario resulta innovador porque parte de una concepción de la pobreza multidimensional de acuerdo al índice de Desarrollo Humano en base a los aportes de por Amyrta Sen. Resaltan además la necesidad de distinguir a Chile Solidario de otros programas de transferencias monetarias condicionadas de ingreso (TCI) implementados en las últimas décadas en numerosos países de América Latina porque “La transferencia en dinero asociada (Bono Chile

Solidario) resulta un componente secundario a los realizados por otros programas de la región. Larrañaga Osvaldo, Contreras Dante y Dante Cabezas Dante “Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar” Documento de Trabajo PNUD, Marzo 2015

⁷⁹ Mediante este Ministerio se coordinan tanto la red de instituciones participantes como se administran los registros de información y se gestionan los recursos financieros; a su vez a su cargo se encuentra el monitoreo y seguimiento de la política para lo cual recolecta datos que permiten su posterior evaluación. El Banco Mundial contribuye con asesoría en estudios y evaluaciones, así como orientaciones para la gestión y fortalecimiento institucional del sistema Chile Solidario. Larrañaga Osvaldo, Contreras Dante y Dante Cabezas Dante Op. Cit., p.5.

⁸⁰ Los servicios y programas sociales considerados se agrupan en un conjunto de dimensiones: (i) *Identificación Personal, facilita la tramitación de documentos de identificación;* (ii) *Salud, provee acceso garantizado a un plan de salud familiar y de*

El primer componente se desarrolla a través del programa Puente del Fosis. Consiste en un trabajo que realiza con cada familia participante con un profesional o técnico social (Apoyo Familiar). Este componente con duración de dos años y estructurado al menos por 21 visitas profesionales al hogar tiene por fin diagnosticar las limitaciones familiares que impiden su salida de la extrema pobreza, a la par de desarrollar actitudes positivas para conseguir tal logro; el programa determina mediante evaluaciones posteriores durante tres años después de los dos años de apoyo efectivo. El segundo componente es acompañar al acceso preferencial a los programas de la oferta pública social, en modalidades adaptadas a las necesidades de la población en extrema pobreza. El tercer componente de Chile Solidario consiste en garantizar a los beneficiarios, los subsidios monetarios que incluyen *el Subsidio Único Familiar*, por cada menor de 18 años; La pensión para los mayores, sea que correspondan por *vejez, invalidez o discapacidad mental, reemplazada por la Pensión Básica Solidaria en julio del 2008*; una subvención para la escolarización y/o retención de los jóvenes que concurren a niveles educativos medios y un *Subsidio al Consumo de Agua Potable*. Puede además de modo adicional entregarse *el Bono Chile Solidario* consistente en una transferencia en dinero de carácter transitorio, pagada en montos decrecientes en el tiempo y recibidas por la mujer jefa de familia o a la mujer pareja del jefe.

A pesar de que fuera evaluado como un programa que posibilitó cambios en

disposiciones y actitudes de los participantes, los autores registran que no se contó con evidencia empírica que permitiera evaluar el ingreso de los participantes al mercado de trabajo; más aún apoyados en resultados de evaluaciones realizadas por el Banco Mundial sobre Chile Solidario, durante el primer gobierno de Sebastián Piñera prospera una reforma denominada política de Ingreso Ético Familiar, iniciando en 2013⁸¹; innova al programa anterior ya que incluye “*un conjunto de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, un componente de apoyo socio-laboral orientado a generar competencias laborales*”. Se propone la intervención pública a partir de las características de cada familia que evalúa su desarrollo. Larrañaga y otros marcan a este programa como una alternativa, ya que, mediante la generación tanto de ingresos como de empleos, tiende a superar los aspectos destacados como débiles en el Programa de Chile Solidario.

Se ha señalado que a partir de 2011 aquellos beneficiarios en situación de extrema pobreza comienzan a cobrar *transferencias monetarias*, aunque se indican algunos *matices en los montos y especificaciones respecto* a las otorgadas durante el 2013.

El programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) propuesto denominado Ingreso Ético Familiar (en adelante IEF)⁸² establece el Subsistema de Seguridades y Oportunidades a nivel nacional mediante ley 20.595 adjudica al Ministerio de Desarrollo

salud mental, así como acceso preferente a las prestaciones que 4 ofrece el sistema de salud; (iii) Educación, consiste en el acceso preferente a salas cunas y jardines infantiles con extensión horaria, así como a otros programas del sistema educacional; (iv) Dinámica Familiar, acceso preferente a programas de desarrollo social, atención de la violencia intrafamiliar y fortalecimiento del vínculo parental de niños o niñas en situación de riesgo; (v) Habitabilidad, acceso preferente a programas de vivienda social y regularización de títulos de dominio; (vi) Empleo e Ingresos, acceso preferente a programas de reinserción laboral y empleo, de apoyo a actividades económicas, y de capacitación en diferentes ámbitos. Larrañaga Osvaldo, Contreras Dante y Dante Cabezas Dante, *Ibid.*, pp. 3-4

⁸¹ Conserva algunas características de Chile Solidario, puesto que también constituye una política intersectorial de combate a la pobreza extrema con sede en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS, ex Mideplan), con ejecución descentralizada en los municipios y con un componente

de apoyo psico-social a las familias participantes. Además, los autores atribuyen a la importancia que el posicionamiento de derecha al que pertenece el presidente Piñera daría a derrotar la extrema pobreza como un logro frente a su rival la expresidenta Bachelet ya que Chile Solidario no había logrado superar el decrecimiento de la pobreza.

⁸² A continuación, sintetizo los principales aspectos del programa en base al documento elaborado por Vargas Luis Hernán, Cueva Pedro y Medellín Nadin (2017) ¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Protección Social y Salud, N División de Protección Social y Salud, División de Protección Social y Salud, Nota Técnica N° IDB-TN-1163.

Social (MDS) la coordinación y comparte durante su implementación con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) a la vez que se coordina con municipios y gobernaciones previa firma de acuerdos. Desde 2016, el IEF cambia su nominación por Programa Familias - Seguridades y Oportunidades.

Este programa propone un diseño de transferencias monetarias que permita suplementar los ingresos autónomos de las familias para contribuir a superar *el umbral de pobreza extrema*⁸³. Busca además *desarrollar habilidades para la inserción en trayectorias laborales y productivas estables de largo plazo*. Su objetivo propone la atención de familias en situación de pobreza extrema y de aquellas otras afectadas por determinadas condiciones de vulnerabilidad; asimismo incluye adultos mayores de 65 años o más, que vivan *solos o acompañados solo por una persona*, en situación de pobreza como también *personas en situación de calle y menores de edad cuyo padre, madre o tutor se encuentre privado de libertad*. Las transferencias monetarias del IEF se organizan en tres pilares denominados dignidad, deberes y logros.⁸⁴

El IEF establece el Subsistema Seguridades y Oportunidades, que forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Dicho sistema se creó en 2009 para atender a la población más vulnerable socioeconómicamente y consiste en “un modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado”. Pensado como una *estrategia de articulación* de distintos programas específicos⁸⁵ relativos a las condiciones de vida tales como salud, educación, trabajo, seguridad social, el programa se desarrolla mediado por *acompañamiento*, cuyo fin es la protección mientras se optimiza la *inclusión* social laboral de las familias. Su fundamento parte de un posicionamiento multidimensional de la pobreza *-vinculada a factores psicosociales, culturales, geográficos y de acceso a servicios sociales*. El programa conlleva transferencias monetarias que se determinan a través del *acompañamiento* para lograr un *mayor nivel de bienestar para de los beneficiarios* en el tránsito hacia su incorporación socioproductiva.

⁸³ El monto de la Transferencia Monetaria Base se ha diseñado a los efectos de procurar una disminución entre *la brecha entre el ingreso de la familia y la línea de pobreza extrema*, por lo tanto, se excluye a las familias *con ingresos mayores a la pobreza extrema*. Para *estimar los ingresos de los hogares*, a los *ingresos autónomos de la familia* deben agregársele el *valor imputado del alquiler en caso de que sean propietarios de la vivienda*, además de los *subsídios que recibe la familia* (por ejemplo, el *Subsidio Familiar* y el *promedio del Bono de Protección anual*). La Transferencia Monetaria Base se paga mensualmente por un máximo de 24 meses y va decreciendo a razón de un sexto a partir del mes 17, siempre y cuando la familia esté atendida por los programas de acompañamiento. El pilar de dignidad también entrega a las familias el Bono de Protección en una transferencia mensual con valor decreciente, que se recibe por un máximo de 24 meses. El periodo de participación se divide en cuatro intervalos de seis meses: durante el primer intervalo el monto de la transferencia es de \$16.195 (US\$25,1), mientras que en los últimos seis meses el pago es de \$10.269 (US\$16). (Ibidem., pp. 14-15).

⁸⁴ El pilar de dignidad incluye transferencias básicas no condicionadas. El pilar de deberes contempla las transferencias monetarias condicionadas relativas a la asistencia escolar de niños y adolescentes y el seguimiento puntual de la salud para los menores de 6 años. El pilar de logros incluye transferencias que están vinculadas a resultados que reflejan el esfuerzo de las familias. En este último se incluyen el Bono por Formalización del Trabajo y el Bono de Graduación de Enseñanza Media, a partir de 2016, además del Bono Logro Escolar (BLE) y Bono al Trabajo de la Mujer (BTM).

⁸⁵ Mediante Ley 20.379 se crea el Sistema Intersectorial de Protección Social (Gobierno de Chile, 2009; 1) que describe dos tipos de acompañamientos posibles para las familias que se acogen a este programa: *el acompañamiento psicosocial y sociolaboral*. El *acompañamiento psicosocial* tiene el objetivo de “promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo” (Gobierno de Chile, 2012b; 4). Específicamente, se trata de una serie de 19 sesiones de acompañamiento que se realizan durante los 24 meses de la intervención. El objetivo es vincular a los beneficiarios con programas y servicios sociales que atiendan todo tipo de carencias: de salud, discapacidad, jardines infantiles y salas cunas, educación y retención escolar, soluciones constructivas y de equipamiento en habitabilidad, regularización de títulos de dominio en propiedad particular, autoprovisión de alimentos, empleo y competencias laborales, acceso a cedula de identidad y talleres de dinámica familiar. En contraste, el *acompañamiento sociolaboral* tiene por objetivo incrementar la capacidad de generar ingresos autónomos en los adultos a través de la inserción laboral dependiente o independiente, mediante la generación de microemprendimientos, el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad y participación laboral. Asimismo, el *acompañamiento sociolaboral* solamente se utiliza cuando las familias cuentan con miembros mayores de edad y en condiciones de trabajar. Esto excluye a los adultos que están estudiando si sus estudios impiden su participación en los programas de inclusión laboral. (ver Cecchini, Robles y Vargas, 2012:4).

El Programa Eje inicia con la elaboración de un diagnóstico y un plan de intervención que incluye distintos esquemas de acompañamiento, seguimiento y evaluación individual, realizado por un profesional reconocido como gestor de apoyos familiares o laborales para cada familia⁸⁶. La suscripción de la carta de compromiso debe realizarse en presencia del gestor familiar del Programa Eje y es entonces a partir de la suscripción de dicho documento que se considera a las familias como usuarias del Subsistema Seguridades y Oportunidades del IEF, formalmente por lo cual son integradas al padrón de beneficiarios. Tras la firma de la carta de compromiso, un gestor familiar acude al domicilio del usuario *para aplicar una herramienta de diagnóstico. Esta evaluación consiste en el relevamiento de información que se utilizará para identificar los recursos y capacidades de los miembros del hogar.*

Los autores remarcan que no existe un proceso de inscripción como sucede en *“la mayoría de los programas de transferencias condicionadas implementados en la región”*. La estrategia de acompañamiento *psicosociales y sociolaborales* buscan establecer un vínculo más cercano con las familias mediante un trabajo social *personalizado*, cuya principal tarea es tratar de que los miembros de la familia, de acuerdo con sus trayectorias *personales y laborales* se inserten en el mercado de trabajo; el acompañamiento a las familias planificado por 24 meses *mediante* la provisión de recursos de 7 componentes.

La determinación de cuáles son las familias que pueden resultar beneficiarias de este programa, se establece un orden para lo cual el Ministerio

de Desarrollo Social establece y utiliza unas listas *priorizadas para favorecer a los hogares con mayor vulnerabilidad, denominadas “listas preladadas”*⁸⁷. Existe un número limitado de familias que se incorporan por año al programa, establecido por *Ley 20.595, determinado por la capacidad de recursos humanos y técnicos de cada municipio y según el número de nuevas familias beneficiarias que no debe superar las 70 mil por año. El FOSIS elabora los convenios con los municipios y algunas gobernaciones a efectos de transferir las dotaciones de presupuesto necesarias para la implementación local del programa, especialmente para financiar los recursos humanos involucrados en las unidades locales de acompañamiento familiar y laboral. Una vez construida la nómina de familias elegibles, el Ministerio de Desarrollo Social la carga en el sistema informático Eje, para ponerla a disposición del equipo regional de FOSIS en los perfiles del apoyo provincial y técnico, dando inicio al proceso de diagnóstico Eje.*

Este elemento es interesante ya que denota una cultura institucional de información estatal de registro. En enero de 2016 inicia la implementación del Registro Social de Hogares, como mecanismo de focalización para los programas sociales que reemplaza el uso de la Ficha de Protección Social.⁸⁸ Según los autores se busca incrementar la eficiencia de Información Social (RIS) en tanto consolida varias bases de datos con registros administrativos. Se combinan informaciones provenientes del Servicio de Impuestos Internos (SII), el Registro Civil, la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Salud, el Fondo Nacional de Salud y el Registro Escolar de Chile. Especifican que aparte de reducir el número de información a relevar en los hogares, permite informar a las familias que

⁸⁶ El Ministerio de Desarrollo Social y los gobiernos locales contratan a las personas gestoras de los diagnósticos, en el marco de los convenios entre el Ministerio de Desarrollo Social y los gobiernos locales. Durante la etapa de diagnóstico, el gestor familiar visita a cada una de las familias en su domicilio de acuerdo con la nómina prelada elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social. A su vez el programa establece quién puede ser elegido como representante familiar para responder a la visita del gestor. Se destacan como posibles representantes a *la jefa o pareja del jefe de familia; la mujer que desempeña labores de dueña de casa; el hombre jefe de familia; la persona beneficiaria en caso de que viva sola; o bien menores de edad en caso de no existir ninguna persona mayor de edad en el grupo familiar.*

⁸⁷ La prelación se realiza mediante la Ficha de Protección Social. Los criterios para el diagnóstico son *el número de personas*

prioritarias en el hogar, y si este es biparental o monoparental y con base en la existencia de: i) niños de 0 a 8 años; ii) adultos con 60 años o más; iii) discapacitados moderados o severos y iv) embarazadas que participan en Chile Crece Contigo y/o en el Programa de Apoyo al Recién Nacido.

⁸⁸ La ficha usada desde 2007 a 2016 en que se comienza a operar con el Registro Social de Hogares, reemplazaba a la ficha CAS (Comité de Asistencia Social) instrumento que se usaba desde 1979. Ahora mediante el registro no se encuesta a todos los hogares y solamente se encuestará a aquellos que no tengan la Ficha de Protección Social. En el caso que ya tengan la ficha, deberán validar o actualizar la información en el portal del Registro Social de Hogares o presentarse en el municipio donde residen. <http://www.registrosocial.gob.cl/registro-social/ques-es-el-registro-social/>

es lo que el Estado conoce de ellas a su vez que pueden consultar si son elegibles o no para formar parte del programa; dicha ficha se denomina “*cartola individual y cartola hogar*”.

La reforma al sistema previsional –jubilaciones y pensiones– fue caracterizada por Robles (2011) en un perfeccionamiento *el sistema de capitalización individual administrado por el sector privado (las AFP)* amplía su base de cobertura mediante tres pilares. La autora aclara que se mantiene la *lógica instaurada previamente*, respecto de los *aportes privados que se rigen bajo cuentas individuales que dan origen a los beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencias*⁸⁹. El segundo pilar de la reforma crea una política de incentivo al ahorro previsional voluntario (APV), individual o colectivo. El tercer pilar introduce *un pilar solidario de naturaleza no contributiva*, que contempla el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) reemplazando las pensiones mínimas y funciona mediante *una transferencia directa mensual a los mayores de 65 años que no cuenten con el derecho a pensión en algún régimen previsional o quienes sean declarados inválidos y no cuenten con otra pensión*⁹⁰. Es notorio como esta reforma también presenta *una serie de acciones para grupos específicos más vulnerables en materia previsional*, tal es el caso del *Subsidio Previsional para los Trabajadores Jóvenes*, el cual está dirigido a los jóvenes de más bajos recursos que reciban una remuneración igual o menor de 1,5 sueldos mínimos.⁹¹

6.3 Descripción políticas sociales en Uruguay, 2000-2017

Desde la primera mitad del siglo XX, Uruguay tuvo una *matriz de protección social de corte estatista, universalista y de amplia cobertura, consolidada sobre un eficaz régimen de retiro de la fuerza laboral y sobre la universalidad de los sistemas sanitario y educativo*. Así también existe un amplio consenso respecto a la consagración universal y de amplia cobertura de un sistema institucionalizado de políticas sociales en el campo educativo, laboral y de salud, y por otro lado, han devenido marginales las prestaciones asistenciales hacia grupos vulnerables (Filgueira, 1998).

Esta matriz de protección social estatal comienza a decaer a partir de *la década de los 60 durante el inicio de una etapa de crisis socioeconómicas e institucionales*, que influyen en el retiro estatal para la provisión de bienes sociales. Tendencia que se consolida durante la década de los noventa *con la instalación de un nuevo modelo pro-mercado denominado como híbrido, en el que convivieron fuertes impulsos reformistas en algunos sectores de la política pública (empleo y seguridad social) con acciones moderadas o de continuidad en otros (salud)* (Midaglia y Antía, 2007). Las consecuencias de este cambio de rumbo serán visibles en el siglo XXI con *un aumento considerable de los niveles de pobreza e indigencia* que indica no solo *la dispersión de las prestaciones sociales a raíz de las modificaciones introducidas en la década anterior*, sino sobre todo la *debilidad estatal de regulación del mercado*, así como *las dificultades estatales de coordinación de distintas intervenciones públicas*. (Midaglia, 2015).

⁸⁹ Actualmente según lo sugerido por Robles (2011) *el pago del Seguro de Invalidez y Supervivencia deja de estar asociado a las AFP y cubierto por el empleador; se elimina la comisión fija cobrada por las AFP a los afiliados y se promueve la competencia en la industria de los servicios previsionales; se perfecciona el marco regulatorio de las inversiones de los Fondos de Pensiones, para aumentar su rentabilidad, y se incorporan figuras orientadas a disminuir la asimetría en la información a la que tienen acceso los afiliados*.

⁹⁰ La autora plantea el reemplazo al Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS) y sustituye gradualmente la Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM), considerando montos

superiores a los entregados bajo estos dos esquemas. En segundo lugar, estima una tendencia al alza del beneficio que alcanzaría distintos porcentajes de la población más pobre, estimado para cubrir al 60% en julio de 2012. *Ibíd.*, p. 33.

⁹¹ Este beneficio opera como un subsidio a la contratación de jóvenes entre 18 y 35 años que financia el 50% del costo del aporte previsional que deben realizar los empleadores sobre el cálculo de un salario mínimo. Adicionalmente, el trabajador recibe el mismo aporte estatal directamente en su cuenta de capitalización individual. Este subsidio opera durante los primeros 24 meses de cotización del empleado a las AFP. *Ibíd.*, p. 34.

Según un diagnóstico ministerial de fecha más reciente,⁹² desde una óptica *dinámica y multidimensional de la pobreza, es necesario atender a las dinámicas de producción y distribución del bienestar*. Si bien reconocen la existencia de sectores sociales, históricamente desfavorecidos en la dinámica generada por las sociedades pro-mercado, el documento señala que, *sin políticas activas y contundentes del Estado, esa desigualdad deviene en exclusión social*, por lo cual se necesita de la intervención estatal. También se expresan frente a las demandas de género u orientación sexual y a los diversos clivajes en torno a la edad, a la ascendencia étnico-racial y zona de residencial.

La propuesta gubernamental uruguaya inaugura una política de corte transversal e *instala como desafío de primera línea la construcción de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados, asumiendo responsabilidades estatales*, cuestión que tradicionalmente no solo era *relegada al ámbito doméstico-privado*, sino que acumulaba *inequidades de género y económicas*. Superar estas condiciones suponen lograr tres desafíos referidos al rol de prestador de servicios públicos del Estado frente a un primer desafío que asegure *la óptima calidad*

de los servicios públicos: educación, salud, seguridad social, principalmente. Este primer rol del Estado prestador de servicios sociales se liga a un segundo rol que necesariamente debe fiscalizar de aquellos actores privados que producen servicios sociales, para poder cumplir con el tercer desafío de re-vincular a *los sectores más desfavorecidos con los servicios universales*.

En este marco contextual desde el año 2005 bajo el gobierno del Frente (Mujica) el MIDES tuvo el cometido de ejecutar un plan a corto plazo para revertir las situaciones más agravadas, denominado el Plan de Atención Nacional a la emergencia Social (PANES) ley 17.869 de 2005⁹³.

Dicho plan consistió en la implementación de una transferencia condicionada de ingresos (Ingreso Ciudadano) y en una serie de programas focalizados en las personas en situación de extrema pobreza⁹⁴.

El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos⁹⁵ (PIODNA)⁹⁶ se conforma por Componentes estructurales de carácter universal

⁹² Documento de Aporte de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo a la Delegación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) *Pobreza, inclusión social y desigualdad en Uruguay. Avances y desafíos pendientes* presentado a la CONFERENCIA REGIONAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Pobreza, la inclusión social y la desigualdad en América Latina y el Caribe. www.mides.gub.uy Noviembre, 2015

⁹³ Antía F, Castillo M. Fuentes G. y Carmen Midaglia plantean que para abordar las diversas situaciones de vulnerabilidad socioeconómicas fue creado como *organismo especializado* el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Sería esta dependencia la que instrumentaría la aplicación del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES), *con el objetivo de atender las necesidades básicas de los hogares en peor situación socioeconómica -pobreza extrema o indigencia-*. Luego se transitado los primeros años de crisis socioeconómica y finalizado el programa PANES, a fines del año 2007, se puso en marcha el Plan de Equidad, estructurado en base a transferencias condicionadas de renta TCR, tuvo por objetivo *ajustar el sistema de protección y bienestar social mediante diversas prestaciones* para atender a los sectores sociales de peor situación socioeconómica. El Plan reformuló dos instrumentos de transferencias monetarias: las Asignaciones Familiares (AFAM) y las pensiones a la vejez.

⁹⁴ Estos programas fueron: *Trabajo por Uruguay, Rutas de Salidas, En el país de Varela yo sí puedo, Mejoramiento del Hábitat, Opciones productivas*; con estos se buscaba impactar en los procesos de reinserción social de las poblaciones más vulnerables. Así el diagnóstico que acompaña el impulso de la presentación del Plan de Equidad (2008) identificaba como problemáticas necesarias de atender a *los altos niveles de desempleo y dificultades de inserción laboral especialmente en población en situación de pobreza y mujeres* con serias dificultades para articular *trabajo fuera del hogar con la economía de los cuidados domésticos*, agravado sobre todo *con el aumento de hogares monoparentales con hijos*; se estimó que el trabajo informal rondaba el orden del 30%; *la concentración de la pobreza en la infancia y la adolescencia* así como los problemas asociados con el desempeño educativo de niños y adolescentes.

⁹⁵ El Plan de Equidad surge por ley 18.227 de febrero de 2008. En su elaboración se buscó instalar mediante *un proceso participativo y descentralizado, con la realización de asambleas y mesas de consulta con legisladores, sectores empresariales y cooperativos, medios de comunicación y sociedad civil*, tomando como eje a cinco tipos de Uruguay según se califica a Uruguay como *democrático, social, productivo, innovador e integrado*.

⁹⁶ *Los instrumentos de política utilizados para alcanzar los objetivos definidos se pueden agrupar en dos tipos de componentes: estructurales (reconfiguración de la matriz de protección social), y específicos (conformación de una Red de Asistencia e Integración Social:*

mediante el planteamiento de diversas políticas en vistas a reformular los principales ámbitos de los ciclos de vida, así como intervenir en las desigualdades para lo cual se establecen reforma tributaria, reforma de salud, Políticas de empleo, Políticas de vivienda y hábitat, Reforma educativa y el Plan Nacional de igualdad de oportunidades y derechos.

Los componentes específicos de la red (focalizado) cuyo objetivo es atender a las poblaciones más vulnerables cubren una gama de derechos, atendidas según las necesidades mediante la creación de una red de asistencia e integración social (RAIS) en la que confluyen diversas estrategias que agrupamos en tres fundamentales:

1. Se fortalecen las prestaciones sociales no contributivas mediante el programa de Asignaciones Familiares, la asistencia a la vejez y la Tarjeta Uruguay Social. Asignaciones familiares: Finalizado el Plan de Emergencia y ante la necesidad de continuar con las reformas en referencia a la implementación del programa *Ingreso Ciudadano*, el gobierno se asegura el cambio mediante la apelación a la tradición de un instrumento de política históricamente legitimado: las Asignaciones Familiares (AFAM)⁹⁷. En el 2008 se crea la AFAM PE (por Plan de Equidad⁹⁸) y se consolida la asignación

familiar como *una transferencia no contributiva* ampliando considerablemente la cantidad de beneficiarios y asegurando una mejor focalización para incidir sobre los hogares en peor situación (Ley 18227). La AFAM PE está dirigida a menores de 18 años y personas con discapacidad que pertenecen a hogares en situación de vulnerabilidad social y exige como contraprestación la asistencia a un centro educativo y la atención en salud.

2. La segunda política refiere a la implementación de la Tarjeta Uruguay Social, ubicada como el principal componente de Seguridad Alimentaria tiene por objetivo la reformulación de la política alimentaria que venía implementándose, basada en dos estrategias, por un lado, la entrega de canastas y por otro, la instalación de comedores públicos para personas con riesgo nutricional y/o alimentario. Se sustituye la entrega de canastas (salvo en el caso de necesidades alimentarias específicas como ser enfermedades crónicas) por la Tarjeta Uruguay Social consistente en *un beneficio monetario abonado a través de una tarjeta de débito, destinado a aquellos hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica que cuentan con integrantes menores de 18 años o embarazadas*. La estrategia política para la protección del Trabajo encuentra su base en el programa Uruguay Trabaja que tiene por objetivo *mejorar el nivel de empleabilidad*,

RAIS). Los primeros suponen una perspectiva temporal de mediano y largo plazo, mientras que los segundos refieren a un conjunto de medidas para atender y contener las situaciones de mayor emergencia social. Se utiliza “el criterio de focalización como instrumento y el criterio de universalismo como orientación de las políticas”. Tal criterio busca instalarse como medidas subsidiarias a la universalización del bienestar, por lo que abarcan el abanico de problemáticas asociadas: educación, trabajo, integración, seguridad alimentaria, ingresos, etc. MIDES (2015) Op. Cit, p. 14.

⁹⁷ El régimen de Asignaciones Familiares tiene sus orígenes en 1943 y surge como una transferencia monetaria en función de la cantidad de niños y adolescentes en el hogar para los trabajadores formales de determinados sectores. Anna Caristo sostuvo: “Hasta el año 2000 el devenir histórico de este programa hizo que aun cuando en la actualidad el programa en sí es no contributivo, el BPS servía estos beneficios exclusivamente a hijos o menores a cargo de trabajadores que cotizaban (afiliados al programa jubilatorio y/o al de los Seguros por Enfermedad), es decir a los trabajadores formalizados”, (Caristo; 2005: 25). A lo que se refiere Caristo, cuando señala que el programa ya no es

contributivo y que ha perdido sentido que se vincule a la condición de trabajador formal, es que ya en 1980, cuando se aprueba el Decreto Ley 15.084, las AFAM dejan de ser subsidiadas por los empleadores y comienzan a financiarse con recursos del Estado, en el marco de una política general que apuntaba hacia “la desgravación de los costos de la mano de obra”. De este modo se había realizado un importante movimiento previo a la década del 90 que desvincula este beneficio de las obligaciones impuestas a las empresas. Visto de otro modo, es un movimiento tendiente a escindir la política del conjunto de derechos conquistados por los trabajadores respecto de sus empleadores en el marco de las regulaciones estatales. Véase Camejo Casaña M.S. (2015: 39).

⁹⁸ El documento fundacional del Plan de Equidad tiene el objetivo de reconfigurar todo el sistema de protección social y constituye “una estrategia nacional de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad social desde una perspectiva de derechos se propone atender las limitaciones que impiden el ejercicio de los derechos de todas y todos los ciudadanos”. Discurso del Pte. Vázquez citado por Camejo C M.S. (2015:7).

favoreciendo los procesos de integración apoyados en instancias de capacitación a población en situación de vulnerabilidad socioeconómica que ha estado desempleada por larga duración o no ha logrado el acceso al mercado formal. Consiste en un régimen de acompañamiento social y formativo en el marco de los cuales los/las participantes realizan trabajos transitorios de valor público por 30 horas semanales y por un período de hasta 9 meses, durante los cuales se percibe un subsidio denominado “Apoyo a la Inserción Laboral”. Un segundo elemento de protección laboral se encuentra en la promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos para lo cual se legisla una Ley y un programa de apoyo a Cooperativas sociales.

3. Promoción e inclusión social: Cercanías. Uruguay crece contigo. Jóvenes en red. Uruguay integra Los programas de proximidad han sido una incorporación relativamente reciente al componente 6 de Promoción e Inclusión Social en comparación con el resto de la oferta programática. Se denominan de esta forma porque su modalidad de intervención supone la búsqueda activa de la población objetivo, trabajando desde el hogar y entorno de sus beneficiarios, desde donde se impulsan las trayectorias de los mismos hacia la inclusión social y los servicios universales. Son tres los programas que actualmente se ubican en esta categoría: *Cercanías*, que trabaja la vulnerabilidad socio familiar; *Uruguay Crece Contigo*, orientado a la primera infancia en situación de riesgo social y sanitario; y *Jóvenes en Red* que trata la desafiliación de jóvenes en la educación y mercado de trabajo formal.

El Sistema Nacional de Cuidados (SNIC)⁹⁹ define los derechos a la protección social a las poblaciones que por su nivel de dependencia; en primer lugar, a la infancia, en segundo lugar, las personas con discapacidad y aquellas personas

mayores. A su vez, considera transversal por identidad de género, edad, territorio y ascendencia étnica racial, y fija su atención en las mujeres encargadas de los cuidados.

Por otro lado, no se debe dejar de considerar aquellas otras políticas para la educación de la infancia y adolescencia que mediante diversos programas propone la instalación de Centros atención infancia y familia. El programa de *Uruguay crece contigo*, y otros programas de integración y fortalecimiento educativo y de fomento participación juvenil.

En el área de Salud, además de Programa sobre el área se ha puesto como objetivo una mejor Atención a la discapacidad mediante un programa nacional sobre Discapacidad.

Uruguay se encuentra desde comienzos del siglo XX entre el grupo de países con niveles altos y medios de Gasto Público Social Gasto Público Social GPS, mostrando una elevada prioridad macroeconómica, no solo para la región, sino también a nivel mundial (Azar et al. 2009)¹⁰⁰. Sobre mediados del siglo XX, la importancia del gasto social en Uruguay cayó por debajo del nivel de los países europeos, pero se mantuvo como pionero en América Latina (Flood, Grau y Melgar, 2005). El análisis desde 2005 hasta 2013 evidencia que, en nueve años, el GPS se ha duplicado en términos reales, lo cual se refleja un crecimiento real anual promedio de 8%. Todos los componentes del GPS presentaron crecimiento en términos reales, alcanzando cuatro de ellos (salud, educación, seguridad y asistencia social, y vivienda) un crecimiento mayor en términos reales que el PIB. Un indicador que facilita la descripción de la serie del GPS es la prioridad macroeconómica, es decir el análisis del peso que respecto al PIB tiene el GPS total y por componente¹⁰¹.

⁹⁹ El SNIC se conforma por cuatro componentes: (a) regulación; (b) formación; (c) gestión de la información y conocimiento; y (d) comunicación. Su tarea central es —en la conjunción de estos componentes— expandir los servicios de cuidados mejorando su calidad, a fin de mejorar el cuidado de las personas dependientes, ampliando su autonomía, a la vez que ampliar el espacio de autonomía o libertad de los cuidadores familiares.

¹⁰⁰ El documento del ministerio alude a los documentos producidos por CEPAL en referencia a las disparidades de recursos destinadas por habitante que los Estados invierten en las diversas áreas sociales en América Latina (CEPAL, 2011).

¹⁰¹ El análisis por componentes del GPS permite visualizar un elevado peso del gasto en seguridad social durante todo el período; considerado *regresivo* por diversos autores, por

7. Bibliografía

- ABRAMOVICH, V.; PAUTASSI, L. (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- ANDRENACCI, L.; REPETTO, F. (2006). Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En C. G. Molina (ed): *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*; Washington: BID-Planeta.
- AGUIRRE, R.; FERRARI, F. (2014). *Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe Caminos recorridos y desafíos hacia el futuro*. CEPAL Serie Asuntos de Género, N° 122.
- ANTÍA, F. (2012). *¿Hacia una moderación de la dualización? Reformas recientes de las políticas sociales en Chile y Uruguay*. Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre.
- ANTÍA, F.; CASTILLO, M.; FUENTES, G.; MIDAGLIA, C. (2011). La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de ciencia Política*. Vol 22, nro 2. pp: 171-194
- ARCHENTI, N.; PIOVANI, J. I. (2018). La comparación. En A. Marradi, N. Archenti y J. I. Piovani (eds.), *Manual de Metodología de las Ciencias Sociales*, Buenos Aires: Siglo XXI editores. pp. 305-324.
- BARRIENTOS, A. (2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada? En *Nueva Sociedad* N° 239, mayo-junio, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>
- BERTRANOU, F.; CETRANGOLO, O.; GRUSHKA, C. y CASANOVA, Luis. (2012). Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad, en *Desarrollo Económico*, Vol. 52, N° 205.
- BORDERÍAS C.; CARRASCO, C.; TORNOS, T. (2011) *El trabajo de cuidados: Antecedentes históricos y debates actuales*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- BRITOS, N.; CARO. (2002). *Workfare: sufrimiento social y disciplinamiento laboral*. Ponencia presentada al Primer Congreso Nacional De Políticas Sociales: Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 30 y 31 de Mayo de 2002.
- CAMEJO CASAÑA, M. S. (2015). *Asignaciones familiares en Uruguay como expresión de la cuestión social*. Tesis de grado. Departamento de Trabajo. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la Republica (Uruguay).
- CERDÁ, J. M. (2018). Empleo y Seguridad Social en Argentina. Una revisión de la bibliografía. En I. Llovet y P. Scarponetti (eds.), *Condiciones de vida en la Argentina contemporánea. Un estado del arte de su estudio desde la perspectiva de las ciencias sociales en los albores del siglo XXI (2000-2012)*. pp. 118-142.
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago.
- CEPAL. (2006). *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y equidad*, Santiago.
- CECCHINI, S.; FILGUEIRA, F. y ROBLES, C. (2014). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada. *Serie Políticas Sociales* N° 202. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CECCHINI S.; VARGAS L. H. (2014). Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina. *REC, Revista de Economía Crítica*, N° 18, segundo semestre 2014, ISSN 2013-5254, pp. 113-135.
- CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos En S. Cecchini y A. Madariaga (eds.) *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CERDÁ, J. M. (2010). *Cambios y continuidades de las políticas sociales en argentina. La historia de una ciudadanía social particularista*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

estar orientado mayoritariamente al sector de la población perteneciente a la economía formal.

- Departamento de Sociología, La Plata. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/000-027/287>
- CERDÁ, J. M. (2018). Empleo y Seguridad Social en Argentina. Una revisión de la bibliografía. En I. Llovet y P. Scarponetti (eds.) *Condiciones de vida en la Argentina contemporánea. Un estado del arte de su estudio desde la perspectiva de las ciencias sociales en los albores del siglo XXI (2000-2012)*, 118-142.
- COURTIS, C. (2006). Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social. En A. Sojo, A. Uthoff (eds.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*. México DF: CEPAL, FLACSO, Fontanamara. pp. 23-58.
- D'AMICO, V. (2013). La desigualdad como definición de la cuestión social en las agendas transnacionales sobre políticas sociales para América Latina. Una lectura desde las ciencias sociales. *Working Paper Series 49*, Berlin: designALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America
- DANANI, C.; HINTZE, S. (coord.) (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011. Internet. - (Política, políticas y sociedad) ISBN 978-987-630-097-11a ed.
- DANANI, C.; HINTZE, S. (2010) Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo. En *Revista Reflexión Política*, Vol. 12, N° 24, diciembre, pp. 18-29 Colombia, Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11017129003>
- DEL VALLE, A. (2010). *Comparando regímenes de bienestar en América Latina*, pp. 61-76. Amsterdam: CEDLA – Centre for Latin American Research and Documentation | Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos; ISSN 0924-0608; www.cedla.uva.nl
- ESPINOSA V.; BAROZET, E.; MÉNDEZ M., L. (2013). Estratificación y movilización social bajo el modelo neoliberal: el caso de Chile. *Revista Laboratorio*, N° 25, Año 14, ISSN 15156370, pp. 169-191.
- EVANS, P. (2007). El Estado como problema y como solución. En C. H. Acuña, (ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación*, pp. 17-54.
- www2.congreso.gob.pe/.../1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf
- JESSOP, R. (2009). *El Futuro del Estado capitalista*. Madrid: La Catarata, revisión técnica de Juan Carlos Monedero.
- FRANCO, R. (2006). Modelos de políticas social en América Latina en el último cuarto de siglo. En R. Franco y J. Lanzaro (eds.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- FILGUEIRA, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts (eds.), *Ciudadanía y política social*. San José: FLACSO/SSRC. pp. 71- 116.
- FILGUEIRA F.; MOLINA, C. G.; PAPADÓPULOS, J.; TOBAR, F. (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En C. G. Molina (ed), *Universalismo básico Una nueva política social para América Latina*, México: Banco Interamericano de Desarrollo y Planeta Washington, D.C. ISBN: 1597820342, pp. 25-55.
- FILGUEIRA, F.; RODRÍGUEZ, F.; RAFANIELLO, C.; LIJTENSTEIN, S.; ALEGRE, P. (2005). Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado. *Revista Prisma* N° 21-UCU.
- FORTEZA, A.; APELLA, I.; FAJNZYLBER, E.; GRUSHKA, C.; ROSSI, I.; SANROMÁN, G. (2011). Contributions to social security in Argentina, Chile and Uruguay: Densities, transitions and duration, en *Económica*, La Plata Vol. LVII, Enero-Diciembre.
- GRASSI, E. (2012). La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición, *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos* [en línea], Vol. 10, N° 39, Buenos Aires, abril-junio, pp.

- 5-33. En <http://iealc sociales.uba.ar/publicaciones/e-latina/>
- GRYNSPAN, R. (2006). Universalismo básico y Estado: principios y desafío. En C. G. Molina (ed.), *Universalismo básico Una nueva política social para América Latina* México: Banco Interamericano de Desarrollo y Planeta Washington, D.C. ISBN: 1597820342.
- GOLBERT, L. (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Recuperado de: <http://www.trabajo.gov.ar/downloads/segu ridadSoc/delasociedaddebeneficenciaaloder ec hossociales.pdf>
- GOLBERT, L. (2004) ¿Derecho a la inclusión social o paz social? Plan Jefas y Jefes de hogar desocupados. *Serie Políticas Sociales, CEPAL*. pp. 27-28
- HINZTE, S.; COSTA, Ma. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En C. Danani y S. Hintze (eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990 – 2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- HOPENHAYN, M. (2007). Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración. En Ana Sojo y Andras Uthoff (eds.) *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Santiago de Chile: CEPAL. pp. 37-47.
- LARRAÑAGA, O.; CONTRERAS, D.; CABEZAS, D. (2015). *Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar*. Documento de Trabajo PNUD.
- LARRAÑAGA, O.; CONTRERAS, D.; CABEZAS, D. (2015). *Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar*. Documento de Trabajo PNUD, Marzo 2015.
- LARRAÑAGA, O. (2007). *¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?* Universidad de Chile, Departamento de Economía, documentos de Trabajo, SDT 245 pp. 8- 9.
- LECHNER, N. (1981). Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del estado. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 43, N° 3, México: UNAM.
- MESA-LAGO, C.; BERTRANOU, F. (1998). *Manual de Economía de la Seguridad Social*, Montevideo: CLAEH.
- LOREY, IS. (2016). *Estado de inseguridad Gobernar la precariedad*. Madrid: Traficante de sueños. Traducción Raúl Sánchez Cedillo.
- MARTINEZ FRANZONI, J.; SANCHEZ-ANCOCHEA, D. (2013). La construcción de universalismo y sus contradicciones: lecciones de los servicios de salud en costa rica, ISSN: 1940-2011. *Rev. Urug. Cienc. Polit.* [online]. Vol. 22, pp.55-74. http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688499X2013000200004&lng=es&nrm=iso . ISSN 1688-499X
- MARTINEZ FRANZONI, J. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina ceALCI, Documento de Trabajo N°11.
- MARTINEZ FRANZONI, J. (2005). Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales *Revista centroamericana de ciencias sociales*, Vol. II, N° 2, diciembre.
- MEDELLIN TORRES, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. *Serie Políticas Sociales*, N° 93, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- MESA LAGO, C. (2015). Reformas estructurales y Re-reformas de pensiones, y sus efectos en el bienestar social: el caso de Chile. *Revista Política y Sociedad* ISSN: 1130-8001, Vol. 52, Núm. 3, pp. 719-739.
- MESSINA, G. M. (2010). El debate sobre los regímenes de bienestar de Europa a América Latina. Algunas sugerencias para el análisis del caso argentino. En E. Rey Tristán; P. Calvo González (eds.), *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, Sep 2010, Santiago de Compostela, España*. Universidad de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, pp. 2932-2952, 2010, Cursos e Congresos; 196. HAL Id: halshs-00532782 <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00532782>.

- MIDAGLIA, C.; CASTILLO, M.; FUENTES, G. (2010). El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública* N° 15-16 (2010) pp. 123 / 154.
- MIDAGLIA, C.; ANTIA, F. (2007). La Izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°16. 2007. pp. 131-157. ISSN 0797 9789.
- MIDES. (2015). *Pobreza, inclusión social y desigualdad en Uruguay. Avances y desafíos pendientes*, presentado a la Conferencia Regional Sobre Desarrollo Social De América Latina Y El Caribe. Pobreza, la inclusión social y la desigualdad en América Latina y el Caribe. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo a la Delegación del Ministerio de Desarrollo Social. www.mides.gub.uy
- MONTAÑO VIRREIRA C.; CALDERON MAGAÑA, C. (eds.) *El cuidado en acción: Entre el derecho y el trabajo*. Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 94. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MORENO, L. (2007). *Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿Selectividad y Universalismo?* Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Documento de trabajo 07-05. Recuperado de: www.iesam.csic.es
- NEFFA, J. C. (2010). Naturaleza y significación del trabajo/empleo precario. En Busso Mariana y Pablo Pérez, (eds.) *La corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral*. Buenos Aires: CEIL CONICET/Miño y Davila, pp.17-50.
- RACZYNSKI, D.; SERRANO, C. (2005). Las políticas y estrategias de desarrollo social: aportes de los años 90 y desafíos futuros. En P. Meller (ed.), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, Santiago: Taurus.
- REPETTO, F. (2009). La historia reciente de la política social argentina: ¿es posible la redistribución? *Revista Serviço Social*, 12(1), 89-121. Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Serviço Social. Recuperado de: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2014/06/repetto-2009-lahistoria-reciente-de-la-politica-social-argentina-es-posible-la-redistribucion.pdf>
- REPETTO, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Documentos de trabajo del Indes. Serie Documentos de Trabajo I-52 Washington D.C.
- REPETTO F.; ALONSO, G. V. (2004). La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización. *Serie Políticas Sociales*, N° 97. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- RODRÍGUEZ ENRIQUEZ, C. (2010). La organización del cuidado en niñas y niños en Argentina y Uruguay Montaña Virreira C., Calderon Magaña C. (eds.), *El cuidado en acción: Entre el derecho y el trabajo*. Serie Cuadernos de la CEPAL. N° 94. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). pp. 115-142.
- RAPOPORT, M. (2007). Mitos, etapas y crisis en la economía argentina. *Nación - Región - Provincia en Argentina*, 2007, No. 1. Disponible en ffyl1.uncu.edu.ar.
- RUBILAR, G.; OLAYA GRAU, M. (2017). Direcciones y derroteros de la Protección Social en Chile: Análisis del proceso de reconstrucción de una ciudadanía basada en derechos. *Rumbos Ts*, año XII, N° 15, 2017. ISSN ED. IMPRESA 0718- 4182 / ED. EN LÍNEA 0719-7721, pp. 11-37.
- SALVIA, A.; et al. (2016). Informe del Barómetro de la Deuda Social Argentina. *Serie Bicentenario* (2010-2016), Año I (Salvia et al., 2016).
- SANCHEZ DE BUGLIO, V. A. (2014). *Políticas Sociales Chilenas Entre 2000 Y 2010. La dualidad pobreza / desigualdad como objeto de política social*. Tesis para optar a Doctor en Ciencias Sociales. Profesor Guía: Dra. Emmanuelle Barozet.
- SCARPONETTI, P. (2018). Evaluación de los aspectos socio-educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUHPS)". Sección 6: *Democracia, Política y Ciudadanía*. Publicación Investigaciones del Instituto APCS- UNVM. En prensa, Villa María, entregado a referato noviembre, 2017.
- SCARPONETTI, P.; MABRES, S.; GARAY REYNA, Z. (2011). *Análisis y evaluación de los aspectos socio-educativos de la Asignación Universal*

por Hijo (AUH). Argentina: Publicación del Ministerio de Educación de la Nación, 2011, impresa, pp.107-126.

División de Protección Social y Salud, Nota Técnica, N° IDB-TN-1163.

SOLDANO, D; ANDRENACCI, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (ed.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*; Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo, 2006.

SOJO, A. (2007) La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. *Revista de la CEPAL* N°91, Abril, pp. 111-131.

SOJO, A.; UTHOFF, A. (2006). *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*. México DF: CEPAL, FLACSO, Fontanamara.

SOTTOLI, S. (2000). La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. En *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 68, April 2000. pp.3-22.

VARGAS, L. H.; CUEVA, P.; MEDELLIN, N. (2017). *¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo,

