

Apuntes acerca de la intervención social del Estado. El caso de las políticas sociales en Argentina

Por Dante Jeremías Boga

Dante Jeremías Boga. Licenciado en Servicio Social (Universidad Nacional de Mar del Plata,), Docente e investigador de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

Problemas públicos como construcción social

La intervención social del Estado acota sus alcances según las temáticas que han sido definidas para abordar. La cantidad de temas con los cuales se trabaja son un segmento de la realidad social, es decir, una parte seleccionada. Cada época y cada sociedad define los problemas que resultan más relevantes. Del análisis de esa relevancia es que surgirá la manera en que la agenda política establece sus prioridades. Esto no resulta de un juego binario donde los *policy makers* analizan los *impts* que proviene de las demandas o manifestaciones de la sociedad civil y a partir de eso se toman decisiones. En realidad, lo que señala el marco conceptual de la sociología de los problemas públicos (Parsons 2007, Lorenc Valcarce, 2005, Blumer, 1971) es que las sucesivas tomas de posición del Estado (Oszlak, 1980) frente a alguna cuestión tiene que ver con un proceso de construcción social y de definición colectiva de los mismos.

El modelo constructivista de los problemas sociales aportado por Blumer (1971) argumenta que estos son producto de un proceso colectivo de definición, es decir, no tienen existencia objetiva. No existen los problemas como tales, sino que existen procesos sociales que los definen y están imbricados por operaciones de intereses, intenciones y fines divergentes que están en conflicto. No hay hechos objetivos, sino que se trata de definiciones y acuerdos sociales sobre qué hecho será tratado o considerado como problema. *“Las interacciones entre estos intereses y estos fines constituyen la modalidad en que la sociedad enfrenta cada uno de los problemas sociales”* (Blumer, 1971; 301).

Parsons (2007) ha postulado un esquema simple que plantea una tríada en forma de secuencia: tema, problema, política pública. Aunque básico en su aspecto central este esquema requiere de un intérprete que plantee la naturaleza problemática del tema y, asumiendo que se llegue a un consenso en este punto, cuál sería la solución, la política pública acorde.

Blumer distingue cinco etapas en el proceso histórico de los problemas sociales (1971; 301-306). Lorenc Valcarce (2005) sugiere retener estas etapas apuntadas por Blumer como aspectos o momentos en el proceso de construcción de los problemas públicos. Es decir, enfatizar el carácter procesual de los problemas públicos y no a estos elementos constitutivos como partes sucesivas. Primero, la emergencia del problema social. En este momento, los *“problemas sociales no son resultado de un mal funcionamiento intrínseco de una sociedad, pero son el resultado de un proceso de definición en el que una determinada situación es elegida e identificada como un problema social.”* (Blumer 1971; 303).

Segundo, legitimación del problema social. En esta etapa tiene gran importancia la presencia del problema en los medios de comunicación, en las organizaciones, en las instituciones públicas, entre otros.

Tercero, movilización de la acción.

Cuarto, formulación de un plan oficial de acción.

Quinto, implementación del plan oficial.

En la argumentación de Parsons (2007) se destaca que la definición del problema y de la agenda es “*resultado de un proceso de competencia entre distintos grupos*” (2007; 156). En la perspectiva pluralista, el poder de influir o determinar los asuntos aparece de forma mucho más dispersa. Sin embargo, es menester subrayar la existencia de una distribución desigual del poder y de la influencia.

La presencia del problema en los *mass-media* plantea la influencia de éstos en el establecimiento de la agenda política desde distintas perspectivas (Parsons, 2007). En su trabajo aparecen diferentes argumentos al respecto, entre los cuales está el ciclo de atención de los asuntos. La atención pública y las áreas de las políticas públicas, el modelo de relevancia de los asuntos, la influencia de la mercadotecnia, entre otros aspectos, son analizados en el trabajo del autor. Por último, concluye que “*la agenda de las políticas públicas es menos un producto de la opinión pública (...) que el resultado de la forma en que la elite política, la ética empresarial y otras elijan estructurar los parámetros de aquello que realmente se debate*” (Parsons, 2007; 156).

Desde este lugar, el argumento con el que trabajan los autores constructivistas asume la necesidad de localizar el estudio de la dinámica de las transformaciones sociales con la trayectoria de surgimiento, desarrollo y eventual resolución. Todas las sociedades plantean sólo ciertas cuestiones como problemáticas, es decir que resulta imposible para una sociedad procesar al mismo tiempo todos los conflictos. Los mismos son seleccionados. En este sentido, “*(...) las políticas públicas son uno de los elementos fundamentales en la construcción social de los problemas*” (Lorenc Valcarce, 2005; 6). Las mismas tienen una función simbólica, en el sentido que visibilizan el problema al mismo tiempo que aparecen y se figuran como solución al mismo.

Acerca de las políticas públicas

Surel (2008) plantea la noción de referencial dentro de los principios que orientan la política pública. Con esto se refiere a una imagen simple o indicaciones abstractas que pueden ser evocadas por la mayoría de los actores; no todos los actores, dado que la política también es el resultado de disputas ligadas a la capacidad de injerencia en la agenda pública.

De acuerdo al argumento de Rodríguez Castillo (2006), la formación del Estado es un proyecto ideológico producto de determinado desarrollo histórico. Se presenta entonces como un *ethos moral* que totaliza a las personas que son miembros de una comunidad en particular. Oszlak (2011) plantea esto como uno de los atributos del Estado, postulándolo como la internalización de una identidad colectiva. Inda (2009) argumenta que éste es un punto de coincidencia entre dos clásicos de la sociología históricamente distanciados como Durkheim y Weber. En la construcción teórica de ambos aparece la “*(...) postulación de un sistema común de valores como marco de referencia de la acción social*” (2009; 17). En esta dirección, la autora planteó que la “*moral social tiene por función de primer orden lograr la más fuerte armonía social posible sin apelar a la coacción del Estado, considerada artificial, mecánica y accesoria respecto de la integración.*” (2009; 22).

Weber (1964) insiste en que ningún Estado puede garantizar su estabilidad mediante el uso indiscriminado de la violencia y la fuerza física, resulta central la creencia de los dominados de su legitimidad. No es un monopolio de la coacción física sin más, sino que es un monopolio considerado legítimo por ambos lados, quienes ejecutan y quienes suscriben el orden vigente.

Según Velásquez Gavilanes (2009), definir la política pública requiere considerar especialmente su vocación teleológica, sin embargo no todo accionar del Estado se puede circunscribir a esta idea. Diferentes actores, tanto públicos como privados, luchan por incidir en la manera en que se definen los problemas, los instrumentos y objetivos. El autor define (luego de un extenso análisis de límites e insuficiencias de diferentes definiciones aportadas por otros autores) a la política pública como:

“(...) un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.” (Velásquez Gavilanes, 2009; 156)

Oszlak y O'Donnell (2007) enfatizan en su caracterización, que las políticas públicas determinan una modalidad de intervención del Estado sobre una cuestión, de la cual se puede inferir o considerar una direccionalidad y una normativa que afectarán el futuro del proceso social. Sin embargo, en esta visión aparecen elementos que complejizan el proceso y tienen que ver con la presencia hacia el interior del aparato estatal de sectores con grados variables de autonomía. Esto implica que tienen capacidad cierta de influir de diferentes maneras: obstruyendo, colaborando, redireccionando, etc. En este sentido, plantean que:

“(...) la ambigüedad o conflicto no es inherente a la toma de posición del Estado sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades -sea respecto de los términos con que debe definirse la cuestión suscitada o del modo de intervención para resolverla- obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios. Lo que queremos destacar, en definitiva, es el carácter negociado o abiertamente conflictivo que frecuentemente asumen las tomas de posición del Estado frente a una cuestión.” (Oszlak y O'Donnell, 2007; 14-15)

Esto abre un conjunto de interrogantes sobre la toma de decisiones en torno a las cuestiones. Ya se ha analizado que los problemas son socialmente definidos y que las cuestiones tratadas por la política pública son aquellas que tuvieron un consenso para que sean tratadas. Esto es independiente de la capacidad de influir en la agenda de los diferentes actores que participan del proceso y del grado de decisión que poseen sobre los temas. El asunto más claro es que resulta indispensable un gran de consenso para poder establecer una agenda de *policy networks*.

En el análisis de Klijn (1998) acerca de las *policy networks*, se plantea la cuestión de los procesos complejos de decisión. En el concepto que introduce el autor se puede ver cómo inicialmente -para la ciencia política- era central considerar al actor racional, es decir un actor que cuenta con toda la información acerca de la situación para tomar las decisiones (modelo sinóptico). Aquí, las fases del proceso son muy claras y se reducen a formulación de la política, decisión e implementación. Este enfoque fue criticado principalmente porque en una situación resulta improbable contar con toda la información disponible. *“El análisis completo de los problemas no es posible ni deseable, dados el costo de la información y la limitación de oportunidades disponibles para que los tomadores de decisiones procesen toda esa información”* (Klijn, 1998; 7). Esto es un enfoque que apunta hacia una racionalidad limitada.

Un nuevo enfoque tiene que ver con pensar en primer lugar en una variedad de actores que son quienes van a considerar el problema o la situación que aparece como conflictiva. Desde ahí se considera el proceso de hechura de la política pública. De esta manera, *“la política pública es el resultado de la interacción entre varios actores que intentan influenciar el proceso político en una dirección favorable a sí mismos”*. (Klijn, 1998; 7-8). En este modelo, el conflicto de intereses es algo que estará presente como una constante.

Presupuestos teóricos de la intervención social del Estado

Las políticas sociales han sido motivo de numerosas producciones teóricas y académicas en el contexto latinoamericano. Naturalmente, esta tendencia tiene que ver con las particularidades de la región en términos de las profundas desigualdades que la llevan a ser la región menos distributiva del planeta (Svampa, 2017; Kessler, 2016; CEPAL 2014, Filgueira, 2009). Al mismo tiempo, las conceptualizaciones están también imbricadas en la compleja trama de rupturas y continuidades en los modelos de protección social propios de cada realidad.

Dentro de las modalidades de intervención estatal, el concepto de protección social resulta relevante para analizar. Este concepto pretende integrar el conjunto de medidas que los países adoptan para garantizar niveles de vida mínimos para la población. Es un instrumento para alcanzar las metas de bienestar físico y mental, educación y trabajo (Cecchini et al, 2014). La protección social forma *“parte de las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, de la reproducción de la vida del conjunto de la población en las sociedades capitalistas”* (Danani y Hintze, 2011; 13).

Específicamente para el análisis las políticas sociales, se requiere de una perspectiva amplia que sea capaz de explicar elementos centrales que la constituyen e inciden en sus funcionamientos y determinaciones. En esta dirección, el desarrollo de José Adelantado (et al 1998) se refiere a las relaciones de recursividad entre política social y estructura social. Lo plantean como

“(...) el abanico de interrelaciones entre la política social y la estructura social conduce hacia la idea de una sucesión de influencias bidireccionales con diversos tempos (...). Podría hablarse también, en otro lenguaje, de una cierta recursividad de la estructura social” (1998; 4).

Los autores dan cuenta de la complejidad existente a la hora de considerar las variables indispensables para analizar el fenómeno, de manera que postulan la interdependencia de esas variables: *“Las políticas sociales, serían, por tanto, uno de los factores primordiales que contribuyen al proceso de estructuración de las sociedades del capitalismo avanzado: surgen de la estructura social a la vez que contribuyen a configurar la misma.”* (Adelantado et al, 2000; 5).

Desde la perspectiva recursiva es posible plantear la política social como moduladora y generadora de la desigualdad, naturalizando e institucionalizando las desigualdades de clase, género, edad, etnia o cualquier otra. De ahí que se considere a la política social como un dispositivo gubernamental que gestiona la desigualdad según cada esfera de la estructura social.

Para Fernández Riquelme y Caravaca Llamas (2011), la política social es una mediación entre política y economía, es decir entre el bienestar y el bien común, originalmente a partir de considerar un problema específico cual era la cuestión obrera en Europa del siglo XIX; de manera que el Estado Social de las sociedades industrializadas asume y reconoce que, para superar fracturas sociales, requiere atender la satisfacción de necesidades de la población.

A partir de las autoras se acuerda con que los *“elementos generales de toda manifestación de la Política social los siguientes: generada en una época histórica concreta, determinada por una decisión política, realizada jurídicamente, con un estatuto científico concreto, e institucionalizada pluralmente.”* (Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011; 6).

Las autoras diferencian dos cuestiones: la política social general y la política social específica. Por política social general entienden que se trata de una política de la sociedad fundada en *“formas de intervención públicas en la vida social para resolver determinados problemas o cuestiones sociales (...) la forma política del estado social”* (Molina en Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011; 13). En esta dirección se sustancian dos sentidos: uno material, que pretende alcanzar el bienestar social, y el otro formal, que se plantea en término de derechos sociales. La política social específica propone satisfacer necesidades y derechos de los ciudadanos, aquí parecen los servicios asistenciales, los programas, etc.

En diferente línea argumental, desde la perspectiva marxista acerca de la política social, se plantea como la *“...manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados.”* (Offe, 1990; 3). En esta línea de interpretación se postula que la política social viene a designar formas de existencia legítimas y legitimadas por el Estado en los márgenes del trabajo. Se trata de intervención estatal de carácter normativo que regule y sancione políticamente quién es o no un asalariado y organice formas de subsistencia legítimas, paralelas a la de intercambiar trabajo por salario.

En similar línea de interpretación, para Cortés y Marshall (1993) la política social refería a los instrumentos estatales de regulación de la fuerza de trabajo, las condiciones de vida y el conflicto social.

Por último, es relevante tener en cuenta el argumento de Esping - Andersen (1993). La política social moderna busca su fuente de intervención en el proceso en el que las necesidades humanas y la fuerza de trabajo se transformaron en mercancías, provocando que el bienestar de las personas pasara a depender de su relación con el circuito monetario. Fundamenta esta noción en la idea de ciudadanía social acuñada por Marshall durante la posguerra. Un rasgo relevante que hay en el argumento del autor tiene que ver el desarrollo del concepto de *“régimen de bienestar”*, entendido como: *“un complejo de formas legales y organizativas sistemáticamente relacionadas que responden a diferentes lógicas de organización, estratificación e integración social”* (Del Valle; 2008; 27). Esping- Andersen (1983) considera las relaciones entre Estado, mercado y familias a la hora de tener en cuenta la manera en que es provisto el bienestar en una sociedad particular. En esta dirección, construye tres tipos ideales de regimenes de bienestar: el liberal, el conservador y el social-demócrata.

En el régimen conservador o bismarckiano planteó, como se ha referido, que las familias tienen centralidad a la hora de encargarse del cuidado de ellas mismas. El ingreso lo garantiza el varón jefe de familia, dejando al Estado y al mercado un rol suplementario. El tipo de política social que se considera es de tipo contributivo.

En el régimen social-demócrata, el Estado ocupa un lugar central en el desarrollo de la economía y en la vida de los individuos:

“Este régimen está basado en la provisión universal de beneficios donde los derechos están ligados a la noción de ciudadanía. En términos generales se puede afirmar que posee un alto nivel de desmercantilización y el objetivo de las políticas sociales es la maximización de las capacidades individuales para permitir la independencia de las

personas. Inglaterra y Suecia representarían aquí, dos versiones de éste tipo de régimen.” (Del Valle, 2008; 30).

Por último, en el régimen liberal se da centralidad al individuo como único responsable para garantizar sus condiciones de existencia mediante el trabajo, de manera que el mercado ocupa un lugar fundamental: *“Tal como lo muestra el caso estadounidense, en los estados liberales la clave del éxito en política social la constituye la lucha contra el desempleo. La solución: el pleno empleo y estado mínimo.”* (Del Valle, 2008; 35)

Estado de Bienestar y ciudadanía

En el año 1949, Thomas Humphrey Marshall pronunció en Cambridge su célebre conferencia sobre “Ciudadanía y Clase Social”. El contexto de este trabajo es la posguerra, los albores de la ejecución del Programa de Recuperación Europea, economías europeas que no podían recuperarse a los niveles previos a la guerra, la escasez de alimentos, además de huelgas y protestas generalizadas. En este marco, Marshall establece *la obligación del Estado de garantizar la igualdad humana, considerando la pertenencia a una comunidad*. Divide la ciudadanía en tres partes: civil, política y social. En su conjunto conforman los derechos de ciudadanía:

“El elemento civil consiste en los derechos necesarios para la libertad individual (libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos, y el derecho a la justicia). Las instituciones asociadas más directamente con los derechos civiles son los tribunales civil o comercial.

Con el elemento político me refiero al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de los miembros de tal cuerpo. Las instituciones correspondientes son el parlamento y los concejos del gobierno local.

Con el elemento social me refiero a todo el espectro desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho a participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad. Las instituciones más estrechamente conectadas con estos derechos son el sistema educativo y los servicios sociales.” (Marshall, 1998; 302-303).

La ciudadanía implica lazos de pertenencia y un conjunto de derechos y exigencias que consolidan a un sujeto como ciudadano de un Estado Nación. Es un estatus de igualdad jurídica (Andrenacci, 2003) que, al menos, pretende garantizar la pretensión legítima del acceso a ciertos bienes y servicios de uso social, materiales, simbólicos, políticos, culturales. Esta pretensión legítima se puede reducir a la noción de Arendt (1993), sobre *“el derecho a tener derechos”*. Para precisar qué significa tener un derecho, es relevante el análisis de Abramovich y Courtis (2006, p. 1-2) en el que se sostiene que se trata de una pretensión justificada jurídicamente.

García Delgado y Nosetto (2004) dividen dos dimensiones diferenciadas para considerar la ciudadanía. Una dimensión que denominan formal y tiene que ver con la mera pertenencia a una comunidad determinada, otra que es de carácter jurídico y designa al plexo de derechos civiles, políticos y sociales. Agregan a esta lista de derechos la noción de derechos ambientales y de los consumidores. Los autores proponen una crítica a cierto sentido evolucionista que existe en el argumento de Marshall (derechos de primera, segunda y tercera generación). Acuden al ejemplo argentino para dar cuenta del carácter discontinuo de este proceso.

Andrenacci (2003) identifica un núcleo particularmente problemático que tiene que ver con el sistema de libertades e igualdades que se plantean en el horizonte de expectativas sociales, pero que tiene límites en la igualdad socio-económica. La ciudadanía se configura como un producto de los Estados Nación capitalistas que se proponen incrementar las garantías en el terreno formal, pero en los que no existe una intención sistémica para la transformación de las condiciones estructurales de producción que generan sociedades estructuralmente desiguales.

La noción de cuestión social *-1-* vino a designar este conjunto de situaciones en las que, sobre un marco legal de igualdad, se pueden visualizar condiciones de pauperización y miseria de amplios sectores de la sociedad. Las formas de intervención del Estado en torno a estas problemáticas se dan con este telón de fondo y surgen como necesidad de dar respuestas en esta dirección. Ahí aparece una idea de “desmercantilización” de diferentes áreas de la vida social. Los “Estados Sociales” se harán cargo de la educación, de la salud y de la vivienda, fundamentalmente. Para Andrenacci, *“no resulta casual que la ciudadanía aparezca en el centro del debate de una sociedad que redescubre la desigualdad”* (2003; 3).

La categoría acuñada por O’Donnell (1993) acerca de la ciudadanía de baja intensidad, viene a dar un insumo teórico poderoso y relevante para este estudio. En primer lugar, por un dato propio de las realidades latinoamericanas y particularmente de la realidad argentina. El reconocimiento de derechos en estas sociedades, aunque han sido procesos de lucha (muchas veces sangrientos) y de movilización social, no porta una dificultad en sí misma. La raíz nodal de las problemáticas se sustancia en el hecho de su efectiva aplicación y de la construcción de políticas públicas tendientes a la materialización de los mismos. De hecho, la historia de la política pública reconoce derechos a los trabajadores formales, fundamentalmente mediante la idea de seguridad social, pero rezaga a los amplios sectores sociales postergados de esto, desocupados o aquellos que se desempeñan en la economía informal. Para estos sectores queda la asistencia, constituida sobre todo por las políticas focalizadas, es decir, transferencias monetarias (mayormente) destinadas a los pobres. Elementos no menores, dado que de acuerdo a los datos del INDEC *-2-*, el desempleo actual en Argentina relativo al primer trimestre de 2018, se encuentra en los 9.2 puntos porcentuales. Por otra parte, la tasa de precarización (trabajo no registrado) se sostiene, con fluctuaciones, en un tercio de la Población Económicamente Activa.

Cuando O’Donnell (1993) introdujo el concepto de ciudadanía de baja intensidad, se propuso dar cuenta de la existencia de una democracia con la existencia formal de los derechos políticos, es decir en la que: se puede votar libre y limpiamente (en muchos casos), existe el derecho de crear organizaciones, de agruparse, de fundar partidos políticos, de transitar libremente, expresarse sin censura, se satisfacen los criterios de la poliarquía pero sin embargo existen variaciones que se relacionan con asuntos de equidad e igualdad en varias esferas sociales o, lo que es equivalente, con la democratización social y económica.

En este escenario, el acceso a la ciudadanía social es extremadamente complejo. Según Andrenacci (2003), resulta un error metodológico asumir la ciudadanía como una teleología. En realidad está vinculada a modelos societales en pugna y a la manera en que el Estado propone su intervención. Para Beccaria y López (1996), el acceso al puesto de trabajo es, para la mayoría de la población, fundamental para lograr ingresos que permitan cubrir sus necesidades. Castel (1997) planteaba el concepto de “sociedad salarial” entendiéndola como aquella en la que, mediante la efectivización del derecho al trabajo, se garantizaba el bienestar de sus miembros. En esta sociedad en que las empresas juegan un rol fundamental como integradoras existe, por un lado, una condición salarial sólida, respaldada por un derecho laboral que consolida los mecanismos de integración y permanencia en el mercado de trabajo; por el otro, y como un modo que tiene el

Estado de garantizar la cohesión mediante instituciones de prevención del riesgo, se genera una red de mecanismos de seguridad social. Las asignaciones familiares, obras sociales, jubilación, pensiones por invalidez, licencias por maternidad, seguro de desempleo, son todos derechos que asisten a los trabajadores y reducen la incertidumbre.

Políticas sociales en Argentina

En Andrenacci y Soldano (2006) hay un minucioso recorrido de las teorías que fundamentan el estudio de las políticas sociales y de los cambios que han operado en los Estados Sociales. Particularmente plantean el problema de las transformaciones recientes en la cuestión social y la manera en que la forma de protección estatal pasó de políticas universalistas -que tenían como eje el trabajo asalariado como puerta de acceso a los derechos sociales- hacia políticas de lucha contra la pobreza. Este tipo de políticas comenzaron a desarrollarse fuertemente a partir de la década del '90, específicamente a partir del conjunto de prescripciones que se operaron desde el denominado Consenso de Washington. A partir de esto, la noción básica de las políticas tuvo que ver principalmente con tres grandes preceptos: descentralización, focalización y participación (Grassi et al, 1994). Este periodo de reforma estructural del Estado vino a cambiar la manera que la sociedad se vinculaba con la *res pública*. El Estado pasó a ubicarse en otro lugar de la trama social y de la trama política. Resulta relevante que este lugar no tiene que ver con lo que se ha planteado en términos de ausencia del Estado. En realidad se trata de un proceso de reposicionamiento de las funciones del Estado (Sassen, 2000) en el que emergió un nuevo orden y una nueva institucionalidad que se direccionó esencialmente hacia lo privado.

En Argentina, la política social ha sido entendida históricamente a partir de tres grandes segmentos. Primero, el sistema de seguridad social que comprende al sistema previsional, a las obras sociales, a las pensiones, a los retiros por invalidez. Es decir, la protección social que se desprende del trabajo formal asalariado, un sistema de matriz indudablemente bismarckiana. Segundo, las instituciones públicas universales por excelencia en el país: el sistema educativo público y el sistema público de salud. Por último, las intervenciones particulares dirigidas a sectores en situación de vulnerabilidad o que cumplían (tomando un léxico actual) los criterios de focalización. Según la interpretación de Isuani (2008), se trata de tres conceptos aplicables a cada uno de los modelos de política social: primero la contribución para la seguridad social, segundo la ciudadanía para las políticas sociales universales y tercero la discrecionalidad para la focalización o las transferencias condicionadas.

Esta suerte de convivencia de diferentes estrategias y tipos de políticas sociales se prorrogaron hasta la actualidad. Para Lo Vuolo (1998) se trata de un “híbrido institucional” que combina estas tres formas claramente diferenciadas de intervención. A este modelo, Filgueira (2007) lo ha caracterizado en términos de *ciudadanía estratificada*, dado que el acceso a los derechos sociales estará vinculado al tipo de inserción socio ocupacional que cada actor posee. Sobre este asunto resulta relevante la noción ya expuesta de Adelantado (1998), en el sentido de la recursividad que genera la política social en torno a la estructura social: *“En la actualidad, la región presenta un edificio de Welfare que (...) mezcla los principios liberales de la focalización para los pobres y el mercado para los ricos con residuos persistentes del viejo modelo corporativo de privilegios para ciertos sectores medios”* (Filgueira, 2009; 29)

Para analizar este tema, Del Valle (2012) recurrió a la noción de “efecto Mateo” elaborada por Robert Merton. El “efecto Mateo” permite *“sostener que, en la estructura social se produce una acumulación diferencial de ventajas y desventajas por lo que ... los procesos de auto-selección*

individual y de selección social institucionalizada, interactúan y afectan las probabilidades sucesivas de acceso a la estructura de oportunidades” (Merton en Del Valle, 2012; 10).

La década del '90 ha sido ampliamente analizada en diversos trabajos (García Delgado, 1994; García Delgado, 1998; Minujin, 1999). En ellos, el Estado es caracterizado a partir de un apartamiento en sus funciones de regulación. Por otra parte, se plantea un modelo de sociedad volcado hacia el mercado como espacio donde resolver las necesidades sociales y dirimir los conflictos. El ajuste estructural vino a ser una manera de palear el golpe económico (Bernal-Meza, 1996) o golpe del mercado (Golbert y Roca, 2010) producido a fines de la década del '80. El mismo estaba caracterizado por altas tasas de inflación, desocupación y conflictividad social, en el contexto de la crisis de la deuda que padecían los países latinoamericanos (Teubal, 2005). La aceptación de las directrices emanadas de los organismos internacionales (como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial), así como las demandas tanto del Plan Brady como del Consenso de Washington, configuraron un nuevo lugar para el Estado en la economía y una nueva concepción de la forma de intervención.

Bajo el proceso conocido como “Reforma del Estado”, el gobierno promovió un conjunto de medidas que dieron lugar a la privatización de empresas estatales, la capitalización de créditos por parte de los acreedores del Estado, el despido de trabajadores como condición para las privatizaciones, la ejecución de los contratos de todo ente en que el Estado Nacional tuviera participación total o mayoritaria y la desregulación de las empresas privadas. En este escenario comenzó a emerger una nueva cuestión social (Svampa, 2017).

Al mismo tiempo se produjo una apertura de la economía y las políticas económicas se orientaron a conseguir la estabilidad de las cuentas externas y el saneamiento monetario. Para lograr este último objetivo, en 1991 Argentina impulsó un sistema de paridad cambiaria con el dólar conocido como Plan de Convertibilidad.

Siguiendo la interpretación prevaleciente de los organismos internacionales que se basaba en la teoría neoclásica, las reformas económicas puestas en marcha en la Argentina reforzarían al mercado como asignador de recursos y eliminarían aquellas distorsiones que afectaban negativamente la demanda laboral.

En cuanto a la política social, Grassi et al (1999) definió al modelo de intervención de Estado como neoliberalismo neoconservador, caracterizado particularmente por el asistencialismo; es decir, la emergencia de una política social marcadamente focalizada en los sectores denominados excluidos de la sociedad. En este modelo de sociedad, la exclusión social se plantea de una manera fragmentadora y estigmatizaste.

Fragmentadora por el tratamiento que se le dio a los sectores sociales excluidos, que en el paradigma hegemónico están constituidos por elementos disfuncionales; es decir que donde hay una lógica que promueve -y es más, que requiere- la existencia de pobres y marginales, el imaginario simbólico creado en torno a la pobreza y la marginación asume que se debe a la responsabilidad individual, problemas de adaptación, en suma, a una subjetivación de los problemas sociales.

El funcionamiento es también estigmatizaste en las políticas sociales focalizadas. La focalización está en el eje de una forma de entender la sociedad, una sociedad dividida en estamentos, en segmentos o parcelas estancas entre las cuales no hay vínculo. La existencia de pobres tiene que ver con sus ingresos mensuales, la solución es transferirles divisas para garantizar su subsistencia. Las políticas de transferencias condicionadas (PTC) son la forma tradicional de esta modalidad.

Con diferentes bemoles esto es un patrimonio de la región latinoamericana, que con financiamiento compartido (habitualmente parte del financiamiento de estos programas proviene de organismos internacionales de crédito) han impulsado estos programas.

Para Golbert y Roca, “(...) *el argumento a favor de la puesta en marcha de este tipo de programas es simple y contundente: como los recursos nunca serán suficientes para atender necesidades crecientes, es necesario concentrar el esfuerzo hacia aquellas que menos tienen.*” (2010; 44). En el planteo de Lo Vuolo et al (2004), se señala que los daños que generan las situaciones de pobreza resultan irreparables, dado que quienes los padecen viven en condiciones ‘no humanas’. Esto implica que la acción al respecto no puede basarse en la idea de central de alivio o compensación: “(...) *este tipo de estrategias es cuestionable no sólo porque no evita la ocurrencia de daños irreparables sino porque, además, su máxima expectativa es amarrar a las personas a la posición donde pueden demostrar que cumplen con las condiciones de pobreza exigidas para recibir cierta asistencia.*” (Lo Vuolo et al, 2004; 280).

El criterio de población objetivo es una noción central para argumentar a favor de considerar la construcción de un Estado que es capaz de seleccionar y llegar a los que más lo necesitan. Es decir que hay una supremacía de la noción de necesidad sobre la noción de ciudadanía social.

El sistema de seguridad social fue modificado estructuralmente en ese contexto. Con la sanción de la ley nacional 24.241/93 se generó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, el cual tenía dos componentes: uno público, denominado de ‘reparto’, que quedó bajo la órbita de ANSES -3- y, el otro, privado; de capitalización individual ya era administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). En este sistema, todos los trabajadores formales estaban obligados a afiliarse a alguna de las opciones. Sin embargo, los llamados ‘indecisos’ (que no optaban por ningún sistema) eran -por *default*- integrados al sistema de capitalización individual. Por otra parte, aquellos que hubieran optado por el sistema de capitalización individual no podrían modificar esto por el sistema de reparto, lo cual sí era posible a la inversa (Curcio, 2011).

Por otra parte, la nueva normativa introdujo cambios en los parámetros del sistema: se aumentó la edad jubilatoria -de 55 años para las mujeres y de 60 años para los varones- que pasó a 60 años y 65 años respectivamente -4-.

Claroscuros de la política social en la Argentina reciente

Según el Panorama Social de América Latina de la CEPAL (2009), a comienzos del siglo XXI la región vivía una “catástrofe social endémica”. A partir de la crisis social, política y económica que se desató en Argentina en el año 2001, se propiciaron un conjunto de reformas en las políticas bajo análisis. La pobreza en el país llegaba a cerca del 60 % y la indigencia a más de un cuarto (Golbert y Roca, 2010). De manera que el entonces presidente, Eduardo Duhalde, impulsó el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJH), el cual disponía transferencias de ingresos a las familias en esta situación. Este programa tuvo un alcance de más de 2 millones de personas -5-.

La asunción presidencial de Néstor Kirchner en 2003, con un exiguo caudal de votos (solamente el 22%) trajo aparejado un conjunto amplio de modificaciones en materia de política económica y social. Esto se dio en el contexto de un aumento sostenido del valor de los *commodities* en materia económica y una transformación sustancial de la línea política e ideológica en los gobiernos de la región, lo cual se ha tematizado en términos de ‘cambio de época’ (Svampa, 2017).

En materia de política social, este trabajo dará cuenta fundamentalmente de dos procesos, el primero de ellos relacionado con la seguridad social y el segundo con las políticas de lucha contra la pobreza (Andrenacci, 2003).

En primer lugar, las modificaciones que se fueron realizando en materia de seguridad social. Mediante el decreto 1454/05 se generó la llamada ‘moratoria previsional’, que implicaba acceder a la jubilación (mínima) a las personas que tenían la edad jubilatoria pero no los aportes requeridos, es decir, los 30 años acumulados.

Por otra parte, la modificación más importante que se generó en este escenario fue a partir de la sanción de la ley N° 26.425 del año 2008. Con esta ley se derogó el régimen de capitalización, por lo tanto el sistema de las AFJP, creando un régimen de reparto unificado: Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) -6-:

“El SIPA comprende a todas las personas físicas mayores de 18 años de edad que se desempeñan bajo relación de dependencia en la actividad pública o privada, o que ejerzan actividades en forma autónoma. Se encuentran excluidos el personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el personal policial y los menores de 18 años. También se excluyen personas afiliadas a otros sistemas de tipo provincial, local y/o profesional, siempre que no ejerzan en forma simultánea alguna de las actividades previstas en la Ley N°24.241.” (Curcio, 2011; 40)

En segundo lugar, hubo una reconversión del PJJH por el programa “Familias para la inclusión social”. Al igual que el anterior, se trató de un programa de Transferencias de Ingreso Condicionado (Golbert y Roca, 2010). Las condicionalidades eran, en este caso, completar el calendario de vacunación y la escolaridad de los niños.

Posteriormente, en el año 2009 a través del decreto N°1602/09, se creó la Asignación Universal por Hijo para la Inclusión social (AUH en adelante). Esta política instituyó un ingreso para cerca de 5 millones de niños de hasta 18 años de edad de alrededor de 54 dólares mensuales (Golbert y Roca, 2010, Arcidiácono et al, 2012). Esta asignación se planteó como una extensión de las asignaciones familiares de los trabajadores formales destinada a los trabajadores desocupados y a los precarios (Grassi, 2012).

La diferencia que se plantea con respecto a las asignaciones de los trabajadores formales es que la AUH retiene un 20 % del ingreso supeditado a los controles de salud y la inserción en la educación formal, mientras que a los trabajadores formales se les genera un ingreso complementario por tal acreditación de escolaridad y no hay ninguna instancia de control sobre controles de salud. Además, estos controles son un requisito para continuar percibiendo la AUH. De manera que las condicionalidades en educación y salud pueden leerse como una continuidad de programas de transferencias condicionados anteriormente implementados (Cabrera, 2014; Arcidiácono et al, 2011, Lo Vuolo, 2009). En estudios sobre este asunto se cuestiona la pretensión de universalidad que porta la AUH a partir de los ejes de ‘exclusión’ que el diseño de la política plantea, es decir, el universo de elegibilidad (Cabrera, 2014; Arcidiácono et al, 2011; Lo Vuolo, 2009):

“(…) A la hora de analizar la cobertura del programa no pueden dejar de considerarse los condicionamientos existentes. Cuantificar el peso que estos condicionamientos tienen en la no percepción de la AUH es un asunto de gran dificultad, pero algunos indicadores muestran que, si bien estos factores no tienen una relevancia cuantitativa fuerte, funcionan como variables de exclusión.” (Cabrera, 2014; 114)

En cuanto a la perspectiva familiar y de género que porta esta política, es necesario hacer un párrafo aparte. Como se ha planteado en diferentes trabajos que abordan la temática en términos más generales, diferentes políticas sociales refuerzan o profundizan las desigualdades que socialmente se distribuyen en torno al género (Boga y Del Valle, 2017, Barrancos, 2012, Arcidiácono et al, 2011):

“En la AUH se prioriza la titularidad femenina y, si bien en el DNU no se establecen los fundamentos de esta elección, generalmente la misma se sustenta en los argumentos que sostiene que este diseño propicia el empoderamiento femenino; a su vez supone que la mujer haga un mejor uso de la prestación en favor de los hijos, al tiempo que se sostiene que son ellas quienes resultan más vulnerables en el mercado de empleo. Preocupa de esta característica la visión que naturaliza a la mujer en el rol asociado con las tareas reproductivas en los hogares.” (Arcidiácono et al, 2011; 6)

Por último, y en diferente línea de argumentación, Mazzola (2012) ha interpretado que la AUH, en conjunto con otras políticas sociales como el Programa de Respaldo a los Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), configuraron un nuevo paradigma, el de la ‘protección ampliada’ de la infancia, adolescencia y juventud. Este paradigma se abre paso en la convivencia con otros de antaño y tiene desafíos que son centrales en la profundización de una agenda distributiva. (Mazzola, 2012).

Conclusiones

El principio de la recursividad alude a la cuestión de qué tipo de sociedad es que la se continúa construyendo o prorrogando a partir del desarrollo de determinadas políticas. La noción de *policy networks* (Klijn, 1998) aporta un marco interpretativo para tener en cuenta el funcionamiento global de las tomas de posición del Estado frente a algunos asuntos. La agenda política está definida por un conjunto complejo de elementos que es preciso tener en cuenta:

- a) las demandas específicas que plantean las diferentes sectores sociales con mayor o menos capacidad de agencia,
- b) la forma en que esas demandas son semantizadas y puestas en la discusión de la cosa pública,
- c) las asignaciones presupuestarias disponibles. Este punto está claramente subordinado a la manera que son considerados los temas como problemas por los *policy makers*,
- d) la inercia de la acción política, esto es que las definiciones presentes están relacionadas con las que previamente se han tomado, incluso por otras gestiones.

La consideración sobre el conjunto de las políticas públicas implica una reflexión sobre los climas epocales para tener en cuenta qué cosa es un problema en determinados momentos. Ortiz Gómez (2014), al reflexionar sobre la construcción de un sujeto neoliberal, planteó cómo la ética de la responsabilidad del Estado cede su lugar a una nueva ética que tiene que ver fundamentalmente con que los ciudadanos cubran los vacíos dejados, es decir, la responsabilidad individual frente a cuestiones producidas socialmente. En este sentido, los valores dominantes o el sentido común neoliberal, asumen esto como un problema de tipo individual que se debe procesar y tratar de forma individual:

“...el neoliberalismo puede ser entendido como una ideología que ha logrado permear

diversos campos de la vida social, siendo el ámbito de la economía donde ha alcanzado su mayor influencia. Sin embargo, no se trata sólo de un modelo económico; las ideas neoliberales ejercen una hegemonía global que ha orientado el proceso de mundialización de la economía desde la Segunda Guerra Mundial (...). Sus alcances incluyen también otros ámbitos, como el político, el social y el cultural.” (Ortiz Gómez, 2014; 169)

Sobre esto, en “La ideología alemana”, Marx y Engels (1985) argumentaron a favor de considerar que las ideas dominantes en una época son las ideas de la clase dominante: *“La clase que tiene a su disposición los medios para la producción material dispone con ello, al mismo tiempo, de los medios para la producción espiritual”* (Marx y Engels, 1985; 39)

En la posterior elaboración de Gramsci se planteó que las clases sociales, dominadas o subordinadas, participan de una concepción del mundo que les es impuesta por las clases dominantes (Gruppi, 1978). A esto lo denomina ideología de las clases, la cual es transmitida por diferentes canales: la escuela, la iglesia, el folclor, los medios de comunicación, el servicio militar.

Las condicionalidades en la política social vienen a pretender saldar -al menos en parte- esta discusión. De manera subrepticia, la condicionalidad se plantea como una exigencia, como un *hacer algo* para recibir una suerte de devolución o de merecimiento de eso. Socialmente resulta bastante claro que es necesaria una discusión acerca de las formas de existencias legítimas, es decir, por qué sería necesario merecer algo. En otras palabras, ¿cuál es el lugar de la ciudadanía a la hora de llevar adelante la condicionalidad?, y más allá todavía, ¿se deja de ser ciudadano por no ‘cumplir’ con la condicionalidad?, ¿acaso la condicionalidad ‘ciudadaniza’ a quien la realiza más que al que no la realiza?

Las políticas sociales focalizadas han sido diseñadas en el contexto en el que las sociedades redescubren la desigualdad (Andrenacci, 2003). En el contexto, como ya se ha analizado, en el que el modelo de desarrollo “hacia adentro”, o que consideraba la industrialización como eje, se había dado por terminado. Los países habían reiniciado su ciclo de endeudamiento y dependencia. Con la promesa de la modernización se cedieron los lugares centrales del Estado en la economía. Esto hizo surgir una población residual sobre la cual había que intervenir -de alguna manera- desde el Estado. El diseño de las políticas sociales focalizadas consideró umbrales de subsistencia, no umbrales de dignidad de las personas. En otras palabras, los montos dispuestos no garantizan la vida digna de las personas que los perciben, sino un mínimo que necesariamente debe ser complementado con otro tipo de actividades. En un trabajo reciente se consideraba, desde esta línea argumental, que los ingresos de estas políticas pueden ser interpretados como una *“subvención estatal a las empresas del sector informal”* (Boga y Del Valle, 2015; 355).

Por último, debemos considerar la noción de transitoriedad de las políticas sociales (Del Valle, 2009), es decir que las personas que están incluidas en ellas lo estarán un tiempo, ya que su situación es de anomalía en relación de las ‘normales’ relaciones productivas. La política social aquí despliega su potencial de capacitación para que la persona pueda disputar espacios en el medio laboral, específicamente que pueda acceder a un trabajo formal que le permita acceder a la totalidad de la ciudadanía social.

Asumir este argumento es desconocer las condiciones de un mercado de trabajo por un lado en contracción y por otro sumamente expulsivo, en el que la capacidad para manejar información o técnicas, o la fuerza de trabajo y el tiempo de trabajo -incluso la voluntad de trabajo (es decir, la voluntad de acceder, por fin, a condiciones de explotación, pero que permiten garantizar las condiciones materiales de existencia)- no son el criterio fundamental por el cual se puede o no acceder a un espacio socio-laboral.

La problemática actual de la desocupación y de la precariedad laboral excede ampliamente las razones individuales, de manera que resulta de importancia visibilizar este tema, dar cuenta y denunciar estos aspectos que se pueden adjetivar como perversos del funcionamiento general de la política social focalizada.

La responsabilización individual de temas y de problemas que son sociales, la subjetivación de la cuestión social, son quizás la mayor victoria que logró el neoliberalismo sobre la totalidad de la sociedad.

Notas

-1- Para Castel se trata de una “*aporía fundamental sobre la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. La cuestión social es un desafío que interroga, que pone en tela de juicio la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos llamamos una nación) de existir en tanto conjunto ligado por relaciones de interdependencia*” (Castel, 1997; 13)

-2- INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina)

-3- ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social (Argentina)

-4- Esto no incluye los denominados regímenes espaciales que tienen parámetros propios de acuerdo a la actividad y a los aportes que generan.

-5- Según Golbert y Roca (2010) este programa fue el más importante, en términos de alcance, de América Latina. Otro dato importante sobre el mismo fue que el 65 % de sus titulares eran mujeres.

-6- Esto no incluye las cajas de los colegios profesionales, las cajas provinciales y municipales, las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad; que configuran cerca de 130 regímenes independientes (Curcio, 2011)

Bibliografía

ADELANTADO, J; NOGUERA, J; RAMBLA Xavier, y SAEZ Luis (1998), Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. En: Revista Mexicana de Sociología Número 3, Universidad Autónoma de México, México.

ANDRENACCI, L (2003). Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica. Sociohistórica, n° 13-14, 2003. ISSN 1852-160.

ANDRENACCI, L. y SOLDANO, D. (2006) Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino, en ANDRENACCI, LUCIANO Problemas de política social en la Argentina contemporánea, Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo.

ARCIDIÁCONO, P, CARMONA BARRENECHEA, V y STRASCHNOY, M (2012) “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal?”, en Revista Margen, N° 61, junio.

ARRIAGADA, I (2004), “Cambios y continuidades en las familias latinoamericanas. Efectos del descenso de la fecundidad” en La fecundidad en América Latina: ¿Transición o revolución? en

Serie Seminarios y Conferencias N° 36, CELADE, 2004.

BARRANCOS, D (2012). “El desafío de la acción pública” En LIDERA: participación en democracia. Experiencias de mujeres en el ámbito social y político en la Argentina / dirigido por Natalia Gherardi - 1a ed. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género – ELA.

BEVERIDGE, W (2008) La seguridad social en Inglaterra. Plan Beveridge. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS). DF México.

BECCARIA L. y LÓPEZ, N. (1996): El debilitamiento de los mecanismos de integración social en Beccaria, López, Sin Trabajo, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires.

BERNAL-MEZA, R. (1996) ¿La globalización, un proceso y una ideología? Revista realidad latinoamericana, N° 139, abril-mayo 1996.

BOGA, D. y DEL VALLE, A. (2015) Protección Social y Transformaciones de las Políticas Sociales en Argentina. Revista Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 14, n. 2, p. 338 - 358, ago./dez. 2015

BOGA, D. y DEL VALLE, A. (2017) Familia, género y protección social: transformaciones y feminización de las políticas sociales Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas.. ISSN 1578-6730. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas | 50 (2017.1).

BLUMER, H (1971) "Social problem as collective behavior." En Social Problems. Vol. 18. Número 3.

CABRERA, M (2014) "Las memorias del "plan" en el conurbano bonaerense. Reflexiones acerca de la implementación de la Asignación Universal por Hijo", Postdata, Vol. 19, No 1.

CASTEL, R. (1997) “Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.”, Paidós, Buenos Aires.

CECCHINI, S; ROBLES, C Y FILGUEIRA, F. (2014) Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada. CEPAL, Chile.

CEPAL (2009) Panorama Social de América Latina 2009. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2014) Panorama Social de América Latina 2014. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CORTÉS, R. y MARSHALL, A. (1993) Política social y regulación de la fuerza de trabajo. en Cuadernos Médico-Sociales n° 65-66; Rosario.

CURCIO, J (2011) “Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del ‘90 y de la primera década del siglo XXI” en DANANI, C. y HINTZE, S. (coord.) (2011) Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina, Universidad Nacional de Gral Sarmiento, Bs As.

DANANI, C. y HINTZE, S. (coord.) (2011) Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina, Universidad Nacional de Gral Sarmiento, Bs As.

DEL VALLE, A. (2012) Protección social, acción estatal y estructura de riesgos sociales. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 11, n. 1, p. 52 - 64, jan./jul. 2012

DEL VALLE, A. (2009) Educación y pobreza la hipótesis del capital individual y el capital

social. Co-herencia, vol.6, Núm.10, enero-junio,2009, pp 207-237. Universidad Eafit, Colombia.

DEL VALLE, A. (2008). Política social focalizada y construcción de una red social. Lecciones de la experiencia Argentina. Estudios Sociales. Julio-Diciembre. Año/vol. XVI, número 032. Universidad de Sonora, México.

ESPING-ANDERSEN, GOSTA (1993): Los tres mundos del Estado de Bienestar. EdicionsAlfons El Magnànim. Generalitat Valenciana.

FERNÁNDEZ RIQUELME, S. y CARAVACA LLAMAS, C. (2011) La política social. presupuestos teóricos y horizonte histórico, Revista Aposta, N° 50, Julio, Agosto y Septiembre 2011, España.

FILGUEIRA, F (2009) El desarrollo maniatado en América Latina. Estados superficiales y desigualdades profundas. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, D. (1994). Estado y sociedad: la nueva relación a partir del cambio Estructural. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, D. (1998). Estado-nación y globalización. Grupo Editorial Planeta, Ariel. Buenos Aires.

GARCIA DELGADO D. y NOSETTO L., (2004). La Ciudadanía en una Etapa de Reconstrucción: Imaginarios y Desafíos. Boletín TOP, Boletín virtual.

GOLBERT, L y ROCA, E. (2010) "De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales" Revista de Trabajo • Año 6 • Número 8 • Enero / Julio 2010

GRASSI, E.; HINTZE, S. y NEUFELD, M. (1994). Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural. Espacio Editorial. Buenos Aires.

GRASSI, E. (2012) "Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades" en Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica,

Nº Especial 135-136.

GRUPPI, L (1978). El concepto de hegemonía en Gramsci. México: Ediciones de Cultura Popular)

INDA, G. (2009): "El Estado moderno en la sociología académica clásica: un análisis comparado de las teorías de Durkheim y Weber." En Revista Argentina de Sociología. Vol. 7. Número 12-13.

ISUANI, E (2015) Capitalismo vs. Democracia. El caso argentino. Eudeba. Buenos Aires.

ISUANI, E. (2008) La política social argentina en perspectiva. En Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas /compilado por Guillermo Cruces... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires: Banco Mundial.

ISUANI, E (1991). Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable? En ISUANI, Ernesto; LO VUOLO, Rubén y TENTI FANFANI, Emilio: El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis; Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP, 1991.

KESSLER, G. (comp.) (2016) La sociedad Argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura. Siglo veintiuno editores, Argentina.

KLIJN, E. (1998) "Redes de políticas públicas: una visión general." Traducción de Mariángela

Petrizzo. Extraído de Kickert, W et al, *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.

LO VUOLO, R. (1998) ¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia”; en BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. “La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador”. Buenos Aires-Madrid, CIEPP-Miño y Dávila.

LO VUOLO, R (2009). “Asignación por hijo” Serie Análisis de Coyuntura N° 21. Ciepp.

LO VUOLO, R.; BARBEITO, A. ; PAUTASSI, L. y RODRÍGUEZ, C. (2004) “La pobreza... de la política contra la pobreza” Buenos Aires-Madrid, CIEPP-Miño y Dávila.

LORENC VALCARCE, F. (2005): “La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre sociedad y política”. *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*. 12 (2005.2). Universidad Complutense.

MARX, K. y ENGELS, F. (1985). *La Ideología Alemana*. Buenos Aires: Ediciones Pueblos Unidos y Editorial Cartago.

MARSHALL, T (1949) *Ciudadanía y clase social*. Conferencias dictadas en la Universidad de Cambridge. Inglaterra, 1949.

MAZZOLA, R. (2012). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

MINUJÍN, A. (1999). *¿La gran exclusión? Vulnerabilidad y exclusión social en América Latina*. EUDEBA. Buenos Aires.

OSZLAK, O. (1980): “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. *Estudios CEDES*, vol. 3, N° 2. 1980: Buenos Aires.

OSZLAK, O. (2006) “Burocracia estatal: política y políticas públicas”. *Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. XI, 2006, Abr: Buenos Aires, Argentina.

OSZLAK, O. (2007): “Formación histórica del estado en américa latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”. En Acuña, Carlos, H. (comp.) (2007) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires y en *Estudios CEDES*, Vol. 1, N° 3, 1978: Buenos Aires, Argentina.

OSZLAK, O (2011): "Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio." En Acuña, Carlos (Ed.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

OSZLAK, O; O'DONNELL, G (2007): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación." En Acuña, Carlos (Ed.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado,

PARSONS, W. (2007) "Meso-análisis. Análisis de la definición del problema, el establecimiento de la agenda y la formulación de las políticas públicas." En *Políticas públicas*. México: FLACSO.

OFFE, C. (1976) *La política social y la teoría del Estado* (1990). En libro: *Economía Social Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Editorial Alianza, Madrid.

- OFFE, K. (1992). *La Sociedad del Trabajo*. Madrid: Alianza.
- OSZLAK, O; O'DONNELL, G (2007) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación." En Acuña, Carlos (Ed.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado,
- O'DONNELL, G. (1993) *Estado, Democratización y ciudadanía*. Nueva Sociedad N° 128 noviembre- diciembre 1993.
- ORTIZ GÓMEZ M.G., 2014. El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal, en *Sociológica*, vol.29 N° 83, México.
- PADIOLEAU J. (1989). *El Estado en concreto*. México: Fondo de Cultura Económica.
- RODRÍGUEZ CASTILLO, L. (2006): "Reflexiones socioantropológicas sobre el Estado" *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 28, julio-diciembre, 2006, pp. 185-212 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México.
- SASSEN, S. (2000) *Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privado*. Texto de la conferencia del Millenium.
- SUREL, Y. (2008): "Las políticas públicas como paradigma." En *Estudios Políticos*. Número 33.
- SVAMPA, M. (2017). "Del cambio de época al fin de ciclo. Gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América Latina". Edhasa. Buenos Aires.
- TEUBAL, M (2005). *Reflexiones sobre la deuda*. Revista Argumentos. UBA. Buenos Aires.
- Convención sobre los Derechos del Niño. UNICEF. Disponible en <https://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobreloderechos.pdf>
- VELÁZQUEZ GAVILANES, R. (2009): "Hacia una nueva definición del concepto 'política pública'." En *Desafíos*. Número 20.
- WEBER, M. (1964): "Economía y Sociedad" Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.