

*Alma Idiart*  
(editora)

# ESTADO BENEFACTOR Y POLÍTICAS SOCIALES

**Historia, implementación y reforma  
de programas sociales en  
Argentina, Chile y Uruguay**

**Editorial Biblos**  
Investigaciones y ensayos

# Índice

Agradecimientos .....	9
Introducción	
Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay	
<i>Alma Idiart</i> .....	11
El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social	
<i>Carmen Midaglia y Florencia Antía</i> .....	21
Mujeres y bienestar	
Un estudio comparativo de Chile y Uruguay	
<i>Jennifer Pribble</i> .....	49
Implementación y reformas de programas sociales en perspectiva comparada	
Capacidades institucionales de los programas de salud y nutrición materno-infantiles en Argentina y Chile	
<i>Alma Idiart</i> .....	77
Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino	
<i>Guillermo V. Alonso</i> .....	103
Gobierno local y cuestiones metropolitanas: políticas ambientales en los municipios bonaerenses de la Región Metropolitana de Buenos Aires	
<i>Ricardo A. Gutiérrez</i> .....	121
Bibliografía general .....	145
Los autores .....	163

## INTRODUCCIÓN

### **HISTORIA, IMPLEMENTACIÓN Y REFORMA DE PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY**

*Alma Idiart*

Enmarcado en una puesta al día de la literatura referida a los orígenes y a las transformaciones históricas en el ámbito de las políticas públicas, con especial atención en el área de las políticas sociales, el presente volumen analiza los regímenes de Estado benefactor y sus consecuencias en materia de distribución del ingreso a través de la provisión de programas sociales desde un punto de vista comparativo para países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay). Los casos estudiados incluyen, por una parte, el análisis de las reformas de programas sociales a nivel nacional acaecidas en las últimas décadas desde una perspectiva comparada: las transformaciones de programas sociales en Uruguay a partir de la reapertura democrática, con énfasis en la gestión del último gobierno del Frente Amplio (Midaglia y Antía); el análisis histórico comparado de programas sociales en Chile y Uruguay desde el punto de vista de la naturaleza de género de los regímenes del Estado benefactor (Pribble) y las capacidades institucionales de los programas de salud y nutrición materno infantiles en Argentina y Chile durante las últimas décadas del siglo XX (Idiart). En un segundo grupo de trabajos, se analizan las transformaciones de programas sociales a nivel local enmarcadas en cuestiones relacionadas con la implementación de políticas públicas, la interjurisdiccionalidad y la interacción entre niveles de gestión: la naturaleza “clientelar” adjudicada a los programas sociales y a su implementación a nivel subnacional (Alonso) y, finalmente, la cuestión de la interjurisdiccionalidad en la gestión local aplicada al caso de las políticas ambientales en la región metropolitana de Buenos Aires, Argentina (Gutiérrez).

El capítulo de Carmen Midaglia y Florencia Antía, “El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social”, aborda las principales modificaciones y revisiones en las políticas de bienestar impulsadas por los gobiernos nacionales desde la reapertura democrática (1985) hasta el presente en Uruguay, buscando identificar las líneas de continuidad y de cambio entre las administraciones políticas en materia

social. En este marco, se consideran los rasgos más destacados de la tradicional matriz de bienestar, atendiendo a las opciones de las políticas sociales, así como a su encuadre institucional en la esfera pública. Asimismo, se analizan las reformas e innovaciones introducidas por los gobiernos a cargo de los partidos políticos tradicionales y las propuestas promovidas en la actualidad por la izquierda en el ejercicio del gobierno nacional. ¿Las políticas sociales implementadas por la administración del Frente Amplio modifican o continúan las opciones de bienestar adoptadas desde el retorno a la democracia? A través de esta pregunta orientadora, Midaglia y Antía articulan su investigación abarcando los siguientes aspectos en materia de políticas sociales: a) los antecedentes del período; b) las iniciativas promovidas por la izquierda; c) la dinámica de la agenda social del gobierno; d) el significado de las nuevas propuestas sociales; e) el carácter institucional del sistema de bienestar emergente y f) la matriz política del gobierno de izquierda. En este último punto, es interesante el uso combinado que realizan las autoras de elementos teóricos de Peter Hall (1993) y Paul Pierson (2006) para el análisis de reformas de políticas públicas y la elaboración de una matriz comparativa de reformas de programas sociales. Dicha matriz comparativa refleja que, si bien la izquierda ha pretendido recuperar la tradición de bienestar a través de la reformulación del patrón de intervención social heredado de administraciones previas –relocalizando al Estado como actor fundamental en las prestaciones sociales–, las reformas (todavía en curso) no se tradujeron “en una reformulación sustantiva [...] y menos aún abarcaron la totalidad de servicios sociales públicos”. De la investigación, Midaglia y Antía concluyen que un balance de la gestión política en el área del bienestar y de la protección pone en evidencia la moderación reformista uruguaya, la que se reafirma por la preocupación de la última administración del Frente Amplio de jerarquizar las iniciativas sociales orientadas a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables, complementadas con otras que buscan fomentar una mayor equidad. La resultante de este sostenido proceso de redefinición del área pública social es la emergencia de una suerte de modelo social de orientación mixta en la que conviven, con una dosis creciente de articulación, políticas universales de bienestar con otras políticas focales en el área de la protección y de la asistencia.

También referido a las políticas sociales en Uruguay, pero ahora desde un punto de vista comparativo a nivel nacional, el capítulo de Jennifer Pribble, “Mujer y bienestar. Políticas compensatorias de los nuevos riesgos sociales en Chile y Uruguay”, analiza los regímenes de bienestar en Chile y Uruguay desde la perspectiva de género. Partiendo del hecho de que las mujeres componen una gran proporción de los pobres a nivel mundial –y

Latinoamérica no constituye una excepción a esta tendencia-, pocos trabajos de políticas sociales en la región han investigado cómo el carácter de género en la provisión de programas sociales varía en los diversos países que la conforman. Con un enfoque novedoso enmarcado en la literatura del Estado benefactor y, en particular, en la tipología desarrollada por Diane Sainsbury (1996) para el estudio de los regímenes de bienestar desde un enfoque de género, Pribble elabora un análisis histórico comparativo de las trayectorias de dichos regímenes en Chile y Uruguay. Adaptando el modelo de Sainsbury para el contexto del Estado benefactor en América latina, la autora compara tres tipos de programas sociales en ambos países –asignaciones familiares, cuidado infantil y licencia por maternidad– y analiza las variaciones a lo largo del tiempo en virtud de una perspectiva de género, enfocando tanto el tratamiento de los riesgos sociales que afectan a las mujeres como la promoción de la igualdad de género, o la ausencia de ésta. Aplicando este modelo, y luego del análisis comparativo de las tres áreas de políticas sociales mencionadas, Pribble afirma que si bien en ambos casos se identifican las características de los programas como asimilables al tipo ideal de Sainsbury del sostén de familia (*Breadwinner*), Uruguay aparece históricamente con programas sociales con un mayor grado de neutralidad de género que los observados en Chile. En cuanto a las trayectorias históricas que dan cuenta de las diferencias, la variación en la naturaleza de género de cada uno de los regímenes de políticas sociales en ambas naciones es el resultado de un proceso cuyas características corresponden a dos etapas. Durante la primera etapa, la participación de la fuerza de trabajo femenina, la capacidad de movilización de las mujeres y los legados políticos diferenciaron a ambos países, ubicando a Chile en una trayectoria menos igualitaria que la de Uruguay. En una segunda etapa, Pribble destaca que estas diferencias se profundizaron a través de las experiencias de cada uno de los Estados durante los regímenes autoritarios, identificando mecanismos de círculos “virtuosos” (Uruguay) y “desventajoso” (Chile), resaltando de esta manera el rol fundamental de los legados históricos en la configuración de las condiciones de posibilidad para la implementación efectiva de reformas sociales progresivas en materia de género. Asimismo, Pribble identifica una reducción de las brechas en materia de diferencias de género en programas sociales entre ambos países debido a las transformaciones operadas durante el gobierno de Michelle Bachelet, observándose mejoras relativas de los programas sociales desde el punto de vista de la promoción de la igualdad de género en Chile.

En un trabajo que también contempla el análisis comparativo a nivel nacional de programas que involucran directamente a las mujeres como