

Universidad Nacional de Mar del Plata - Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social

Repositorio Kimelü

<http://kimelu.mdp.edu.ar/>

---

Licenciatura en Trabajo Social

Tesis de Trabajo Social

---

2012

# Universalismo básico, protección social y derechos sociales

Ramella, María Sol

---

<http://kimelu.mdp.edu.ar/xmlui/handle/123456789/508>

*Downloaded from DSpace Repository, DSpace Institution's institutional repository*

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD Y SERVICIO

SOCIAL

DEPARTAMENTO PEDAGÓGICO DE SERVICIO SOCIAL

**UNIVERSALISMO BASICO, PROTECCION**

**SOCIAL Y DERECHOS SOCIALES**

**Director:** Dr. Alejandro H. Del Valle

**Autora.**

- Ramella, María Sol

**Año: 2012**

**Fecha de Entrega: 17 de octubre**

Biblioteca C.E.C.S. Y S.S.	
Inventario 4262	Signatura Top ✓
Vol.: ✓	Ejemplar: ✓
Universidad Nacional de Mar del Plata	

23 NOV 2012

**INDICE**

INTRODUCCION..... Página 3

CAPÍTULO I.....Página 9

CAPITULO II.....Página 31

CAPÍTULO III.....Página 64

CAPITULO IV .....Página77

CONCLUSIONES.....Página 84

BIBLIOGRAFIA.....Página 90

## INTRODUCCION

Los estudios sobre el desarrollo de la protección social en América Latina han estado centrados hasta la década de los 90 en estudios sobre las políticas sociales y la creación de instituciones sociales, sobre todo en la institucionalización de la seguridad social. Luego del proceso de reformas estructurales comenzaron a tener mayor importancia, tanto académica como política, los estudios sobre políticas públicas contra la pobreza. En este sentido, Filgueira, (2006) ha afirmado que prevalece un 'reduccionismo tendencial de las políticas públicas y su investigación ya que centran la acción en los programas frente a la pobreza diluyendo una visión más global de las políticas e instituciones sociales'.

Entre los principales trabajos que analizaron el sistema de protección social en América latina, cabe destacar el estudio de Mesa-Lago (1978). Éste, siguiendo el criterio de la antigüedad de los sistemas de seguridad social que tenía cada país, los clasificó en: los países pioneros, los países medianos y los países tardíos.

Esta clasificación, basada en criterios históricos enfatiza el momento en el que cada país desarrollo instituciones de seguridad social. El estudio de Mesa Lago permitió identificar la estratificación de la cobertura, los grados de fragmentación de las instituciones sociales y las características principales de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Desde la última década, los trabajos de la Comisión Económica para América Latina analizan las políticas de protección social y su relación con el comportamiento del gasto en los sectores

sociales; este enfoque ha permitido tratar los gastos y analizar los niveles de estratificación en educación y salud.

En el análisis comparado de sistemas de protección social Filgueira (1997) ha propuesto caracterizar a los modelos de política social a partir de considerar el efecto redistributivo del gasto. Filgueira, impulsó una nueva clasificación en la que incorporó la 'madurez institucional' de la política y el nivel de gasto y el efecto redistributivo del gasto público social. Con ella, Filgueira propuso una nueva tipología para clasificar los sistemas de protección social existentes en América Latina hasta los años 70: universalismo estratificado; regímenes duales; y regímenes excluyentes. El primer grupo, compuesto por Uruguay, Argentina y Chile, tiene sistemas de prestaciones sociales que alcanzan a casi toda la población aunque los beneficios a los distintos grupos son diferenciados, de allí su estratificación.

En los regímenes duales, - Brasil y México-, cerca de la mitad de la población está protegida por los sistemas sociales. Por eso se trata de sistemas duales. Son países cuyo desarrollo económico se caracterizó por una elevada heterogeneidad regional, siendo su característica el proceso de sustitución de importaciones apoyado por las rentas provenientes de economías primarias con alta intensidad de mano de obra. En los grupos poblacionales asegurados predomina un modelo de incorporación corporativo y los sistemas de protección amortiguan la estratificación, teniendo el gasto de nuevo un carácter redistributivo. El tercer grupo, regímenes excluyentes, son pocos los grupos sociales que acceden a los sistemas de protección social. Los niveles de cobertura son bajos y, en general,

existe una apropiación por parte de las élites de los beneficios sociales. Este grupo incluye a República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador.

Fleury (1997) formula una propuesta que procura agrupar las diferentes características de los tipos ideales de protección social. En esta tipología, además de los elementos ideológicos y valorativos que están en la base de los sistemas, se señalan los elementos organizativos e institucionales que viabilizan la implementación de las opciones políticas adoptadas en cada caso. Por ende, en esta tipología se conjugan las relaciones entre los modelos de protección social y las condiciones de ciudadanía generadas en cada caso. Así encontramos las siguientes modalidades de la protección social: asistencia social, seguro social y seguridad social.

Siguiendo la línea de Titmus y Esping-Andersen; Fleury, (1997) distingue tres modalidades de ciudadanía que se constituyen a partir de los modelos de política social: a) Ciudadanía Invertida: la cual subyace al modelo de asistencia social. Aquí el individuo o grupo objetivo pasa a ser objeto de la política como consecuencia de su propio fracaso social; b) Ciudadanía regulada: propia de los modelos de seguro social, donde se expresa la concepción de los beneficios como privilegios diferenciadores de las categorías de trabajadores, la ciudadanía se vincula con el principio de mérito; c) Ciudadanía Universal: asociada al modelo de la seguridad social. Aquí se procura garantizar a la totalidad de los ciudadanos, un mínimo vital en términos de renta, bienes y servicios, fundamentado en un ideal de justicia social

Los sistemas de protección social, al incluir de forma universal o estratificada, y al excluir a algunos individuos de la protección social, definen modalidades diferentes de ciudadanía, o sea, de relación entre Estado y sujetos sociales. La estratificación, por esto, no es un fenómeno independiente sino que responde a patrones organizados en torno a distintas dimensiones: existe 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, dada por el modo en que el Estado interviene en los procesos de estratificación.

En este sentido, Moreno (2005) sostiene que la ineficacia de las estrategias del bienestar en América Latina se debe a que, las mismas, están basadas exclusivamente en la extensión de los derechos contributivos. A su vez, el desarrollo de programas de lucha contra la pobreza mediante comprobación de recursos de los beneficiarios (programas de transferencias de rentas condicionadas, por ejemplo) ha auspiciado nuevas discusiones sobre la selectividad y el universalismo en la provisión de políticas sociales y es objeto de examen y valoración constantes en relación a la gestión pública de los riesgos sociales emergentes.

En los últimos años, se ha desarrollado un creciente cuestionamiento a las insuficiencias y fracasos de las reformas de política social de las últimas dos décadas y, sobre todo desde CEPAL se ha comenzado a argumentar que el universalismo emerge como el candidato visible a reemplazar paulatinamente al horizonte-objetivo de los años '80 y '90. Ese horizonte, otorgaba prioridad al

combate a la pobreza a través de estrategias de focalización fundadas en una singular concepción de 'equidad sistémica' (Andrenacci y Repetto, 2008)

El universalismo básico (Filgueira et al, 2005) como una política social orientada por "la cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, asegurando el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad, otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía. Es decir, distanciándose del principio de selección de los beneficiarios de los servicios según 'prueba de recursos' y de necesidad que predominan en la región".

En el presente proyecto de investigación se propone abordar a las políticas sociales desde su interacción con el sistema de bienestar existente. La hipótesis es que la asignación de recursos públicos es heterogénea y desigual aún entre los grupos 'excluidos' de los sistemas de prestaciones sociales y esto se debe a la existencia de un desacople entre la nueva estructura de riesgos 'emergente' luego del proceso de reformas y la estructura de riesgos 'tradicional' sobre la que descansan los actuales sistemas de prestaciones sociales.

En este sentido, esta investigación analizará el modo en que las políticas sociales, en tanto intervenciones del Estado, condicionan los procesos de estratificación social y como, el universalismo básico se puede plantear como una nueva alternativa de acceso no estratificado y desmercantilizado al bienestar.

En la interpretación que realiza Offe (1992) el Estado define los niveles de mercantilización que operan en la sociedad ya que las prácticas de asignación de recursos reproducen, amplían o reducen la estratificación social. Cuanto más dependen las personas de sus ingresos, más desigual es su acceso a bienes y

servicios y dado que la distribución del ingreso es, por definición, piramidal la forma concreta que asume la pirámide depende de las características de la producción y del mercado de trabajo que se encuentran reguladas por el Estado.

El objetivo de este proyecto es analizar la propuesta del universalismo básico como un modelo de construcción de ciudadanía y, a su vez, como una red de protección social. Para ello en el primer capítulo se intentará una aproximación al concepto de protección social; se describirán y analizarán los principales enfoques sobre la protección social. El segundo capítulo se describirá la evolución de la protección social en Argentina y las características actuales de la misma. En el tercer capítulo se hará referencia a tendencias como la 'renta básica' y el 'universalismo básico' analizando el modo en que esta propuesta puede plantearse como una forma alternativa 'desmercantilizadora' al actual sistema de protección social. En el cuarto capítulo se analiza la relevancia que para el trabajo social tiene la interpretación y conocimiento de los sistemas de protección social. Por último se presentarán las conclusiones.

## CAPITULO I

### Del concepto de Protección Social

Aproximarse a definir la protección social es una tarea necesaria dado las expresiones concretas sobre las diversas formas de concebir la protección social, que plantean un conjunto de escenarios político – institucionales, donde se formulan e implementan las intervenciones que materializan la protección social y debido a que la protección social como sistema es , por sobre todo ”...*un arreglo institucional, un acuerdo político en torno a las bases sobre las cuales una sociedad quiere construir y regular su convivencia, determina qué derechos son para todos, cómo se garantizan y cómo se viabilizan*” .(Hardy en Repetto, 2010).

Por ello la Protección Social se trata de un concepto que no reconoce una definición clara y precisa, pensar a la protección social se nos presenta como una tarea ardua ya que el concepto no es unívoco. En la literatura se suelen recurrir a expresiones como *previsión, seguridad y protección social* entendiéndolas como ‘el conjunto integrado de medidas, generalmente de carácter estatal, ordenado para afrontar diferentes contingencias que pueden afectar la vida de sus comunidades e individuos de manera eventual o permanente’ (Seco y Romo, 2005: 1).

Tanto la previsión, como la seguridad y la protección social han quedado circunscritas a sistemas: planes de seguros financiados con fondos públicos o privados vinculados al trabajo y tienden a confundirse con ‘los sistemas de

seguros sociales (pensiones, atención médica hospitalaria por riesgo profesional, maternidad, enfermedades), asignaciones familiares, asistencia social y sistemas nacionales de salud o programas públicos' (OIT, 1999: 4). En otras oportunidades suele indicarse que la protección social es más 'global y amplia que la seguridad social' y comprende dos sub-categorías: la previsión y la seguridad social (Gonzalo González, 2001: 4).

Los orígenes de la Protección Social se encuentran vinculados a la seguridad social contributiva, fundamentalmente a la protección del trabajador y su familia. Tokman (2006) hace referencia a que el diseño de los esquemas de protección social existentes se sustentó en el modelo tradicional de familia nuclear biparental con hijos, donde el padre era el proveedor y la mujer, ama de casa y cuidadora de hijos y ancianos en el hogar.

La misma protección social se orientó entonces a proteger al proveedor y a asegurar un ingreso de reemplazo en caso de interrupción de ingresos, así como de cobertura ante riesgos de accidentes y de salud; y los demás integrantes de la familia fueron también incluidos subsidiariamente en dicha protección, pero la titularidad de derechos correspondía al jefe de hogar, representado en el hombre.

En la actualidad hay múltiples concepciones sobre la protección social, entre las que se destacan los posicionamientos más clásicos, vinculados con el "estado de bienestar" y basados en el empleo formal cuya finalidad es proteger a la población ante los riesgos derivados del empleo al cual le asignaron un papel central (modelo bismarckiano). La protección social asociada a la emergencia y el riesgo, que limitan la protección social a respuestas asistenciales o paliativas ante

diferentes fenómenos, e inclusive algunas acciones dirigidas específicamente a los sectores pobres de la población. Que tiende a enfocarse en la protección de la población en situación de pobreza, las cuestiones de riesgo y/o vulnerabilidad .Y por último la Protección social como garantía ciudadana, vinculada a los derechos sociales y el acceso universal a los bienes y servicios.

La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas define a la protección social como *“un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”* (Naciones Unidas 2000; 3). Según la Comisión, estas medidas se ocupan tanto de las necesidades de protección y promoción de quienes se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, como de las de aseguramiento de quienes, no siendo pobres, deben sentirse seguros ante circunstancias adversas y determinadas etapas del ciclo de vida.

En la misma línea Marcus (2004: 1) la define como el “Conjunto de medidas encaminadas a: (i) proteger a las personas de choques que los puedan llevar a la pobreza, (ii) hacer a la gente menos vulnerable a estos choques, (iii) proteger a la gente contra la pobreza extrema y sus efectos sobre el bienestar y (iv) proteger el bienestar durante períodos de vulnerabilidad del ciclo de vida”.

Para la CEPAL (2011; 18) la protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de

promoción, y procurar la universalización del trabajo decente. Para lograrlos deben considerarse tres grandes componentes: 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.

En este sentido, éstas definiciones se diferencian de la que plantea el Banco Mundial (2001: 4) cuando afirma que la protección social es "... el conjunto de intervenciones que buscan disminuir la vulnerabilidad de los individuos pobres, las familias o las comunidades, a través de un mejor manejo del riesgo..." por lo que limitan a la protección social a cubrir las necesidades de los 'pobres'.

Por otra parte Cecchini y Martínez (2011), consideran que a protección social se encarga de velar por la mantención de condiciones de vida que permitan sostener un mínimo nivel de bienestar a los hogares, compensando frente a caídas en los ingresos; facilitar el acceso a servicios sociales y de promoción; y atender a las necesidades de regulación de los mercados laborales para consolidar el trabajo decente. El Sistema Europeo de Estadísticas de Protección Social (SEEPROS) la define como el conjunto de instrumentos utilizados por el Estado con objetivo de promover y mejorar el bienestar.

La Protección Social constituye, de esta forma, un mecanismo de redistribución que trata de minimizar los efectos negativos generados por la organización social capitalista que pone en la margen una parcela importante de la población.

Algunos autores como Cichon (2004) la definen como “el conjunto de intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa una serie de riesgos y necesidades” por lo que, el sistema de protección social estaría conformado por aquellas organizaciones de la sociedad civil que se orienten al desarrollo de: el acceso a bienes y servicios básicos esenciales; la protección y prevención, y la promoción de oportunidades sociales.

En el mismo sentido, Hagemeyer (2001) sostiene que “La protección social abarca todas las intervenciones públicas o privadas que buscan mitigar (relieve) la carga de un conjunto de riesgos y necesidades de los hogares y de los individuos”. Esta protección se brinda “sin que exista un acuerdo recíproco simultáneo o un acuerdo individual”.

Por su parte, Acosta, O y Ramírez, J (2004: 25) sostienen que la protección social son aquellas “intervenciones del estado para prevenir, mitigar y enfrentar los riesgos constituyen su política de protección social, con la cual se buscan dos objetivos principales. El primero, la reducción de la vulnerabilidad de los hogares con ingresos muy bajos ante caídas del consumo y de su acceso a servicios básicos. El segundo, suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida para todos los hogares y, por tanto, una distribución más equitativa del bienestar”.

Los autores Holzmann y Jorgensen (2000: 3) comprenden a la protección social como las “medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas” y proponen definirla “como intervenciones públicas para (i) asistir a las

personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza”.

En términos generales, estas definiciones tienen dos elementos en común. Por un lado, existe cierto consenso en asumir que la protección social es resultado de la intervención del poder público antes que el sector privado y se refiere a una intervención bajo la idea de reducir la vulnerabilidad de los hogares frente a eventuales caídas de ingresos a través de un mejor manejo del riesgo. Asimismo, aluden al apoyo que requieren las personas y comunidades que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Por último, Castel (2009) plantea que la protección social es la condición de base de la ciudadanía social y en este sentido de una “sociedad de semejantes”. Conciernen, o debería concernir a todo el mundo, porque es también la condición de base de la pertenencia a una sociedad democrática. Por ello, la protección social consiste en la acción colectiva de proteger de los riesgos reduciendo el impacto sobre el individuo y la sociedad. La formación de sistemas de protección social resulta de la acción pública que busca resguardar a la sociedad de los efectos de los riesgos: enfermedad, vejez, invalidez, desempleo, etc.

En síntesis, es el (conjunto de dispositivos de intervención) conjunto de instituciones públicas que protegen a las personas contra las privaciones y riesgos económicos y sociales que, de otro modo, derivarían en la desaparición o en una fuerte reducción de sus ingresos. En la medida que los sistemas de protección social ayudan a las personas a reasignar ingresos durante el ciclo de vida para

reducir la incertidumbre frente a sucesos que ocasionen pérdidas de ingreso logra proporcionar un sentido de seguridad a los ciudadanos.

En lo relativo a las áreas que cubre la protección social, Navarro y Quiroga (2003: 74), sostienen que la Protección Social debe incluir las siguientes funciones: "...*Enfermedad y atención sanitaria*: actividades relacionadas al mantenimiento de la salud y al tratamiento de enfermedades; *Invalidez*: prestaciones de mantenimiento de la renta y las ayudas en efectivos o en servicios relacionados a atención de las personas con disminución de sus capacidades físicas o psíquicas; *Vejez*: prestaciones de jubilación y ayudas dinerarias o en servicios relacionados con la vejez; *Supervivencia*: incluye las prestaciones por viudedad y orfandad y las ayudas en efectivo o en servicios relacionados con la muerte de un miembro de la familia; *Familia e hijos*: prestaciones en efectivo o servicios de atención al embarazo, nacimiento, adopción y maternidad; *Paro*: mantenimiento de una renta mínima para los parados y servicios relacionados con la situación de paro; *Vivienda*: financiación de la vivienda; *Exclusión social no clasificada en otros apartados*: mantenimiento de renta y otros servicios relacionados con la lucha contra la exclusión social...".

En realidad, los dispositivos estatales de intervención en el área de la protección social pueden agruparse en: asistencia social; seguro social y seguridad social. La asistencia social supone la asignación y distribución de bienes y recursos para sectores específicos de la población, de acuerdo con necesidades puntuales: son acciones de tipo focalizado, residual y selectivo que se realizan con financiamiento

fiscal. El seguro social que incluye la distribución de bienes y servicios a categorías ocupacionales y su base es contributivo.

Finalmente, la seguridad social suele definirse como el conjunto de programas y políticas, denominados seguros sociales, siguiendo a Cetrángolo (2009), los programas enmarcados en la seguridad social se constituyen con el fin de proveer certidumbre y asegurar a las personas frente al riesgo de pérdidas de ingresos o gastos asociados con el retiro en la vejez, invalidez, enfermedad, accidentes, fallecimiento o situación de desempleo. En la Argentina, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social define a la seguridad social como “El conjunto de regímenes y normas adoptadas por el Estado, que tienen como objetivo mantener el nivel de vida de la población y asistir a los necesitados, mediante prestaciones en dinero y servicios, cuando son afectados por contingencias consideradas socialmente protegibles” (ANSES,2010). La Constitución Nacional en su artículo 14bis, expresa que “...el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable.

En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

La distribución de bienes y servicios que provee la seguridad social a todos los individuos para la cobertura de los riesgos sociales clásicos se encontrarían en estas áreas.

– **Salud:** asistencia sanitaria necesaria para mantener, restaurar o mejorar la salud de las personas, sin considerar el origen del problema; manutención y transferencias en efectivo relacionadas con una enfermedad física o mental, sin incluir discapacidad.

– **Discapacidad:** manutención y transferencias en efectivo y en especie –excepto asistencia sanitaria– para las personas con discapacidades físicas o mentales relacionadas con su inhabilidad de ocuparse en actividades sociales y económicas.

– **Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales:** manutención y transferencias en efectivo o en especie relacionadas con los accidentes laborales.

– **Vejez, invalidez y sobrevivencia:** manutención y transferencias en efectivo o en especie –excepto asistencia sanitaria– relacionadas con la edad adulta mayor, la muerte o invalidez de un miembro del hogar generador de ingresos.

– **Familia e hijos:** manutención y transferencias en efectivo o en especie –excepto asistencia sanitaria– relacionadas con los costos de embarazo, nacimiento y adopción, crianza de niños y el cuidado de otros miembros de la familia.

– **Protección contra el desempleo y mercado laboral:** manutención y transferencias en efectivo o en especie –excepto asistencia sanitaria– relacionadas con el desempleo.

– **Vivienda y saneamiento:** ayuda para afrontar los costos de la vivienda y obras de saneamiento.

– **Exclusión social no clasificada en ninguna de las anteriores:** transferencias en efectivo o en especie –excepto asistencia sanitaria– específicamente dirigidas a aliviar la pobreza y la exclusión social, no cubiertas por alguna de las otras áreas mencionadas.

– **Educación básica:** transferencias en efectivo y en especie para las personas o grupos en condiciones desfavorables relacionadas con su acceso a la educación.

– **Alimentación y nutrición:** transferencias en efectivo o en especie para mantener, restaurar o mejorar la condición nutricional de las personas en condición de vulnerabilidad social.

En la cobertura de riesgos sociales se puede discriminar dos tipos de programas:

i) los programas que preparan a las personas para enfrentar los riesgos futuros; y  
ii) los que buscan paliar los efectos de los riesgos presentes. Entre los programas que preparan a las personas para enfrentar los riesgos futuros se consideran los sistemas de jubilaciones y pensiones contributivas que atienden los riesgos futuros de la vejez, así como los programas dirigidos a facilitar la creación de capacidades para una mejor inserción al mercado de trabajo.

En el caso de los programas que buscan paliar los efectos de los riesgos presentes, se consideran los programas destinados a atender la concreción de los riesgos en la población (enfermedad, invalidez, etc.), y aquellos dirigidos a

mejorar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, apoyando las oportunidades de consumo.

Afirman Nun y Madariaga(2009:13) “Se ha denominado típicamente sistema de protección social a una estructura de protección social que regula la inclusión/exclusión social, se institucionaliza de forma relativamente duradera en una sociedad, conforma un ámbito funcional distinguible, establece un espacio de coordinación que involucra sistemas, estructuras e instituciones proveedoras típicas y roles determinados para cada una de ellas, y actúa sobre determinados agentes definidos como beneficiarios de dichas prestaciones”.

Por otra parte los autores refieren que todo sistema de protección social, las políticas sociales, los programas y servicios sociales, deberá afrontar al menos tres tensiones críticas: universalismo/focalización; contributivo/no contributivo; y condicionado/no condicionado.

En relación a la tensión entre **Universalismo/focalización** se planteó como una dicotomía, sin embargo hoy se avanza en una combinación que reconoce al universalismo –que todos los ciudadanos puedan acceder al bien o servicio en cuestión más allá de su poder adquisitivo o condición social- como un principio de la política social; a la vez que se entiende a la focalización –asignar recursos o prestaciones a un sector de la población definido según criterios como ingreso, edad, género- como un instrumento de la política social.

El aspecto **Contributivo/no contributivo** implica analizar el modo en que se financian las respuestas públicas ante los problemas sociales. El primero de los

conceptos implica que sólo merecen recibir beneficios quienes aportan ingresos. No obstante, en esta tensión Sojo (2008:77), afirma: “Pocos aceptan hoy que lo selectivo o focalizado puede ser un sustituto eficiente de lo universal para satisfacer aspiraciones de bienestar, pero muchos todavía trabajan dentro de esquemas institucionales que mantienen viva esta separación” . El segundo, en cambio, implica que las personas pueden acceder a prestaciones como pensiones, atención médica o transferencias monetarias aún sin haber contribuido directamente para estos propósitos (aunque sí contribuyan como ciudadanos y consumidores).

Por último **Condicionado/no condicionado** es quizás la tensión en el ámbito de la política social, que emergió con fuerza a partir de la creación de los Programas de Transferencia Condicionados. Estos programas, muy comunes en América Latina, transfieren dinero a cada familia en situación de pobreza condicionando a que los adultos se responsabilicen por que las niñas y los niños de esas familias vayan a la escuela y los controles sanitarios. Otros enfoques indican que la educación y la salud son derechos sociales fundamentales y que, por ende, el acceso y ejercicio de los mismos no debe condicionarse de modo alguno.

En el debate latinoamericano y estrechamente ligado a estas tensiones y la tipología de las políticas sociales tanto en lo conceptual, institucional y operativo coexisten diversos enfoques en relación al abordaje de la protección social que describiré a continuación.

## **Enfoques de la Protección Social**

Como he mencionado en la introducción del capítulo en la actualidad hay múltiples concepciones sobre la protección social, entre las que se destacan los posicionamientos más clásicos, vinculados con el "estado de bienestar" y basados en el empleo formal cuya finalidad es proteger a la población ante los riesgos derivados del empleo al cual le asignaron un papel central. La protección social asociada a la emergencia y el riesgo, que limitan la protección social a respuestas asistenciales o paliativas ante diferentes fenómenos, e inclusive algunas acciones dirigidas específicamente a los sectores pobres de la población.

Tiende a enfocarse en la protección de la población en situación de pobreza, las cuestiones de riesgo y/o vulnerabilidad .Y por último la Protección social como garantía ciudadana, vinculada a los derechos sociales y el acceso universal a los bienes y servicios.

El primero de ellos fuertemente asociado a la posición del Banco Mundial, conocido como el Manejo Social de Riesgo. El segundo, alineado entre otros aportes con los de la Organización Internacional del Trabajo, coloca el acento en el vínculo entre protección social y mercado laboral/seguridad social. Finalmente, el tercero se inscribe en recientes aportes de agencias de Naciones Unidas y de sectores académicos dispersos, en el cual promover una protección social con perspectiva de derechos.

### ***La protección social y el Manejo Social del Riesgo***

Una de los elementos generales que comparten las definiciones que se ubican en la visión del Manejo Social del Riesgo, es que las intervenciones de protección social suelen ser interpretadas como una red orientada a proteger a los sectores más pobres de la población. De esa manera, se entiende por protección social al “conjunto de intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y prestar apoyo a los pobres en situación crítica” (Holzmann y Jorgensen, 2000). Estas intervenciones, centradas en mercado laboral, red de seguridad, sistema de pensiones y asistencia social sanitaria, ayudan a las personas y hogares a un mejor manejo frente a episodios adversos económicos y naturales.

Según esta perspectiva, los objetivos principales de la protección social consisten en: garantizar ingresos mínimos y acceso a servicios básicos, fortalecer los activos y reducir la vulnerabilidad, invertir en capital humano y reducir la exposición de los sectores más necesitados (BID, 2000).

Conceptualmente el manejo social del riesgo se expresa en un marco que incluye, además de múltiples actores (individuos, familias, comunidades, organismos estatales, etc.) y diversos niveles de formalidad en el manejo del riesgo (informal, de mercado y público), tres estrategias para abordar los riesgos: prevención, mitigación y superación de eventos negativos (shocks) (Hicks y Wodon, 2001).

En este enfoque de la protección social, se enfatiza el doble papel que desempeñan los instrumentos de manejo del riesgo: se protege para la subsistencia básica y al mismo tiempo se promueve la disposición a asumir riesgos. Se centra específicamente en los pobres, ya que se entiende que son los

más vulnerables a los riesgos y habitualmente carecen de instrumentos adecuados para manejarlos, lo que les impide involucrarse en actividades más riesgosas, pero a la vez de mayor rentabilidad, lo cual les permitiría salir gradualmente de la pobreza crónica.

La crítica frecuente a este tipo de perspectiva se debe a que conserva la visión mercantilizada de los servicios sociales y la lógica del aseguramiento individual, minimizando de nuevo la participación estatal. Se continúa en la línea de reforzar las áreas de la educación y la salud con el fin de desarrollar capital humano y se mantiene el argumento de la efectividad del aseguramiento contra riesgos en términos individuales y no colectivos (Sojo, 2007).

El papel del Estado sigue circunscribiéndose al combate a la pobreza, pero la salida gradual de la situación de vulneración o pobreza depende exclusivamente de una decisión individual. Tal vez uno de los pocos componentes novedosos dentro de esta perspectiva es que se empieza a reconocer que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para reducir la pobreza.

Por ende, se propone la creación de oportunidades económicas para los más pobres por medio de inversiones que ayuden a su incorporación a los procesos productivos. Además, se enfatizan conceptos como el de desarrollo sustentable y las actividades en materia ambiental (Banco Mundial, 2003). Sin embargo refiere Sojo (2007), se excluyen nuevamente de la discusión temas fundamentales relacionados con la calidad de los servicios, las condiciones de acceso, la redistribución de ingresos y capital físico.

## **La protección social y el mercado de trabajo**

Desde este enfoque, en tanto emergen nuevas realidades y problemáticas en el mundo del trabajo y la seguridad social, la extensión de la cobertura de protección social resulta en gran medida de las características estructurales del empleo, de manera tal que la estrecha interrelación entre protección y mercado de trabajo obliga a abordar ambas esferas conjuntamente para responder a los cambios permanentes (Tokman, 2006).

Debido a las características de los mercados y los sistemas de política pública latinoamericanos, el trabajo remunerado y el acceso al empleo formal constituyen por excelencia el acceso a la protección social. De esta manera, tanto el desempleo como el empleo legalmente formal son datos cruciales para evaluar el nivel de disociación entre producción de riesgo social y arquitectura de protección social (Filgueira, 2007). Sin embargo, ni todos los que están en edad de trabajar obtienen trabajos con estas características, ni todos los que tienen esa edad están en condiciones de trabajar.

De esta manera deben enfrentarse los riesgos relacionados con la vejez, los accidentes, las incapacidades y el desempleo (Tokman, 2006). A esto se agregan las diversas discriminaciones que habitualmente afrontan las mujeres en su intento de entrar y/o permanecer en el mercado laboral. Como así también un mercado de trabajo donde predomina una inserción precaria e informal que resulta en contribuciones insuficientes. En este sentido, la evolución de las políticas de protección, particularmente en materia de pensiones y de salud, ha mostrado una pérdida de solidaridad sistémica que traslada a las personas y sus familias la responsabilidad principal para enfrentar los riesgos (Bertranou, 2004).

Al mismo tiempo, el mercado laboral responde a los ciclos económicos y las transformaciones de la estructura económica, lo que resulta en nuevos riesgos para la sociedad y por lo tanto nuevas necesidades de protección. Se puede hablar, en consecuencia y siguiendo una vez más a Tokman (2006), de cuatro grandes desafíos que aparecen en la protección social relacionados con el empleo, los cuales deberán enfrentarse tanto mediante reformas de las políticas laborales como de la propia protección social: i) el aumento del desempleo y la inestabilidad ocupacional; ii) el cambio en la estructura de empleo (privatización, la informalización, la terciarización y la precarización); iii) el cambio demográfico ( las familias y incorporación de la mujer al trabajo; el envejecimiento de la población ) y su efecto sobre futuras demandas de protección social y sobre la capacidad contributiva actual.

Mejorar la situación de inserción laboral y productiva constituye una condición necesaria pero insuficiente, pues al mismo tiempo debe reformarse y completarse el sistema de protección social. Tokman (2006) menciona algunos lineamientos generales a seguir: reafirmar el pleno empleo como objetivo y revisar el concepto de pleno empleo para incorporar en él las nuevas formas de empleo que han ido emergiendo. Se debe conciliar flexibilización y protección, lo cual permitiría disminuir la necesidad de seguros de desempleo y, a la vez, contribuir a la creación de empleos nuevos.

La manera en que se avance hacia la flexibilidad de los mercados, particularmente del de trabajo, es crucial porque determina la inestabilidad y el riesgo que enfrentarán los trabajadores y sus familias. Se precisa establecer sistemas de protección que permitan garantizar pisos mínimos universales, lo que puede

abordarse por diversas vías: transferencias de ingresos, seguros de desempleo u otros seguros de riesgos del trabajo. Además, se debe examinar la eficacia de la cobertura de los sistemas de pensiones y de salud (Tokman, 2003)).

Este *enfoque* se encuentra alineado con los aportes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y acentúa el vínculo entre protección social y mercado laboral. Se centra en la propuesta de que un “piso de protección social” debe ser asegurado a partir de la inclusión de quiénes no están cubiertos por la seguridad social contributiva. Esta aproximación se basa en una crítica a los enfoques tradicionales de protección social, que asumen una situación de pleno empleo, y en la creencia que éstos deben ser complementados con políticas que garanticen una cobertura universal (Beccaria, 2010).

El piso de protección social es definido por un “conjunto básico de derechos y garantías sociales que buscan otorgar *seguridad económica* (mediante transferencias monetarias) y *acceso a servicios esenciales* (mediante prestaciones) a la población con privaciones” (Bertranou y Vezza, 2010). Así, dependiendo de los riesgos enfrentados a lo largo del ciclo de vida, se presentan las necesidades que deben ser cubiertas en términos de salud (incluyendo cuestiones habitacionales), educación y generación de ingresos. El piso de protección social es presentado como la base de un sistema integral de protección social, que también incluye a los seguros sociales obligatorios y voluntarios (Bertranou, 2010).

## **La protección social y la construcción de un enfoque de derechos**

Tanto los regímenes que individualizan el riesgo como los que son desarrollados a partir de la relación laboral, no están diseñados en principio desde una visión de ciudadanía social, y no contemplan el acceso universal a la protección social de toda la población. Como afirma O'Donnell, "...el tema de los programas sociales no puede ser solo el alivio de agudas necesidades. Debe serlo también, en democracia (...), el de re-conocer a todos, en sus derechos y dignidad, como titulares de ciudadanía y ofrecerles oportunidades institucionalizadas de practicarla" (2009: 205).

Además, la protección está cambiando el foco de intervenciones de corto plazo compuestas por redes de seguridad y fondos sociales hacia un esquema mucho más amplio de políticas y programas que combinan intervenciones que protegen el consumo básico de los pobres, que facilitan la inversión en capital humano como una vía de escape de la pobreza intergeneracional y el fortalecimiento de las capacidades de los pobres de superar sus dificultades (Barrientos y Hulme, 2008). En esta tercera perspectiva que integra elementos de las dos anteriores, la protección social es vista como "un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales tales como enfermedades, vejez, desempleo y la exclusión social, así como a programas que protejan los ingresos de la población proporcionando a ésta seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y viviendas a precios razonables". Y por lo tanto constituye "un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias, a fin de compensar la falta o reducción

sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población” (ONU, 2001).

De esta forma, la noción de protección social basada en derechos no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende a políticas de desarrollo del capital humano y prevención de riesgos. Desde este enfoque, la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas, es decir, orientar el desarrollo conforme el marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes tanto nacionales como internacionales. La protección de los individuos aparece como un imperativo de ciudadanía y no sólo como una conquista social o un logro de los gobiernos de turno (CEPAL, 2006).

Como resalta Abramovich (2006), los individuos y grupos con necesidades sociales no resueltas son titulares de derechos que obligan al Estado. Introducir esta perspectiva implica cambiar la lógica de los procesos de elaboración de las políticas públicas: Se trata de pasar de la concepción de personas con necesidades que deben ser asistidas a sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y servicios.

Según Hardy (2006) se retoman aspectos de la noción de riesgos desde una perspectiva de ciudadanía, y considera políticas de protección social a las acciones deliberadas de defensa ante los riesgos que impiden o limitan el despliegue de los derechos. Estas políticas han dado lugar a distintos sistemas organizados según principios y reglas que cada sociedad conviene políticamente. En otras palabras, frente a las inseguridades que acompañan la vida en sociedad y que ponen en riesgo los derechos de las personas, se erigen sistemas de

protección social que varían de acuerdo a los arreglos políticos que acuerdan las sociedades. Identificar cuáles son estos riesgos, por una parte, y precisar su grado previsible de ocurrencia, por la otra, permite reconocer las vulnerabilidades que existen y los sectores sociales que las experimentan. Instalar, entonces, un sistema de protección social es, por sobre un arreglo institucional, un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las cuales quiere construir y regular su convivencia: determina qué derechos son para todos, cómo se garantizan y cómo se viabilizan.

Dentro de esta visión de la protección social se inscribe la propuesta del universalismo básico, los aportes de Filgueira (2006) definen a dicho tipo de universalismo como una política social orientada por “la cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, asegurando el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad, otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía. Es decir, distanciándose del principio de selección de los beneficiarios de los servicios según prueba de recursos y de necesidad que predominan en la región”. En este punto de vista, que propone concebir a los servicios sociales como “derechos que a la vez generan deberes”, una política social de universalismo básico “apunta a promover un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye entre ellas las prestaciones esenciales de derecho universal, conjunto que variará con las posibilidades y definiciones propias de cada país”.

Desde el punto de vista de la relación entre ciudadanía, política social y rol del Estado, y de manera complementaria a lo recién planteado, por “universalismo” puede entenderse un *horizonte estratégico que le da sentido a las intervenciones*

*de política social*. Este horizonte estratégico no constituye en sí mismo un programa de reformas (o de contrarreformas) específicas, sino un objetivo macro debajo del cual las intervenciones deben ser diseñadas y/o revisadas, en función de cómo contribuyen desde una perspectiva de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Implica una “protección social como garantía ciudadana” (Andrenacci y Repetto, 2006).

Según Robles (2009) esta perspectiva incluye “...esquemas de protección social contruidos a partir de la noción de ciudadanía social y de los derechos de los ciudadanos; y una orientación universal de la protección social, manteniendo la focalización de las acciones como instrumento para optimizar la distribución de recursos. Asimismo una serie de estándares de contenidos, acceso y calidad que se transforman en “mínimos sociales” y mecanismos que puedan traducir la universalidad de la protección social a políticas concretas (garantías sociales, universalismo básico, pensiones universales, ingreso mínimo garantizado, etc.), con arreglo a los consensos sociales y políticos de cada contexto. Instrumentos diseñados en función de mejorar la identificación de los riesgos que enfrentan las familias y distintos grupos, fortalecer la acumulación de activos, y contribuir a la plena realización de sus derechos, lo cual requiere gestionar la protección social desde una óptica de integralidad y adaptabilidad de sus acciones.”

Finalmente, esta visión se inscribe en los aportes de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de sectores académicos dispersos, es construido desde una visión de ciudadanía social y contempla el acceso universal a la protección social de toda la población. Así, la protección social es

vista como “un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales” (Annan, 2001).

De esta forma, la noción de protección social basada en derechos no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende a políticas de desarrollo del capital humano y prevención de riesgos, superando así a los dos enfoques anteriores. Desde este enfoque, la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. La protección de los individuos aparece como un imperativo de ciudadanía y no sólo como una conquista social o un logro de los gobiernos de turno (CEPAL, 2009).

## CAPITULO II

### **Características y Evolución de la protección social en Argentina**

Hasta la década de 1990 Argentina fue definida como un país pionero dentro del continente en tanto que, junto a Uruguay, se había caracterizado por alcanzar altos grados de cobertura y universalización (aunque de manera estratificada) del bienestar en la población (Mesa Lago, 1989) (Figueira, 2002).

En términos generales, la protección social en Argentina, es de base contributiva y presenta un amplio desarrollo de la seguridad social que prevalece sobre todos los demás componentes del gasto social (Del Valle, 2008). En este sentido, la política social tuvo como ejes fundamentales al empleo y los ingresos por lo que se apoyaba “en transferencias y subsidios al consumo privado, e incentivos a la productividad del trabajador” (Del Valle, 2006). Funcionando como un ‘sistema de protección compensatorio’ las instituciones públicas tenían un papel accesorio respecto del mercado que era el principal proveedor de la satisfacción de las necesidades sociales. Podría decirse que el desarrollo de la protección social en Argentina se encontró orientado por la subsidiariedad, donde el Estado sólo interviene cuando fallan las instituciones más próximas al individuo: el mercado y la familia.

En términos sociales, la integración de la población se promovía por medio de distintas formas de intervención estatal destinadas a mantener altos niveles de empleo e ingresos. En ese contexto, el rol productivo que ejercían los miembros

del hogar económicamente activos implicaba niveles relativamente altos de retribución laboral, que generaban ingresos elevados y bajos niveles de precarización de las condiciones de trabajo.

Por ello, el **sistema previsional** es el principal programa de protección social en Argentina, y es uno de los más antiguos en América Latina. La cobertura de este sistema se expandió por sectores y grupos de trabajadores, y a fines de la década de 1940 ya existían normas regulatorias de los beneficios previsionales, estos eran de tipo contributivo tanto en lo referido al financiamiento como a la generación de derechos.

Desde sus inicios, el sistema de protección estuvo segmentado; por ello, tendió a privilegiar generalmente a los funcionarios, sectores de trabajadores y estableció un sistema múltiple de acceso y, consecuentemente, niveles de prestaciones en razón del status profesional, a través del fortalecimiento de los mecanismos de representación y prestación de servicios de bienestar de tipo corporativista.

El segundo programa de protección social en importancia por su cobertura y fondos administrados es el sistema de **Asignaciones Familiares**. Las asignaciones son un complemento al ingreso laboral, tendiente a mejorar el ingreso per cápita en los hogares con familias amplias. El sistema fue creado mediante acuerdos entre sindicatos y asociaciones de empleadores, que establecían determinados beneficios a ser financiados colectivamente por los empleadores. Los primeros beneficios considerados fueron los vinculados con maternidad, y luego se empezaron a expandir con las asignaciones por hijo.

Si bien el paradigma dominante implicó la contributividad de los programas de protección social, ya desde principios del siglo XXI existieron algunos esquemas de tamaño reducido que permitían el acceso a **transferencias de tipo no contributivo**. Estas transferencias eran generalmente muy básicas, y se desarrollaban con carácter aproximado a la beneficencia. Las pensiones no contributivas, así como los programas de asistencia social, eran distribuidas discrecionalmente, y con un impacto mínimo. Los esquemas no contributivos, al ser tan limitados, no alcanzaban a tener un efecto sobre la distribución del ingreso. En los años 90, la ruptura del edificio de la protección social basado en el empleo y los ingresos por medio del proceso de creciente precarización del empleo se centró en una transferencia de poder y recursos del Estado al sector privado. Junto con el avance de políticas tendientes hacia la apertura del mercado por medio de disminuir la intervención estatal, se impulsó la transferencia de recursos al interior del aparato estatal con el objetivo de disminuir la relevancia del gobierno central e incrementar la de los gobiernos provinciales y municipales dentro de un proceso denominado descentralización.

Ésta **descentralización**, impulsada a partir de la década de 1990, se apoyó en la premisa de transferir la toma de decisiones y los beneficios de las políticas a los ciudadanos ya que se partía de la hipótesis que así se contribuiría al crecimiento y desarrollo de procesos democráticos sostenibles dando lugar al desarrollo de nuevas habilidades y capacidades municipales para la provisión de políticas públicas más acordes a las necesidades locales. Así, con la transferencia de gran parte de la responsabilidad de lo social a provincias y municipios, el estado

nacional debía construirse un nuevo papel que se centró en reducir las diferencias que la aplicación de políticas universales no había corregido: los barrios y localidades sin servicios adecuados de salud, educación y atención a niños pequeños y ancianos.

Asimismo, la **focalización**, se instituyó como el otro cambio significativo en el marco de las reformas del estado en los años 90. Por ello, los recursos públicos estatales más que propiciar nuevas inversiones para la expansión y mejoramiento de la calidad de los servicios en los sectores de salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento, cultura y recreación, y deporte, debían reducirse y orientarse hacia los sectores sociales que no disponían de los recursos para acceder a la satisfacción de estas necesidades a través del mercado.

Emergieron iniciativas vinculadas a áreas de identificación de beneficiarios, monitoreo y evaluación de resultados e impactos, proyectos en las áreas de infancia y tercera edad, y asistencia financiera para el desarrollo de programas alimentario-nutricionales.

Finalmente, el surgimiento de la heterogeneidad de la pobreza en los años 90 que fue, en parte, el resultado de la segmentación de los sectores medios que habían ocupado el centro de la estructura social y fueron los mayores beneficiarios de la educación pública y del empleo formal. Estos sectores respondieron a la caída en la inversión pública en educación de inicios de los años ochenta y a una renovada apelación a la diferenciación social centrada en nuevos consumos privados de servicios, abandonando la provisión de servicios estatales en educación y salud y trasladando la demanda de estas necesidades a los servicios privados.

Con el abandono del empleo y los ingresos, el efecto en la pobreza y la indigencia creció y se observó un proceso creciente de expansión de la desocupación y de la subocupación; de caída de los salarios; de deterioro de las condiciones de empleo de los que trabajaban y en consecuencia; de mayor pobreza. Aquellos que sufrían estos cambios volvían a demandar atención del sector público para acceder a la educación, a la salud, a la vivienda y a los servicios que les habían quedado vedados.

La caída en el crecimiento económico entre 1998 y 2002, sumada al aumento del desempleo y la precarización del empleo a lo largo de todo el período, dieron por resultado un proceso de creciente fragmentación social que no encontró respuesta por parte del Estado sino hasta la crisis de 2001.

A partir de allí, se eliminaron gran parte de los programas nacionales que funcionaban descoordinadamente y se concentró el financiamiento en las áreas de alimentación, nutrición, salud (provisión de medicamentos, vacunas, otros insumos y leche fortificada) y, en programas de ingresos condicionados; en un primer momento orientados hacia la inserción laboral (Plan Jefes de Hogar) y, posteriormente hacia la gestión de riesgos y disminución del ciclo de reproducción de la pobreza (Plan Familias y Asignación Universal por hijo).

El eje de las políticas sociales desde 2003 se centró en responder a las consecuencias más críticas de la crisis del 2001-2002: la pobreza y el desempleo. Los programas sociales, como el “Jefas y Jefes de Hogar”, que incluía una transferencia de ingresos y provisión de empleo, fue creado en 2002, y dos programas más recientes, como el Plan Familias, que transfería ingresos a

familias vulnerables y el Seguro de Capacitación y Empleo, que, además de transferir ingresos, provee de entrenamiento y servicios de empleo, se focalizaron en los hogares con desocupados y pobres.

Del mismo modo, muchas de las iniciativas de políticas en el marco del sistema de Seguridad Social se focalizaron en los más pobres, sea mediante el incremento de la jubilación mínima o el programa de inclusión previsional, que permitió jubilarse a quienes tenían una historia laboral con amplios intervalos de informalidad.

### **El sistema contributivo de previsión social**

El sistema previsional en Argentina se encuentra fragmentado y coexisten alrededor de 130 regímenes previsionales paralelos, entre los que se cuentan trece cajas de Jubilaciones y Pensiones Provinciales y veintiséis municipales, cajas para profesionales y otras cajas y regímenes complementarios (entes autárquicos especializados). Sin embargo, el SIPA es sin lugar a dudas el régimen previsional más importante, alcanzando a casi el 91% de la población beneficiaria.

El proceso de re-estatización de los fondos de pensiones, el fortalecimiento de los sistemas de salud y educación, la unificación de los programas de combate a la pobreza y la tendencia a la universalización de la seguridad social a través de instrumentos que combinan criterios contributivos y no contributivos, fueron algunos de los aspectos más significativos del modelo emergente de protección social en Argentina.

Entre enero de 2005 y abril de 2007 se constituye el Plan de Inclusión Previsional, cuyo objetivo era incorporar al sistema previsional a los adultos mayores que no

tenían los aportes –contribuciones- obligatorias al sistema de previsión pero que se encontraban en edad de jubilarse.

El principal instrumento a través del cual se implementó el Plan de Inclusión Previsional fue el artículo 6 de la Ley 25.994, y el Decreto 1454/05, el cual reglamentó la Ley 24.476 y permitió que los autónomos con problemas de regularización de aportes, se puedan inscribir en un plan de facilidades para acceder al beneficio previsional, permitiendo el descuento de la deuda de la prestación mensual en hasta 60 cuotas. Al mismo tiempo, la obtención de la jubilación o pensión además del haber previsional, permite el acceso a la cobertura médica del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), y el derecho a recibir las asignaciones familiares correspondientes.

En marzo de 2007 con la aprobación de la Ley N° 26.222 que otorgó la opción a regresar voluntariamente al sistema de reparto estatal a los trabajadores que se encontraban bajo el régimen de capitalización, a la vez que obligó el traspaso para quienes lo quisieran, y estableció como obligatorio el retorno al reparto estatal a quienes tenían pocos fondos acumulados.

Por último, en octubre de 2008 se produjo una reforma estructural del sistema previsional -Ley N° 26.425- al pasar del Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones al Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA) por lo que todos los fondos de pensiones y jubilaciones pasaron a ser gestionados nuevamente por el Estado por lo que puso fin al sistema de capitalización individual.

El componente de Jubilaciones y pensiones junto con las asignaciones familiares y el seguro de desempleo son históricamente beneficios contributivos; sin embargo, las transformaciones arriba descritas implicaron que junto a los '3 millones de beneficiarios –contributivos- accedieran al beneficio 2,4 millones de personas por medio del Plan de inclusión previsional' Bertranou (2010: 20-21)

El resultado fue que 9 de cada 10 mayores en edad jubilatoria que reciben algún tipo de beneficio previsional (PNUD – CNCPS, 2010). No obstante, existe en este esquema la cuestión referida a los montos que perciben los beneficiarios. En efecto, la mayor parte percibe el haber jubilatorio mínimo y éste, resulta insuficiente para cubrir las necesidades básicas de este sector

En relación a las **asignaciones familiares**<sup>1</sup> que son otro de los componentes contributivos del sistema de previsión social, desde 1957 éstas transferencias están dirigidas a menores de 18 años cuyos padres sean asalariados formales.

Durante la década de 1990 éstas prestaciones fueron focalizadas hacia los asalariados registrados de ingresos bajos y medios y, al mismo tiempo se redujo la alícuota que el empleador debía pagar para su financiamiento. Por un lado, el sistema fue generalizado a la totalidad de los trabajadores asalariados del sector privado (excluyendo servicio doméstico) en 1991, al tiempo que se establecía un esquema también general de financiamiento por parte de los empleadores, con un sistema de contribuciones compensadas. En el caso de los trabajadores del sector

---

<sup>1</sup> Desde 1934, ya existían asignaciones consistentes en un subsidio por maternidad y algunos beneficios por hijo para los trabajadores de sectores específicos, como el bancario. Sin embargo, no es hasta 1957 que se establece un sistema más integral, con la conformación de la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Industria (CASFPI). Otros sectores siguieron esta tendencia, constituyendo sus propias Cajas de Asignaciones Familiares. Luego, en 1968, se unificaron normativamente las distintas cajas, aunque se mantuvieron administradas en forma independiente como Cajas de Subsidios y Asignaciones Familiares.

público, los mismos recibían beneficios similares a los del sector privado, pero estos eran financiados en forma directa por los respectivos presupuestos públicos. Una importante reforma en las asignaciones se produjo en 1996, cuando la ley 24.714 estableció un salario máximo, por encima del cual no se genera derecho a las asignaciones familiares, y tres niveles de beneficio entre quienes percibían menos del máximo. Estas reformas deben haber tenido un efecto progresivo en la distribución del ingreso, ya que los beneficios se concentraron en los trabajadores formales más pobres.

En el aspecto institucional, la unificación de las cajas previsionales en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) en 1992 también incluyó a las cajas de subsidios familiares, que manejaban a las asignaciones hasta ese entonces. Este cambio en la gestión permitió que ANSeS, en forma lenta en un principio, comience a implementar un mecanismo de pago directo, reemplazando al sistema de compensaciones utilizado hasta entonces para los asalariados del sector privado. En 2009 por medio del Decreto 1602/10 se produjo una profunda transformación de este componente ya que se expandió este beneficio a las familias de la economía informal por medio de la Asignación Universal por Hijo.

Las asignaciones familiares son percibidas por los asalariados del sector privado, beneficiarios del seguro de riesgos de trabajo y del seguro de desempleo, beneficiarios del Sistema Previsional y de las pensiones no contributivas, con ingresos que no superen los \$ 4.800 mensuales. Estas comprenden diversos tipos de beneficios (nacimiento, adopción, maternidad, matrimonio, hijos, hijos discapacitados, escolaridad, escolaridad por hijo con discapacidad) y el monto de las mismas varía conforme los ingresos del asalariado.

Por último, el **seguro de desempleo** se trata de otro componente contributivo que cubre a aquellos asalariados formales que son despedidos (Ley N° 24.013). El seguro de desempleo contributivo fue introducido como parte del sistema contributivo de protección social a nivel nacional en 1991. En este esquema sólo los trabajadores formales con al menos seis meses de contribuciones a la seguridad social podían reclamar el seguro de desempleo y el mismo tenía como límite un año de beneficios. Sin embargo, las estrictas condiciones de elegibilidad resultaron en bajas tasas de cobertura desde su origen.

Esta protección comprende una prestación económica, la prestación médico asistencial, el pago de asignaciones familiares y el cómputo del período de las prestaciones a los efectos previsionales. Su monto corresponde al 50% de la mejor remuneración en los seis meses anteriores al despido, no pudiendo ser inferior a los \$250 (equivalente a 62,5 dólares) ni superior a \$400 (100 dólares) y su percepción es de hasta un año.

### **El sistema no contributivo de previsión social**

El sistema de Pensiones no Contributivas (PNC) no tuvo cambios relevantes durante la década de los noventa. Aunque institucionalmente se modificó su funcionamiento, al separar en 1996 la gestión de estas pensiones de otros beneficios previsionales y transferirlas a una comisión creada a tal fin en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social, no se registraron modificaciones a las reglas de funcionamiento.

Aunque las PNC suelen asociarse con beneficios por vejez para adultos mayores que no logran obtener una jubilación, en realidad se trata de un conjunto de siete

beneficios. La mayor parte de las PNC eran las otorgadas por legisladores nacionales en forma discrecional, seguidas por las pensiones por invalidez y las de madres de siete hijos y más. En la práctica, el número de pensiones por vejez estaba restringido por un mecanismo de cupo, por lo que sólo se otorgaban nuevos beneficios cuando se producían bajas en el padrón correspondiente (Rofman y Oliveri 2010)

Los beneficios no contributivos del sistema de previsión social en Argentina son: las pensiones no contributivas y la asignación universal por hijo. El primero de éstos beneficios está orientado hacia distintos grupos etéreos aunque fundamentalmente alcanzan a mayores de 70 años, madres con más de siete hijos y personas con discapacidad que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y que no realizan aportes contributivos y su carácter es vitalicio, en tanto se mantengan las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento. Entre los beneficios de las pensiones no contributivas se encuentra el acceso a la atención médica gratuita –para el beneficiario y su grupo familiar- por medio del Programa Federal de Salud (PROFE).

En el caso de las pensiones no contributivas, los montos mensuales que se perciben son variables y dependen de las condiciones socio-familiares del beneficiario. Por ejemplo, por discapacidad (147 dólares); madres de siete ó más hijos (209 dólares) y adultos mayores (148 dólares) (Bertranou; 2010)

El otro componente del sistema no contributivo es la **Asignación Universal por Hijo (AUH)**. Creada en 2009, esta se incorporó al Régimen de Asignaciones

Familiares establecido por la Ley N° 24.714<sup>2</sup>. El objetivo de la misma es atender la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido para los trabajadores formales.

En este sentido, ésta asignación, implica un cambio importante en los programas de transferencias condicionadas por dos motivos: primero, porque deja de concebir la asociación tradicional entre empleo y acceso a derechos sociales por lo que prima la condición de ciudadanía de sus receptores; en segundo término, porque el presupuesto para el pago de éstas asignaciones se encuentra financiado por la ANSES por lo que posee una independencia relativa respecto al ciclo económico.

En concreto, la AUH consiste en una prestación equivalente a la que reciben los hijos de los trabajadores formales, los beneficiarios del seguro de desempleo o los jubilados y abarca a los hijos en edad escolar de los trabajadores desempleados e informales y a los hijos de los beneficiarios de otros planes asistenciales que fueron traspasados a la AUH que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil. Para recibir la asignación, el menor debe ser argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente con al menos tres años de

---

<sup>2</sup> Según el artículo 1° de la Ley N° 24.714, a partir del 1° de noviembre de 2009, el Régimen de Asignaciones Familiares se basa en un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del seguro de desempleo; un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez; un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que no tengan otra asignación familiar prevista y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

residencia legal en el país. A su vez, se restringe la prestación hasta cinco menores por cada grupo familiar (es decir, hasta \$ 1.100 por hogar).

El monto mensual de la asignación es de aproximadamente 55 dólares mensuales por hijo y de 220 dólares en el caso de hijos discapacitados. En ambos casos es obligatorio que los titulares del beneficio acrediten el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación, en el caso de los niños menores de 5 años y, en el caso de los niños y adolescentes en edad escolar, es obligatoria la certificación de cumplimiento del ciclo lectivo escolar correspondiente.

Según señala Roca, (2010: 36) "...Para verificar y controlar el cumplimiento de estos requisitos se implementó y emitió la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación para cada uno de los niño/as (más de 3,5 millones de libretas), en la cual constan los datos del titular del beneficio, una declaración jurada sobre su situación laboral y el ingreso percibido. Es de señalar que la libreta es un instrumento legal donde deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos, certificados por los responsables tanto del médico en el caso de la vacunación y del control sanitario, como del docente directivo de la escuela a la que concurre el niño/a para el cumplimiento de la escolarización..."

Por último, desde 2011, las mujeres que transitan su tercer mes de embarazo, también pueden acceder a la Asignación por Embarazo para Protección Social siempre que cumplan con los requisitos generales para acceder a la AUH. Estas mujeres, pueden percibir el beneficio hasta el nacimiento o interrupción del mismo y, para percibirla es requisito fundamental que las embarazadas estén inscriptas

en el Plan Nacer y cumplan con los controles de salud necesarios en cada etapa del embarazo.

### **El sistema de salud, características y cobertura.**

El sistema de salud argentino se encuentra conformado por tres pilares: el público, la seguridad social (que comprende a las obras sociales nacionales, las provinciales y al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados – INSSJyP) y el subsistema privado. En este sentido, se encuentra fragmentado y sus servicios están profundamente estratificados-

En lo que hace a la cobertura de riesgos de salud, debe distinguirse entre aspectos relativos a la prevención básica a través de los sistemas de vacunación, de aquellos de atención primaria, secundaria y terciaria de salud, los cuales también presentan notorias diferencias entre sí, en materia de cobertura y acceso.

El acceso a medicamentos, como a atención primaria a la salud se encuentra fuertemente estratificado - aunque sea en menor medida que en materia de acceso a seguros de salud contratados o asignados sobre la base contributiva-, responde en buena medida a la existencia de sistemas segmentados de atención de salud, en donde se manifiestan las segmentaciones sociales y económicas más generales.

Existe un primer conjunto de población de altos ingresos que casi en su totalidad compra su cobertura de salud en el sistema privado, en segundo lugar otra parte de la población accede por la vía de sistemas de solidaridad en base a contribuciones desde el sector formal de empleo, en tercer lugar otra parte de la

población se ve reducida a acceder a las prestaciones de salud en sistemas públicos desfinanciados y de prestaciones limitada.

La provisión estatal de salud funciona a través de los hospitales, centros de atención primaria de la salud y salas sanitarias, y tienen derecho a ésta todos los habitantes del país independientemente de poseer o no con algún tipo de seguro social o privado. Aquellos que se encuentran aportando a la seguridad social, en general, los trabajadores privados del mercado formal y los del sector público nacional y sus grupos familiares cuentan con una cobertura adicional brindada por las instituciones de la seguridad social denominadas “obras sociales” y los trabajadores que se encuentran en el sector público provincial y sus familias tienen cobertura por parte de las obras sociales provinciales. Asimismo, la población jubilada o pensionada recibe atención por medio del Instituto Nacional de la Seguridad Social para Jubilados y pensionados –INSSJyP-.

Finalmente, el tercer pilar del sistema lo constituyen los seguros voluntarios de empresas privadas de medicina prepaga.

En términos generales, la infraestructura estatal ha sufrido un proceso de paulatino deterioro que junto con la descentralización de los servicios hacia las provincias dio lugar a una pérdida de calidad del servicio, dada la baja inversión pública y la sobredemanda de la población; y a la heterogeneidad de la atención sanitaria incluso dentro del subsistema de salud pública en función de las disímiles capacidades instaladas en cada provincia y/o municipio (MSA, 2008: 27).

Otro aspecto destacable que el 40% de la población que acude a los centros de atención primaria y los hospitales públicos poseen algún tipo de cobertura, sin que

el subsistema público recupere los costos en que incurre por atender a ese amplio número de personas (Maceira, 2008).

Respecto del subsector de la seguridad social, la existencia de una variada oferta de servicios de salud gestionada por las diversas obras sociales, en manos de organizaciones sindicales de organización centralizada, genera una dispersión de la cobertura y dificultades para coordinar políticas de salud. Su financiamiento se encuentra directamente relacionado con la dinámica del mercado laboral, por lo cual la precarización de las décadas del ochenta y noventa significó menores ingresos para ellas.

En 1970, la sanción de la Ley N° 18.610 consolidó el modelo de las obras sociales al establecer la obligación de cada trabajador de afiliarse a la prestadora del gremio al cual pertenecía. Este sistema se extendió también, en forma obligatoria, a los jubilados y pensionados: por medio de la Ley N° 19.032 fue creado el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), con el propósito de brindar prestaciones de salud y otros servicios sociales a la población adulta mayor (PNUD, 2010).

Las reformas introducidas en los noventa han reducido su impacto redistributivo. Finalmente, merece destacarse que el gobierno central tiene facultades para fiscalizar el funcionamiento de las obras sociales nacionales a través de la Superintendencia de Seguros de Salud, pero este mandato no alcanza a las obras sociales provinciales, al INSSJyP ni al sector privado (PNUD, 2010).

Junto con esto, la existencia de un mercado privado de la salud de características muy diferenciadas en cada región del país introduce una seria condicionalidad a

cualquier proceso de reforma pensado exclusivamente desde el sector público (Cetrángolo y otros, 2002).

Dentro del conjunto de acciones llevadas adelante por el Estado en materia de salud que se destacan ya que son una inflexión respecto al período anterior podemos citar la sanción durante el año 2002 de la **Ley de Genéricos** (Ley N° 25.649). Ésta Ley establece que toda receta o prescripción médica u odontológica debe expresar el nombre genérico del medicamento, de forma tal que el consumidor pueda elegir la marca y el precio de su conveniencia por lo que tendió a revertir la tendencia histórica al alza en el precio de los medicamentos.

Al mismo tiempo, año 2002, se creó el **programa Remediar**, con el objetivo de garantizar el acceso de la población en situación de pobreza a medicamentos que sirven para tratar el 90% de las patologías más frecuentes en el primer nivel de atención. El alcance de este programa es importante, por ejemplo, sobre un total de **34,8 millones** de Recetas Remediar se identificaron 13.290.691 millones de beneficiarios distintos (personas únicas) lo que representa casi el 40 % de la población total de Argentina.

El programa mostró en sus primeros años una adecuada focalización, en tanto el 94% de sus beneficiarios pertenece a hogares pobres y el 71% se encuentra bajo la línea de indigencia. Además, el cruce de registros con bases de obras sociales y seguros privados de salud permitió determinar que más del 84,3 % de las personas identificadas unívocamente depende exclusivamente de la cobertura pública para atender el cuidado de su salud (Remediar, 2006).

El impacto de la transferencia media representa aproximadamente el 41% del ingreso per cápita de los beneficiarios que viven en hogares indigentes, el 15% de quienes pertenecen a hogares pobres y el 6% de los beneficiarios no pobres (Remediar, 2006).

En la actualidad el Ministerio de Salud, en el marco del Plan Federal de salud desarrolla tres líneas de acción: el fortalecimiento de redes de salud a través del financiamiento de proyectos provinciales y locales participativos (Remediar + Redes), la provisión de medicamentos esenciales a través de más de 6.600 centros de atención primaria en todo el país y la capacitación de los recursos humanos en salud.

A partir del 2005 se implementó el Plan Nacer. En sus inicios fue pensado como un seguro para servicios de maternidad e infancia, centrado en alcanzar metas de reducción de la mortalidad materna e infantil y actualmente está dirigido a embarazadas, puérperas y niños/as menores de 6 años, en todos los casos que no posean cobertura explícita en salud.

Asimismo, existe una fuerte relación entre éste programa y la ya citada Asignación Universal por Hijo ya que, como requisito para cobrarla, los niños/as menores de 6 años deben estar inscriptos en el Plan Nacer.

Desde el Ministerio de Salud de la Nación se llevan adelante otras acciones orientadas a reducir la mortalidad materna e infantil como el Plan de reducción de la mortalidad materno infantil, de la mujer y la adolescente (Resolución 1087/10). El Plan tiene por objetivos la reducción de la mortalidad infantil, la reducción de la mortalidad materna, la reducción del embarazo no planificado en la adolescencia,

la disminución de la incidencia y mortalidad por cáncer cérvico uterino y la reducción de los egresos hospitalarios por abortos.

### **El sistema educativo: características y cobertura.**

La estructura del Sistema Educativo Argentino comprende cuatro niveles: la educación inicial (cuyo último año es obligatorio), la educación primaria, la educación secundaria y la educación superior (art 17, Ley 26.206). Esta última está conformada por los institutos de educación superior dependientes de las jurisdicciones y las universidades, que gozan de autonomía.

Es importante destacar que las tasas de escolarización de los niveles primario y secundario de Argentina se encuentran entre las más altas de América Latina, en tanto la tasa de analfabetismo es una de las más reducidas. Si bien las sucesivas extensiones de la obligatoriedad escolar impactaron en la ampliación de la matrícula, también plantearon nuevos desafíos en relación con el acceso, la permanencia y el egreso en el sistema educativo argentino.

La evolución histórica de la matrícula en la escuela primaria en Argentina fue constante y a comienzos de los noventa ya se había alcanzado un nivel casi universal. Asimismo, los datos de la evolución del analfabetismo siguieron una tendencia muy asociada a esta expansión constante de la educación primaria desde fines del siglo XIX.

La educación secundaria, por su parte, registra “explosiones de acceso”: el primero de ellos, durante la época del peronismo; el segundo, con la recuperación democrática en los años ochenta y, posteriormente, con la extensión de la

educación obligatoria como resultado de la Ley Federal de Educación (Rivas y otros, 2010).

Si bien el país ha logrado importantes avances en términos de cobertura, las deficiencias en materia educativa se expresan en otros indicadores, tales como la repitencia, el abandono y promoción efectiva, los que muestran, a su vez, importantes variaciones entre provincias (Fundación Cimientos, 2011: 27).

En términos generales, la promoción efectiva ha sufrido en el ciclo básico una leve retracción (asociada al aumento de la repitencia), mientras que en el ciclo orientado ha experimentado un leve aumento. La repitencia aumenta año a año en los dos ciclos, y los índices de abandono muestran una leve disminución en los últimos dos años, aunque sus valores son altos.

El abandono de la escuela es un fenómeno que se agrava a medida que se avanza desde los primeros años de escolaridad e impacta especialmente en los contextos donde la mayoría de los alumnos proviene de sectores sociales desfavorecidos y donde se registra una mayor cobertura de la educación secundaria.

En síntesis, el sistema educativo argentino se caracteriza por: una alta cobertura en la educación primaria con una matrícula en aumento en los otros niveles (inicial y secundario); presentar obstáculos en la trayectoria escolar especialmente en el nivel secundario caracterizado por altas tasas de no promoción y abandono. Es decir, el aumento de la cobertura no implica la terminalidad de la escolaridad, la acreditación de niveles y obviamente, la adquisición de nuevos aprendizajes de saberes y competencias; presentar una manifiesta desigualdad en el rendimiento

escolar según el origen social de procedencia de los estudiantes. Es decir, no todos los niños y jóvenes tienen estos problemas.

Al respecto, las acciones del gobierno han sido diversas, en términos generales están orientadas a lograr la retención e inclusión escolar y son gestionadas a través de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPSE). En este sentido, desde mediados de 2008, se ha implementado la “Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias” y, recientemente, se ha conformado en el ámbito de esta Dirección un área que trabaja específicamente con el nivel primario, cuyo accionar se centra en la instalación de Centros de Actividades Infantiles (CAI) cuyas acciones están orientadas a quienes requieren mayor apoyo pedagógico y acompañamiento para acceder a sus estudios de nivel primario. Se ofrecen actividades culturales, artísticas, deportivas, recreativas, científicas y/o tecnológicas y se brinda apoyo pedagógico a través de un/a maestro/a comunitario/a.

Otra iniciativa de reciente elaboración es el “Proyecto para la prevención del abandono escolar”, que busca promover el acompañamiento a los estudiantes con el fin de evitar que dejen sus estudios a partir de dos estrategias centrales: la práctica del control de ausentismo en las escuelas y la construcción de acuerdos de trabajo entre las escuelas, los municipios, las instituciones y organizaciones de la comunidad.

En el marco de esta línea de acción, adicionalmente, se ampliaron las becas para adolescentes en situación de vulnerabilidad, ya sea dentro o fuera del sistema educativo. Estas becas, actualmente surgen como resultado de la fusión y

reformulación de dos programas previos que ofrecían becas y estaban orientados al nivel medio: el “Programa Nacional de Becas Escolares” (PNBE)<sup>3</sup> y el programa “Todos a Estudiar”, componente del “Programa Nacional de Inclusión Educativa” (PNIE)<sup>4</sup>.

En la reformulación del Programa de becas citado, cabe destacar que: se incorporó a los asistentes de las escuelas del primer Ciclo de la Educación Secundaria (ex ESB) de la provincia de Buenos Aires y, para ello se modificó el Reglamento Operativo en lo referente a la edad mínima requerida para aspirar al beneficio, disminuyendo de 13 a 12 años. Asimismo, se permite la admisión progresiva de hasta dos beneficios por grupo conviviente y se renueva anualmente la beca a todo alumno que mantenga su escolaridad y se incorporan los alumnos repitentes a la nómina de becados.

Otro aspecto de su reformulación es que se considera la solicitud y se identifican aspirantes por vía de excepción con el fin de garantizarle el beneficio a alumnos que presenten situaciones de riesgo socioeducativo extremas. En este sentido se otorgan becas a todos los aspirantes que sean alumnas embarazadas y a alumnos/as con hijos, a aquellos con enfermedad oncológica que se encuentren en situación de pobreza y a alumnos con pase interjurisdiccional o entre escuelas de la misma jurisdicción, entre otros.

---

<sup>3</sup> Hacia mediados de 2008, la beca del PNBE consistía en una transferencia monetaria anual de \$600 (150 dólares). Durante algunos años, también, se distribuyeron libros y se financiaron “Proyectos Institucionales de Retención Escolar”, que debían ser diseñados y ejecutados por las escuelas a las que concurrían los alumnos becados.

<sup>4</sup> “Todos a Estudiar” consistía en la entrega de una beca (inicialmente de \$400, 100 dólares, que fueron elevados a \$600 / 150 dólares al momento de fusión de los programas), y en el financiamiento de proyectos presentados por las escuelas.

Se redefinió el requisito de ingresos familiares mínimos para los aspirantes tomando como base el Salario, Mínimo, Vital y Móvil y se suprimieron las restricciones de edad (mínimo / máximo) en la adjudicación de las becas.

En lo referente a los montos, por ejemplo, para el año 2009 se elevaron de \$600 a \$900 anuales para 550.000 alumnos, pagaderos en una cuota de adelanto de \$ 150 y dos cuotas de \$300 y \$450 para las renovaciones y una cuota única de \$ 900 para los nuevos becados.

No obstante, es imprescindible destacar que desde la creación de la Asignación Universal por Hijo ha quedado suspendido el proceso de pago de las becas y selección de nuevos beneficiarios aunque durante el año 2010 se ha concretado el pago de cuotas atrasadas o se ha avanzado en otro tipo de acciones contenidas en esta Propuesta debido a que con la implementación del AUH, los principales beneficiarios de las becas fueron traspasados a la AUH. Recientemente se ha definido que las becas que se seguirán otorgando responderán a cuatro líneas y grupos objetivos: pueblos originarios, erradicación del trabajo infantil, alumnos de escuelas técnicas y derivadas de leyes especiales.

Para finalizar, cabe destacar que el Ministerio de Educación desarrolla, actualmente el programa Gestión Educativa, las principales acciones de éste están destinadas a: a) educación para adultos mayores de 18 años que no finalizaron los estudios obligatorios, b) el Programa Nacional de Alfabetización de Jóvenes y Adultos (Encuentro), y el Plan Nacional de Finalización de los Estudios Primarios y Secundarios (FINES); c) Plan de enseñanza de las Ciencias y acciones de apoyo a la oferta educativa (BID-Prodemu). En este sentido, este

programa ha incrementado en un 36,7 % su participación en el presupuesto respecto al 2011.

Uno de los rubros más importantes dentro del gasto que el gobierno nacional hace en educación está dado por Programa **Conectar Igualdad** (Decreto 459/10). Este programa se implementa en forma conjunta entre el Ministerio de Educación, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS), el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Jefatura de Gabinete.

Su objetivo es promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las escuelas. Para ello se realiza la entrega de una computadora portátil a todos los alumnos y docentes de la educación secundaria de gestión estatal y educación especial y se instalan aulas digitales móviles con computadoras portátiles para los Institutos Superiores de Formación Docente.

Junto con este programa, se desarrolla desde 2009 el denominado **Inclusión Digital Educativa**, a través del cual se distribuye equipamiento a alumnos del ciclo superior, a los docentes y escuelas técnicas y agrotécnicas.

Otra de las acciones destacadas en el ámbito educativo es el **Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE)**, que se implementa desde 2004. A través de diferentes acciones, el PIIE busca fortalecer a las escuelas primarias situadas en contextos de mayor vulnerabilidad social, de tal forma que su oferta pedagógica resulte una alternativa de calidad. Para ello, se envían recursos materiales a las escuelas, se financian iniciativas pedagógicas escolares, se conforman redes para el intercambio y la formación docente. También se encuentran las acciones que se desarrollan para mejorar la **infraestructura** y dotar de **equipamiento** a las

escuelas, por un lado, y el **Plan de Finalización de Estudios para Jóvenes y Adultos (FINES)**, a través del cual se ofrece a los jóvenes y adultos mayores de 18 años sin estudios formales completos la posibilidad de culminarlos.

Para finalizar, vale destacar que a pesar de los avances y las reformas promovidas respecto de la educación, algunas cuestiones siguen resultando problemáticas en términos de inclusión educativa e integración social y demandan de la atención pública, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos provinciales. En particular, sobresalen las crecientes dificultades para retener a los alumnos en las escuelas, la heterogeneidad en la magnitud de los recursos que las diferentes jurisdicciones destinan al gasto en educación, y la segregación socioeducativa entre escuelas y al interior de las mismas.

A este listado de cuestiones propiamente educativas se agregan otras, de índole contextual, que refuerzan las disparidades: el empeoramiento en las condiciones de vida de los alumnos, las deficiencias nutricionales y organizativas de los comedores escolares, la desigual distribución en las condiciones materiales de las escuelas y la desarticulación entre las políticas educativas y las políticas sociales (Veleda, 2008).

#### **Otras acciones estatales de protección social**

Otras políticas vinculadas a la protección social, con especial atención a los grupos con mayores necesidades y derechos vulnerados de la población, son aquellas que se centran en los aspectos alimentarios y de abordaje integral de las condiciones de vulnerabilidad.

Las acciones focalizadas a la población vulnerable (por situación de pobreza e indigencia y, también, en función de otras características sociales como género, edad, discapacidad) cobraron relevancia a partir de mediados de los noventa y se materializaron por medio de la proliferación de distintos programas focalizados.

A partir de 2003, desde el Ministerio de Desarrollo Social se planteó reordenar la multiplicidad de programas existentes en tres grandes líneas: economía social, políticas alimentarias y familias de mayor vulnerabilidad. Este cambio se concretó en el citado Plan Familias por la Inclusión Social, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local "Manos a la Obra".

Al mismo tiempo, se impulsó una mirada de la política social que al menos en el plano declarativo intentó ser más integral, la cual se tradujo en el interés por conformar una "Red Federal de Políticas Sociales". En el ámbito de la intervención territorial, esto tuvo dos correlatos concretos: por un lado, se conformaron los Centros de Referencia en cada una de las provincias, con el propósito de que la oferta de programas del Ministerio de Desarrollo Social llegara en forma articulada y se avanzó en la conformación de Centros Integradores Comunitarios, a partir de los cuales se busca integrar, a nivel local, las políticas de desarrollo social con las de atención primaria de la salud.

## **Los programas de Política alimentaria**

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) surgió en 2002 a partir de la aprobación de Ley N° 25.724. Buscaba concentrar las iniciativas alimentarias que se desarrollaban anteriormente desde el Ministerio de Desarrollo Social y aumentar su cobertura. El Plan opera a través del envío de partidas presupuestarias a las provincias, las cuales deciden acerca de la modalidad de intervención en sus territorios dentro de un menú predeterminado, que incluye distribución de módulos de alimentos, entrega de tickets, cobro de subsidio a través de tarjeta de débito, entrega de insumos y capacitación para armado de huertas, asistencia financiera a comedores comunitarios.

Las acciones incluidas en este Plan están dirigidas a niños de hasta 14 años, embarazadas, personas con discapacidad y ancianos mayores de 70 años de edad en situación de pobreza. Según los datos del Ministerio de Desarrollo Social, el PNSA actualmente llega a cerca de 1.830.900 familias con ayudas alimentarias. El 20% de dichas familias son asistidas a través de módulos alimentarios, dado que son familias que residen en zonas muy alejadas y no tienen acceso a la bancarización que requiere la herramienta de la tarjeta magnética, aunque esta modalidad ha cobrado progresiva relevancia como estrategia.

## **PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS**

Desde hace algo más de una década han surgido una serie de programas de transferencias de ingresos denominados de manera genérica programas de transferencias condicionadas o “programas de transferencias con corresponsabilidad” (PTC).

El concepto de corresponsabilidad fue originalmente introducido por Cohen y Franco (2006). Este alude a una evolución de la nomenclatura que invita a considerar no sólo los elementos asociados al incentivo a la demanda, sino también aquellos que tienen que ver con la oferta de servicios sociales disponibles y la infraestructura social. De manera más amplia, se hace referencia al hecho de que son tanto los beneficiarios como el propio Estado quienes deben comprometerse en las acciones que el programa requiere.

De esta manera la problemática de la pobreza y la vulnerabilidad social es atendida mediante los programas de transferencias condicionadas (PTC) se caracterizan por intentar combatirla mediante la combinación de un objetivo de corto plazo, el aumento de los recursos disponibles para el consumo a fin de satisfacer las necesidades básicas de las familias beneficiarias, con otro de largo plazo, el fortalecimiento del capital humano para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza (Britto, 2006; Cecchini y Madariaga, 2010; Cohen y Franco, 2006a; León, 2008).

Para ello, por lo general se utilizan tres instrumentos: i) las transferencias monetarias, para aumentar los ingresos, ii) el condicionamiento de las transferencias al uso de ciertos servicios sociales, para la acumulación de capital humano y iii) la focalización en los hogares pobres y extremadamente pobres. Por medio de estos mecanismos, se intenta abordar de manera conjunta los aspectos materiales y cognitivos asociados a las situaciones de pobreza, asumiendo la importancia de combinar la protección social no contributiva con la promoción social (Levy y Rodríguez, 2005), así como de realizar las intervenciones sobre una base intersectorial (Cohen, Franco y Villatoro, 2006).

Los programas de transferencias monetarias, sean en la modalidad de *workfare* con contraprestación laboral o bajo la forma de condicionalidad, por ejemplo cumplir con la terminalidad educativa se desarrollan en Argentina desde la década de 1990 y llegaron a su mayor cobertura luego de la crisis de 2001 con la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD).

El *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados* ("Jefes") fue la principal respuesta de política de protección social a la crisis que afectaba al país en 2001-02. El Gobierno desarrolló e implementó este programa de asistencia, que proveía a sus participantes una transferencia en efectivo de 150 pesos mensuales. Los beneficiarios debían ser Jefes de hogar desocupados y vivir en un hogar con niños menores de 18 años, discapacitados o mujeres embarazadas; y debían contraprestar cuatro horas por día en una actividad del programa o participar en actividades de entrenamiento o educación.

En su momento de máxima cobertura, en mayo de 2003, aproximadamente 2 millones de hogares (cerca de un 20 por ciento de la población total) recibía beneficios. A partir de esa fecha, el acceso al Jefes fue cerrado, y no se admitieron nuevos participantes. En consecuencia, el número de beneficiarios comenzó un lento descenso, hasta prácticamente desaparecer a fines de 2009.

Al estabilizarse la situación económica y social luego de 2003, el Gobierno inició un proceso de rediseño de la política de transferencias, planteando una salida progresiva del esquema del Jefes, diseñado para la emergencia, hacia programas mejor orientados a responder a las necesidades específicas de los distintos grupos poblacionales.

La reforma planteada implicó la creación de un programa focalizado en las familias numerosas cuyos jefes enfrentaban serias dificultades de empleabilidad, llamado *Familias para la Inclusión Social*, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que otorgaba un beneficio por tiempo indeterminado, proporcional al número de niños en el hogar y con requisitos de contraprestaciones de salud y educación de los niños. Un segundo programa estaba dirigido a los beneficiarios del Jefes con mejores oportunidades de acceder al mercado de trabajo. Este programa, llamado *Seguro de Empleo y Capacitación* (SCE), ofrecía servicios de capacitación e intermediación laboral, ofreciendo, además de estos servicios, un beneficio monetario por participante, por un período máximo de 2 años.

La transferencia del Jefes a uno de estos dos programas era voluntaria, en función de los intereses y las características del beneficiario. El Plan Familias fue anunciado en 2002, pero se mantuvo como un programa de reducido alcance

hasta que las autoridades lo presentaron como parte de la estrategia de transición de salida del Jefes, en 2006.

Entre el 2003 y hasta el momento de la implementación universal por hijo, coexistían el citado PJJHD; el Seguro de Capacitación y Empleo –ambos bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social- e implicaban una contraprestación y el Programa Familias por la inclusión, creado en 2003, y ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social que implicaba la condición de vacunación y asistencia escolar de los menores.

Para el año 2011, el PJJHD ya no se encuentra incorporado al presupuesto mientras que el Programa Familia tiene un espacio residual<sup>5</sup> por lo que tan solo se mantiene el **Seguro de Capacitación Laboral y Empleo (SCyE)** que gradualmente ha ido incrementando su participación en el presupuesto público. Éste programa otorga un subsidio (prestación mensual equivalente a 56,25 dólares- durante un período máximo de 24 meses) y ofrece otros servicios de apoyo a la inserción laboral (orientación y asistencia en la búsqueda de empleo, intermediación laboral, formación básica y profesional, entrenamiento para el trabajo y/o asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo). Debido a que éste seguro es incompatible con la Asignación universal por hijo, y los montos de la AUH son mayores que los de éste programa, la tendencia ha sido a que él mismo disminuya la cantidad de beneficiarios.

De todos modos, se espera que la cantidad de beneficiarios del SCyE vuelva a incrementarse como consecuencia del traspaso de los beneficiarios del **Programa**

---

<sup>5</sup> Esto se debió a que los beneficiarios con hijos menores de 18 años pasaron a la AUH y aquellos sin hijos fueron incorporados al SCyE.

**de Empleo Comunitario (PEC)** que tiene 300.000 beneficiarios -trabajadores desocupados- que perciben 37,5 dólares mensuales y que se encuentra actualmente en proceso de disolución.

Asimismo, bajo el MTEySS se encuentra el Programa Acciones de Capacitación Laboral, que incluye el subprograma **Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo** dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, desocupados y con estudios secundarios incompletos. Las acciones del programa están orientadas principalmente a lograr la terminalidad educativa y formación profesional de estos jóvenes pero también de los beneficiarios de los programas de Empleo Comunitario y del Seguro de Capacitación y Empleo ya citado.

Dentro de las **Acciones de Empleo** el principal componente es el Plan de **Mantenimiento del Empleo Privado**, que tiene como objetivo sostener el empleo en sectores económicos que tienen dificultades. El programa otorga una suma remunerativa de hasta \$600 mensuales y por el plazo de hasta 12 meses. Se brinda asistencia financiera a 2.417 empresas en el país para completar la remuneración básica del trabajador.

Desde el Ministerio de Desarrollo social se ejecuta desde agosto de 2009 el **Programa de Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja)**. El objetivo del programa es generar 100.000 empleos mediante cooperativas<sup>6</sup> que serían constituidas primeramente en el conurbano bonaerense, dado que allí se registraban las tasas más elevadas de desempleo, pobreza e indigencia.

---

<sup>6</sup> Para finales de 2009 estaban registradas en el INAES unas 20.730 cooperativas de las cuales 10.705 eran cooperativas de trabajo mientras que, en 2006, sólo existían 3059 cooperativas de trabajo en la provincia de Buenos Aires y 1033 en la Capital Federal.

Las cooperativas creadas, tienen como finalidad realizar trabajos comunales relativamente simples, de pequeña y mediana dimensión (reparación y ampliación de escuelas, arreglos de baches, instalación de cloacas, mejora y mantenimiento de espacios públicos, plazas, etc.). Esta iniciativa se planteó como objetivo principal la “promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores” (Res. N°3182, Ministerio de Desarrollo Social).

Por otra parte, en lugar de distribuir los excedentes a los asociados (un adelanto mensual del retorno como participación económica de los socios y al final del año una parte del excedente en función del trabajo realizado), entregarían de antemano una suma de dinero mensual en concepto de sueldo. Para poder acceder al mismo, los socios de estas cooperativas deben anotarse como monotributista social y hacer el aporte correspondiente, con lo cual el “sueldo” neto facturado sería de \$1.240. Los trabajadores son inscriptos como “efectores sociales”, por lo que acceden a la jubilación y a la obra social a través del Monotributo Social. En condición de monotributistas sociales, los cooperativistas tienen acceso a la Asignación Universal por Hijo.

Las acciones del programa están dirigidas a personas sin ingresos formales en el grupo familiar y sin acceso a otras prestaciones, pensiones, jubilaciones nacionales o planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

A diferencia de otros programas, en éste se destaca el papel que poseen los municipios (y en algunos casos a las provincias) en la gestión cotidiana del mismo. En efecto, el gobierno nacional por intermedio del ministerio de Planificación e Infraestructura Social realiza los aportes al municipio para gestionar la actividad, comprar los insumos, herramientas de trabajo, dispositivos de seguridad, ropa de trabajo, etc.

## CAPITULO III

### Tendencias y propuestas en el debate de la Protección Social

Según Fleury (2002:2) “la evolución de los sistemas de protección social en el Estado moderno forma parte del proceso de aceptación de la pobreza como una cuestión social que se inserta en la agenda de las políticas públicas”.

La construcción de un sistema de protección social en la Argentina se articuló dentro de un esquema de tendencia universal pero estratificado, con un modelo de protección de tipo corporativo, es decir que incorpora fragmentadamente a los distintos grupos sociales y tiende a estratificar el menú de servicios y la calidad de los mismos; donde los ciudadanos con inserción en el mercado laboral, reciben prestaciones de mayor calidad y más amplias, y la solidaridad se da sólo al interior de cada segmento.

En cuanto a aquellos que no participan del mercado laboral, quedan excluidos o deben conformarse con un menú de servicios más acotado y de menor calidad; o la posibilidad de ingresar en algún programa de transferencias no contributivas dependiendo de los criterios de elegibilidad del mismo.

Como consecuencia, se mantiene hasta hoy una construcción de la protección social que no presupone el desarrollo con equidad, ni es congruente con la construcción de sociedades inclusivas:

Según Filgueira, Molina y Otros (2005; 38) Existe un edificio de tres pisos en términos de protección social “un primer piso para la población pobre (aunque no

siempre la más pobre), con programas focalizados, no contributivos, de transferencia de renta y contraprestación familiar. Y también, programas asistenciales de corte integral, pero acotados en magnitud, cobertura y duración. Un segundo piso, cada vez menos sólido, constituido por programas de naturaleza corporativa, orientados a la población integrada, pero fragilizada por las razones estructurales antes aludidas. Es decir, programas dirigidos a corporaciones remanentes –o bien en retirada– del viejo modelo, buena parte de ellas o desfinanciadas o bien con capacidad de persistir en sus privilegios, pero sin capacidad de ingresar al mercado del tercer piso.

Y por último un tercer piso dirigido a sectores de altos ingresos constituido por mercados de seguros de salud, de jubilaciones y pensiones, y educación. Es este el piso más sólido, pues sus beneficiarios, los pocos que pueden acceder a él, son los que tienen las mejores posibilidades para proveer, orientar y dirigir los recursos que requieren las políticas sociales”.

Actualmente es posible diferenciar dos estilos generales en relación a la protección social : una con mayor énfasis en el mercado, la focalización de subsidios y el manejo de riesgos individuales, y otro orientado a garantizar derechos sociales universales que descansa en una mayor intervención estatal. En base a estos descansan gran parte de los análisis y planteamientos actuales sobre la protección social en América Latina.

Desde los años 90 el ámbito académico ha generado un debate sobre cuáles son las políticas adecuadas para enfrentar la problemática de la desigualdad y exclusión social en las sociedades latinoamericanas. Una de las respuestas con mayor trayectoria y más difundidas en ámbitos académicos es la noción de Renta

Mínima o Ingreso Ciudadano (Van Parijs, 1992; Gorz, 1998), a la que actualmente se le suma la propuesta del Universalismo básico, ambas delineando diferentes estrategias en pos de garantizar la construcción de un sistema de protección social más inclusivo emplazado en la garantía de los derechos sociales.

## **La propuesta de la Renta Básica**

Según el promotor de esta propuesta Van Parijs (1997) la idea de la Renta Básica (RB) busca brindar un ingreso mínimo a los ciudadanos más allá de su participación o no en el mercado de trabajo. Este subsidio es dado de forma incondicional y supone ser suficiente para cubrir el costo de vida.

Otra definición en la misma línea es” (Raventós, 1999: 13): “Un subsidio Universal garantizado es ni más ni menos que un ingreso pagado por el gobierno a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de otra forma, independientemente de sus otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quién conviva”.

Van Parijs (1997) sostiene que la RB debe ser pagada por el Estado, a cada miembro adulto de la sociedad sin importar su posición económica, si desea trabajar o no. Existen variantes de esta propuesta y también diferentes nombres tales como Ingreso Social, Ingreso Ciudadano, Dividendo Social, etc. La idea fue concebida como una solución al desempleo y la pobreza.

La renta básica al ser un ingreso monetario suficiente para cubrir el costo de vida, favorece la disminución del nivel de mercantilización ya que promueve la libertad del individuo con respecto del mercado. El individuo ya no tendría la necesidad de insertarse en el mercado laboral para obtener un ingreso para cubrir sus necesidades básicas. Esta situación presenta una dificultad muy significativa para la legitimidad política y social de la propuesta ya que se encuentra en contradicción con una idea cultural sumamente arraigada, que plantea la

necesidad de inserción en el mercado de trabajo como mecanismo fundamental para garantizar el ingreso y, por ende, satisfacer las necesidades humanas.

De esta forma, no es tarea sencilla para quienes se inscriben en la línea de la RB (Van Parijs; Noguera, Raventós) argumentar y justificar la noción de un ingreso cuya contracara no sea el trabajo.

En otros términos, el trabajo sigue constituyendo la principal vía de inserción social y las políticas de transferencia de ingresos se justifican si exigen una contraprestación de parte del beneficiario. Por ello una de las críticas a esta propuesta es que el ingreso sin trabajo es una forma de “asalar la exclusión” (Rosanvallon, 1995).

En América Latina, la discusión en torno a la posibilidad de instalar las transferencias de ingresos como un derecho de renta mínima ligado a la ciudadanía comenzó en los años setenta, principalmente en el Brasil. Este debate adquirió mayor protagonismo en la década de 1990, a partir de argumentos que relevaban su potencial para contribuir a la realización de derechos sociales y modificar la tendencia a los programas aislados e ineficientes que se desarrollaban en la región, que no demostraban cambios sustanciales en la reducción de la pobreza.

Desde entonces, las propuestas de renta básica de ciudadanía —o “Ingreso Ciudadano” (Isuani, 2006) — se han mantenido y fortalecido en el tiempo, extendiéndose a otros países de la región.

Las principales objeciones que enfrenta la propuesta de renta básica se relacionan con su costo, la dificultad de lograr los consensos políticos necesarios y la

posibilidad de generar dependencia en los beneficiarios (Bertranou, Solorio y van Ginneken, 2002).

## **La propuesta del universalismo básico**

“El Universalismo Básico (UB), si bien apunta a promover un conjunto de servicios de cobertura universal que cumplan con estándares de calidad para todos, lo propone para un conjunto limitado de prestaciones básicas. Se trata de una propuesta realista que entiende las limitaciones presupuestarias e institucionales de nuestra región. Es desafiante a la vez, pues al proponer servicios básicos de calidad para todos, jalonará, tal y como ha sucedido históricamente en el contexto mundial, incrementos en los recursos públicos destinados a los sectores sociales. Así, sobre las prestaciones básicas iniciales se irá construyendo una protección social de mayor alcance a medida que se vaya fortaleciendo la atención y el respaldo social por servicios sociales de calidad. Para que esto se dé, se requiere fortalecer el manejo eficiente y transparente de los recursos públicos y el uso de mecanismos que permitan ir resolviendo virtuosamente las tensiones propias entre demandas sociales y restricciones fiscales”. (Filgueira 2006; 10)

El UB otorga a todos los ciudadanos el derecho de acceder a servicios sociales gratuitos, con independencia de su capacidad de adquisición. Pero este derecho de todos los ciudadanos no incluye, a la totalidad de las prestaciones técnicamente posibles y socialmente demandadas de los servicios sociales generales, sino solamente a una parte de ellas. “Como se verá, el UB promueve que la cobertura sea universal, con servicios de calidad homogénea y suficiente. Sin embargo, lo propone para un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye entre ellas las prestaciones esenciales de derecho universal, conjunto que variará con las posibilidades y definiciones propias de cada país” (Filgueira et al.

2005:2) La razón de ser de esta limitación es concentrar el gasto público social en las prestaciones básicas para maximizar su calidad. (Filgueira et. al. 2005:2,11)

Ahora bien, esto implica como contrapartida necesaria que el gasto público se restrinja, no se expanda o se retire de la financiación de las prestaciones por encima de ese nivel básico (Filgueira et. al. 2005: 13, 21).

“Su renuncia (del Universalismo Básico) más evidente está en que no procura garantizar la igualdad de todas las prestaciones y de sus resultados en el aquí y ahora, aunque contribuya, dada su arquitectura distributiva a moderar en el presente los abrumadores niveles de desigualdad que azotan a la región Universalismo Básico, orden político, capacidad institucional y orden económico” (Filgueira et al. 2005:13).

En conclusión, Filgueira (2005) plantea que el universalismo básico persigue tres objetivos complementarios. En primer lugar, promueve la protección básica de riesgos y prestaciones de calidad en forma universal, lo que supone garantizar la inclusión social y minimizar los efectos de eventos catastróficos de empobrecimiento e indigencia. En segunda instancia, enfrenta la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión. Y en tercer lugar, procura igualar las oportunidades a lo largo del ciclo de vida. Con el cumplimiento de estos objetivos, el universalismo básico constituye una propuesta generadora de activos y de oportunidades que se articula con una visión dinámica de desarrollo y no sólo de provisión estática de servicios. Dada su arquitectura distributiva, el universalismo básico contribuye a reducir los abrumadores niveles de desigualdad de la región.

Entre las críticas a esta propuesta se encuentra que Narbondo (2006) refiere que la universalización básica tiene como contrapartida necesaria la mercantilización o la remercantilización de las prestaciones de los servicios sociales generales por encima de las básicas. Esto significa que el acceso a las prestaciones por encima de las básicas el UB reproduce, al igual que el sistema de derechos sociales residuales, la desigualdad que los mercados de trabajo y capital producen en la distribución del ingreso; para acceder a las prestaciones no básicas es necesario pagarlas al precio del mercado. Por consiguiente la estratificación social generada por el mercado se reproduce en los servicios sociales generales al igual que en un sistema de protección social residual.

Los defensores del UB Filgueira, Molina y Otros (2005) AU argumentan que si bien éste implica aceptar la mercantilización o remercantilización de los servicios sociales que no son definidos como básicos, eso no implica congelar definitivamente esa mercantilización. Según sostienen, la universalidad de acceso a las prestaciones básicas determina que los sectores de más altos ingresos y poder se sientan interesados y comprometidos con el nivel en cantidad de prestaciones gratuitas a las cuales ellos –contrariamente a lo que sucede en un sistema de bienestar residual–, también tienen derecho a acceder.

Por lo tanto, contrariamente a lo que sucede con la coalición de apoyo del sistema de bienestar residual, en la cual los sectores con mayores ingresos presionan hacia la disminución en cantidad y calidad de los servicios gratuitos – porque no tienen derecho a acceder a ellas y porque son los que más impuestos pagan–, en la coalición de apoyo al UB los sectores de más altos ingresos apoyarán la maximización, en cantidad y calidad, progresiva de las prestaciones gratuitas

porque tienen derecho a acceder a ellas. De esta manera se busca fortalecer –al incorporar a los sectores de más altos ingresos–, la coalición de apoyo a un sistema de prestaciones gratuitas elevadas en cantidad y calidad.

El universalismo básico insiste en la necesidad de articular las prestaciones universales básicas con un conjunto de nuevas prestaciones, buscando asegurar complementariedad e integralidad entre ellas, de tal manera que se atiendan los derechos sociales y se reduzcan los nuevos riesgos que surgen de las transformaciones recientes en el mercado laboral, en la demografía y en el núcleo familiar.

Estas nuevas y viejas prestaciones deben ser provistas de acuerdo con el ciclo de vida de las personas, enfatizando en acciones que permitan superar los factores que reproducen la pobreza inter-generacionalmente, promoviendo a la vez igualdad de oportunidades presentes y futuras y contribuyendo al fortalecimiento de la ciudadanía.

Tanto la RB como UB representan propuestas al menos en lo normativo con aspectos del orden de la ciudadanía y los derechos sociales para pensar la protección social. Es por ello que es necesario el debate sobre la construcción de redes de protección social, en América latina, se encuentra actualmente frente al desafío de consolidar y ampliar su campo de acción y esto se relaciona con el sistema establecido de protección social que al haber sido diseñado en función del sector formal del empleo, excluye de sus beneficios a la mayor parte de la población. En este sentido, se torna difícil imaginar una política social sustentable sin mejorar las tasas de empleo y los niveles de ingresos de las familias pobres y

esto implica introducir modificaciones en la actual estructura distributiva del ingreso.

Las alternativas descansan en un nuevo sistema fiscal más progresivo y eficiente, que provea de recursos al financiamiento de un sistema de política social que garantice los requerimientos alimentarios, educativos, de salud y vivienda para todas las familias

En este sentido para consolidar un sistema de protección colectivo, la sociedad debe captar y asumir (de forma solidaria) los riesgos que los individuos y las familias perciben. Por lo que el punto de llegada debe ser un sistema de seguridad social con fundamento en la equidad

## CAPITULO IV

### **El Trabajo Social, los Derechos Sociales y la Protección Social**

El trabajo social emerge como profesión estrechamente ligado al Estado de Bienestar y es este el marco contextual, del surgimiento histórico del Trabajo Social como profesión. Señala Lorenz (1994) *“la relación entre el estado y el trabajo social es una compleja mixtura de autonomía y dependencia, de necesidad y conveniencia, de la extensión y retraimiento de la influencia del estado”*.

La intervención del Trabajo Social se asienta en el acceso de la población a transferencias monetarias, bienes y servicios que forman parte de la materialización de los derechos sociales, y en procesos socio-educativos cuyo fundamento es la problematización de los sujetos sobre sus necesidades y derechos. Así, la articulación entre necesidades, satisfactores y derechos demanda claridad conceptual sobre los derechos sociales de las personas y sobre las obligaciones del Estado en la garantía de la protección social básica.

El Trabajo Social debe comprender las relaciones que lo unen a los distintos sistemas de políticas sociales, advertir el escenario contemporáneo de la política social e identificar sus condiciones, sujetos y posibles trayectorias para romper con el sentido tutelar de las políticas sociales y promover la universalización de derechos y el ejercicio de la ciudadanía.

Entre las múltiples bases que permiten la construcción de espacios identitarios y marcos normativos comunes, se encuentran aquellos relativos a la protección

colectiva del riesgo que se produce debido a la interacción de los individuos en mercados, familias y el Estado. Por tanto, las políticas sociales en tanto instrumentos de la protección social cumplen una función fundamental respecto a esta producción de riesgo. En este sentido cuanto y como gasta el estado en materia social constituye uno de los indicadores más claros de cómo y cuánto del riesgo social se encuentra efectivamente colectivizado.

Según Britos (2010) el Trabajo Social, como toda práctica social, -está estructurada por una situación macrosocial estructurante- significa una intervención social con el propósito de transformar o estabilizar cierto aspecto de la realidad social. Un eje en relación al cual se posicionan las distintas perspectivas está delineado por la concepción de la "cuestión social" y de los sujetos que la sufren, de lo que ella es y de sus orígenes y consecuencias sociales.

Desde el escenario laboral institucional el Trabajo Social debe enfrentar las problemáticas de los sujetos, las cadenas burocráticas de los procesos asistenciales, los criterios y la argumentación que sostienen las decisiones profesionales para los accesos a los derechos asistenciales, así como el análisis crítico propositivo de la gestión y formulación de la política social.

Por ello es necesario que los trabajadores sociales puedan realizar un análisis histórico del bienestar a fin de entender el estado actual de la profesión y la controvertida relación entre la institución, la estructura y el profesional.

Parafraseando a Britos (2010) nuevamente entender la compleja conexión entre aquello instituido desde las estructuras y la relación con los sujetos junto a los cuales se ejerce la intervención, interpretación y mediación para contribuir a la garantizar el acceso a la protección social.

Para lamamoto (2009) abordar el Trabajo Social supone aprehender la llamada "práctica profesional" profundamente condicionada por las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, o sea, por las relaciones entre las clases en la sociedad, rompiendo con el endogenismo de la profesión. Por lo tanto privilegiar la producción y la reproducción de la vida social, como determinantes en la construcción de la materialidad y de la subjetividad de las "clases que viven del trabajo", según las palabras de Antunes (2001)

Por ello el Trabajo Social debe promover la ampliación de la esfera pública, donde se encuentran refractados los distintos intereses sociales; ahí se trasciende la lógica privatista en el tratamiento de lo social, en favor de los intereses de la colectividad. Al alcanzar el escenario público, los intereses de la mayoría adquieren visibilidad, tornándose pasibles de considerarse y negociarse en el ámbito de las decisiones políticas.

Como propugna Raichelis, "(1998) la publicitación de las diferentes esferas de la vida social es un movimiento orientado por la correlación de fuerzas políticas que se establece entre los actores sociales y permite hacer visibles los conflictos y viabilizar los consensos. Es un proceso que asume carácter de estrategia política de sujetos sociales que pasan a disputar lugares de reconocimiento social y político. Así la esfera pública trasciende la forma estatal o privada, pues remite a

nuevos mecanismos de articulación entre Estado y sociedad civil (y en el interior de esas esferas) permitiendo superar la perspectiva que identifica automáticamente lo estatal con lo público y lo privado con el mercado".

El esfuerzo debe concentrarse en realizar un trabajo que vele por la calidad de los servicios prestados y por la ampliación del acceso, lo que supone difundir las informaciones relacionadas con los derechos sociales y con los medios para su materialización.

Es sabido que la profesión no cuenta con un fuerte poder de interferencia aun en relación a la formulación e implementación de criterios técnicos sociales que regulan el acceso de los ciudadanos a los servicios prestados por las instituciones y organizaciones sociales públicas y privadas. Sin embargo y así esta estructura instituida nos delimite normativamente los criterios, debemos tener autonomía intelectual para diferenciar los criterios rigurosos de selectividad y la universalidad al acceso y/o ampliación de la cobertura, en relación a aspectos de la reproducción social que son derechos sociales.

. El dominio de las bases analíticas e informativas que permitan una lectura del financiamiento de las políticas sociales y de los presupuestos a ellas atribuidos es un importante recurso técnico para negociar la distribución de recursos para viabilizar programas y proyectos sociales, especialmente considerando el proceso de descentralización y la creación de espacios locales de construcción de programas y políticas sociales.

Entiendo como fundamental la reflexión que el Trabajo Social pueda llevar adelante sobre su práctica profesional y el campo político – institucional desde el cual se definen las modalidades que asume la intervención social del Estado, sobre las demandas que instituciones y población colocan hoy a la profesión, sobre los procesos de retracción en la asignación de recursos y sobre la retraducción de responsabilidades sociales en términos de responsabilidades individuales, sobre la reducción de la complejidad de lo real a partir de la concepción de la teoría como caja de herramientas y operadores terminales de la política social, sobre la relevancia de la investigación para identificar y comprender las mediaciones que permitan contextualizar la práctica profesional en sus múltiples determinaciones.

Reconocer el papel de la formación teórica en comprensión de lo real desde la cual se analizan hasta las propias exigencias colocadas a la intervención; significa rechazar la instrumentalización de la teoría en función de la manipulación de variables empíricas, tal como nos lo exige nuestro lugar en la división sociotécnica del trabajo; significa entonces participar de aquella idea de que no es posible superar la estructura sincrética de la práctica del servicio social (NETTO, 1992).

Y reconocer esta imposibilidad, reivindica el papel de la reflexión teórica, pues es en este campo donde sí se puede superar el sincretismo a fin de alcanzar una relativa autonomía intelectual para desnaturalizar la desigualdad.

Por ello, a nuestro entender, (Delvalle, Ramella 2009) el Trabajo Social, al igual que las ciencias sociales, encuentra su lugar histórico en los cambios sociales, económicos y políticos que dieron lugar al ascenso del capitalismo moderno. Éstos cambios: desintegración del tejido social provocada por la irrupción del

mercado como principio regulador, desarrollo de la desigualdad entre clases, grupos e individuos, etc. son los preliminares epistemológicos sobre los que tanto la Ciencias sociales, en general, como el Trabajo Social en particular se constituyeron como saberes metódicos y sistemáticos; como reflexiones sobre los modos para interpretar e intervenir activamente con el objetivo de limitar el desarrollo de la desigualdad y explicar sus efectos.

La tensión entre profesión y disciplina en el Trabajo Social afecta a las ciencias sociales en general, pues es resultado de una tensión estructural propia de las sociedades capitalistas modernas atravesadas por la libertad e igualdad formal de los individuos, y por las condiciones “reales” de vida impuestas por la mercantilización de la fuerza de trabajo que permanentemente recrea la dependencia y la subordinación de las personas por y bajo variadas formas.

Las ciencias sociales y el ejercicio profesional no pueden ser entendidos en función de un título sino en función de paradigmas. Es, en ese contexto, que se facilitará la discusión sobre los abordajes teórico/metodológicos válidos para la mejor comprensión de los problemas sociales, en la doble perspectiva de un análisis que es requerido tanto para la investigación como para la intervención porque permite el ejercicio de vigilancia de la consistencia de las argumentaciones y los análisis, de la búsqueda de los supuestos subyacentes y del distanciamiento crítico de los distintos planteos y teorías.

En última instancia, todas estas dimensiones son constitutivas del objeto de conocimiento debido a que los conceptos y categorías tienen tanto la misión de abonar el análisis de los procesos estructurales con capacidad de determinación

(siempre virtual) del campo de intervención de las ciencias sociales, como de contribuir al desarrollo de núcleos fundamentales de la teoría social considerando que, desde allí, se generan las condiciones de posibilidad para un diálogo fluido de la disciplina con otras disciplinas, y también con variados agentes y actores de distintos espacios sociales e institucionales

## **CAPITULO V**

### **Conclusiones**

.En la medida en que las familias y los mercados se transforman, cambian la distribución, el tipo y la cantidad de riesgo social y las formas de protección social en una sociedad determinada. En la medida en que los Estados son parte de esta estructura de producción de riesgos y protecciones, ellos pueden o no contribuir a dar respuesta a los riesgos emergentes. Cuando esto no sucede hay dos resultados posibles: o bien se producen procesos adaptativos de las familias, las comunidades y/o los mercados para absorber dichos riesgos, o bien se incrementan los riesgos no cubiertos en cantidad y calidad para ciertos grupos

En principio, "...la consolidación de una red de protección social tiene que generar certidumbres, en el sentido de garantizar que habrá de sostenerse e incrementar su participación en el gasto durante períodos de contracción fiscal (dimensión pro cíclica) de tal modo que pueda funcionar con cierta independencia del crecimiento económico..." (Del Valle, 2008: 89)

Es por ello, que se puede afirmar que, en Argentina, estamos asistiendo a la consolidación de una red restringida de protección social que no alcanza a cubrir completamente a los sectores en situación de pobreza estructural.

Se puede afirmar que, en sentido estricto, a partir de 2002 existe una red restringida de protección social cuyos efectos sobre la distribución del ingreso son limitados debido a las características que posee el propio régimen de bienestar.

Éstas características son universalidad y estratificación de la salud y la educación y segmentación de la seguridad social; es decir, existe un sistema de protección social que se autofinancia con los aportes de los mismos trabajadores y que es administrado por medio de los sindicatos y el sistema de Seguridad social y, desde 1990 hasta la fecha se ha ido constituyendo un sistema que paso a definir un área específica, dentro de las políticas públicas y cuya características principal es la 'focalización'.

El bienestar general dependió y hasta la actualidad depende del ciclo económico antes que, de algún modelo de justicia social que funcione en la base de la gestión política con la premisa de asegurar un piso de derechos igual para todas y todos los ciudadanos.

Es importante destacar que existen dificultades para reconocer estas nuevas estructuras y dinámicas de producción de riesgo por lo que habría que indagar si la estructura de protección social contribuye a acentuar los riesgos emergentes antes que a moderarlos.

La acentuación de los riesgos es resultado de que el sistema de protección se ha desarrollado para un modelo ideal de sociedad pero en la actualidad, este mismo sistema da lugar y alimenta el desarrollo de tres sociedades. Existe una sociedad mercantilizada donde por la vía privada –mercado- un sector de la población se abastece de los bienes y servicios que le proveen bienestar. Paralelamente,

existe un sub-sistema de protección social para los trabajadores formales, en éste, los sindicatos y clases medias y medio-bajas vulnerabilizadas se encuentran sujetas al deterioro en su calidad de vida por el debilitamiento de la capacidad protectora de los antiguos sistemas de prestaciones sociales. Por último, existe una sociedad excluida donde el principal mecanismo de acceso a recursos es el mercado informal que se combina con prestaciones y servicios sociales de carácter público.

El conjunto, nos permite vislumbrar el nacimiento de una nueva versión de lo que se puede rebautizar como la sociedad de los tres tercios. En efecto, la sociedad argentina que surgió de las transformaciones y reformas de las décadas de 1980 y 1990 se ha encontrado con la incapacidad del Estado para reestructurar su arquitectura de protección. En este sentido, la acción estatal tendió y tiende a sobre determinar las causas de intervención y acaban dando lugar a la emergencia de 'tres países', cada uno con formas particulares de producir y reproducir riesgo y bienestar dentro de un mismo espacio territorial.

Desde el punto de vista de la teoría social –aunque no de la teoría normativa- que la acción estatal se oriente o diga orientarse hacia la inclusión, no significa que la misma no cumpla una función en la base de persistencia de los procesos de exclusión y mantenimiento de un sector informal que, sin duda, representa una parte importante del proceso de acumulación de capital. En el plano material, la persistencia de la exclusión cuestiona la capacidad de las políticas sociales (incluyendo el sistema de protección social) como instrumentos eficaces en la

disminución de los riesgos sociales y, consecuentemente, de los procesos de exclusión.

En realidad, la presencia de mecanismos de inclusión/exclusión se conjuga con la presencia de mecanismos de incentivos a la formalidad/informalidad en el mercado de trabajo. En este contexto, la cobertura parcial de los sistemas contributivos existentes y la expansión de los programas no contributivos reducen uno de los atractivos de un empleo “en blanco”. Por lo que la pregunta que surge se vincula a la necesidad de avanzar hacia la conformación de un único sistema de como la renta básica o el universalismo básico.

Los sistemas de protección social, al incluir de forma universal o estratificada, y al excluir a algunos individuos de la protección social, definen modalidades diferentes de ciudadanía, o sea, de relación entre Estado y sujetos sociales. La estratificación, por esto, no es un fenómeno independiente sino que responde a patrones organizados en torno a distintas dimensiones: existe 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, dada por el modo en que el Estado interviene en los procesos de estratificación.

En este sentido, Moreno (2005) sostiene que la ineficacia de las estrategias del bienestar en América Latina se debe a que, las mismas, están basadas exclusivamente en la extensión de los derechos contributivos. A su vez, el desarrollo de programas de lucha contra la pobreza mediante comprobación de recursos de los beneficiarios (programas de transferencias de rentas

condicionadas, por ejemplo) ha auspiciado nuevas discusiones sobre la selectividad y el universalismo en la provisión de políticas sociales y es objeto de examen y valoración constantes en relación a la gestión pública de los riesgos sociales emergentes.

En la interpretación que realiza Offe (1992) el Estado define los niveles de mercantilización que operan en la sociedad ya que las prácticas de asignación de recursos reproducen, amplían o reducen la estratificación social. Cuanto más dependen las personas de sus ingresos, más desigual es su acceso a bienes y servicios y dado que la distribución del ingreso es, por definición, piramidal la forma concreta que asume la pirámide depende de las características de la producción y del mercado de trabajo que se encuentran reguladas por el Estado.

El avance de los derechos sociales apoyado sobre el supuesto de la conflictividad social solo será posible a condición de la elaboración de 'pactos' que se basen en el compromiso de autolimitación de los actores por lo que suponen algún nivel de exclusión ya que es fundamental que los actores se comprometan a que los enfrentamientos se produzcan bajo reglas de diálogo de tal modo que se pueda mantener en el terreno de la política y avanzar desde la gestión de la demanda hacia la formulación y procesamiento político de la misma. De otro modo, no pretendamos cubrir bajo el argumento de la 'innovación democratizadora' ya que toda 'innovación' presupone modificaciones institucionales dentro del sistema de representación de intereses y no, simplemente una estricta adhesión a las normas establecidas

En todo caso, esta distribución de la falta de cobertura de la protección social provee una base objetiva para apelar al fortalecimiento de políticas universales y con financiamiento solidario en la región. En este contexto el Universalismo Básico en su propuesta de garantizar el acceso a prestaciones sociales básicas ,a diferencia de la 'renta básica' supone la desmercantilización de las prestaciones sociales que, en el contexto argentino solo es viable mediante un modelo de política social –y de justicia social- que descansa sobre un nuevo pacto no corporativo e incluyente.

## **Bibliografía**

Abramovich, Víctor (2006) "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", en Revista de la CEPAL, N° 88, Santiago de Chile, abril.

Acosta, Olga Lucía y Ramírez, Juan Carlos (2004) "Las redes de protección social: modelo incompleto", Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 141, CEPAL, Santiago de Chile.

Aquin, Nora La relación sujeto-objeto en Trabajo Social: una resignificación posible, en: AA.VV. La especificidad del Trabajo Social y la formación profesional, Espacio Editorial, Buenos Aires. 1996

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006) "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía", en Molina, Carlos Gerardo (ed.) Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina, BID/Planeta, Washington, D.C.

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabían (2006): "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina". En La Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2002

Andrenacci (Comp.) Problemas de política social argentina, UNGS/Editorial Prometeo. Buenos Aires.

Antunes, R. Adeus ao traballio? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do traballio. Sao Paulo,

Banco Interamericano del Desarrollo (BID), 2006; G. Standing, "Conditional cash transfers: why targeting and conditionalities could fail", One Pager, N° 47,

Barbeito, Alberto; Lo vould, Rubén; y otros (1999): La pobreza... de la política contra la pobreza. Ciepp- Miño y Dávila Editores, Madrid

Bertranou, F.; Bonaril, D., Coord. (2005): Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura, desempeño 1990-2003, OIT, Chile

Bertranou, Fabio (2004) Protección social y mercado laboral, OIT, Santiago de Chile

Bertranou, C. Solorio y W. van Ginneken (eds.), Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, Santiago de Chile,

Bertranou, Fabio y Bonari, Damián (2005), La protección social en Argentina: Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003, OIT, Santiago de Chile

Cecchini, Simone (2009) "Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad", CEPAL, Presentación en Ciudad de Panamá, 4 de junio.

Cortez/Unicamp, 1995. Edición en Español: ¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y la centralidad del mundo del trabajo. Sao Paulo, Cortez, 2001

Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011) "Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos". Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2009) Panorama social de América Latina 2009, CEPAL, Santiago de Chile.

Del Valle, Alejandro, 2008, Política social focalizada y construcción de una red social. Lecciones de la experiencia argentina. En Revista Estudios sociales N<sup>ro</sup> 32 Vol. XVI, División de Estudios Políticos- Centro de Investigación y Docencia Económicas, Universidad de Sonora, México

Del Valle, Alejandro (2009) Transferencias condicionadas, redes de protección social y Bienestar en Latinoamérica, en Kairos Revista de Temas Sociales Nro 24, Universidad Nacional de San Luis., San Luis, Argentina..

Del Valle, Alejandro (2010) Comparing Welfare regimes in Latin America, in European Review of Latin American and Caribbean Studies Nro 88, January-June, Centre for Latin American Research and Documentation, Amsterdam, The Netherlands.

Del Valle; Ramella De Trabajo Social y Ciencias Sociales: de la reconceptualización al método crítico un viaje de ida” en revista Trabajo Social (Medellin) Universidad de Antioquia. \_ISSN: 1794984X 2009

Del Valle, Alejandro (2010) Informalidad y modelos de bienestar en América Latina. Política y Sociedad, Vol. 47 Núm. 3: 239-261.

Draibe, Sônia y Riesco, Manuel (2005) “El Estado de bienestar en América Latina desde una perspectiva histórica y conceptual”, avance de consultoría en proceso para la Unidad de desarrollo social, Sede Subregional de la CEPAL en Ciudad de México.

Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo, Jorge Papadópolos; Federico Tobar (2006) "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina" Documentos de trabajo del INDES.

Filgueira, Fernando (2007) "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina". Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Lo Vuolo, Rubén (2009) "Asignación por hijo". Serie Análisis de Coyuntura N° 21. CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PÚBLICAS.

Isuani, Ernesto Aldo (2010): en "La seguridad social y las transformaciones sociales latinoamericanas." Revista Nueva Sociedad No 226, marzo-abril de 2010, ISSN: 0251-3552.

Filgueira, Fernando (2007), Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina, Serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile.

Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo, Papadopulos, Jorge y Tobar, Federico (2005), 'Universalismo básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina', Washington DC: BID (INDES).

Filgueira, Fernando (2007) "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina". Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Fleury, Sonia (1997): Estados sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina, Lugar Editorial, Buenos Aires.

Hardy, Clarisa (2006) "Hacia un sistema de protección social fundado en derechos", Ponencia presentada en el Foro Iberoamericano de Desarrollo Social, Madrid, 26 y 27 de Junio.

Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen (2000) "Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá", Documento de Trabajo N° 0006, Banco Mundial, Washington, D.C.

Lorenz, Walter, (1994), "Social Work in a changing Europe", Routledge, London.

Mesa-Lago C. 1978. Social security in Latin America: Pressure groups, stratification and inequality. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Moreno, Luis (2007) Lucha contra la pobreza en América latina: ¿selectividad y universalismo?, Documento de trabajo 07-05, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), España.

MONTAÑO, Carlos Buscando la "especificidad" prometida. El "endogenismo" del Servicio Social, Boletín electrónico Surá, Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica. 1998

MONTAÑO, Carlos La Naturaleza del Servicio Social, Cortez Editora, Brasil. 2000

Nun, Eleonora y Madariaga, Aldo (2009) "La protección social como problema de coordinación", mimeo, Santiago de Chile.

Offe, Claus (1992) La Sociedad del Trabajo, Alianza, Madrid.

Repetto, Fabián (2005) "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina", en Repetto, Fabián (ed.) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.

Repetto, Fabián (2010) "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", en Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación, Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Buenos Aires.

Repetto, Fabián; Filgueira, Fernando; y Papadopoulos, Jorge (2006) "La política de la política social latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes", mimeo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social,

Repetto, Fabián y Sanguinetti, Juan (2001) Inventory of Social Washington, D.C.

Robles, Claudia; Cecchini, Simone; y Martínez, Rodrigo (2009) "América Latina y la Protección Social: avances y desafíos para su consolidación", Taller de expertos: Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones, CEPAL, Santiago de Chile, 5 y 6 de Noviembre.

RAICHELIS, R. "Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social". *Servigo Social e Sociedade*, n. 56. Sao Paulo, Cortez, año XIX, mar. 1998,

Sojo, Carlos (2008) *La modernización sin Estado*, FLACSO Costa Rica, San José.

Tokman, Víctor (2003), "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo", en *Revista de la CEPAL*, N° 81, Santiago de Chile, diciembre.

Tokman, Víctor (2006) "Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social", *Serie Políticas Sociales*, CEPAL, Santiago de Chile.