.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

Tipo de documento: Trabajo Final de Carrera de Especialización

Título del documento: Contribuciones para el abordaje de las políticas sociales a partir de la noción de capacidad pública de protección social : potencialidades para los análisis en clave comparativa regional

Autores (en el caso de tesistas y directores):

Yanny Rodríguez

Analía Minteguiaga, Tutora

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2024

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: http://repositorio.sociales.uba.ar/

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)
La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

Repositorio Digital Institucional

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Contribuciones para el abordaje de las políticas sociales a partir de la noción de capacidad pública de protección social.

Potencialidades para los análisis en clave comparativa regional.

Yanny Rodríguez

Trabajo Integrador Final
para optar por el Título de Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales

Tutora: Dra. Analía Minteguiaga

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Buenos Aires

2023

Resumen

El análisis de la gestión de la pandemia COVID-19 ha suscitado un renovado interés en el ámbito académico, particularmente en el campo de las políticas sociales. En este contexto, numerosas investigaciones han concentrado su atención en comprender la respuesta estatal ante los impactos sanitarios y socioeconómicos derivados de la crisis.

El presente estudio realiza una minuciosa revisión de la noción de **capacidad pública de protección social**, tanto en términos teóricos como metodológicos**.** A partir de esto, se ofrece una operacionalización preliminar que toma en cuenta las dimensiones, variables y aspectos observacionales relacionados con dicha capacidad e introduce aportes que allanan el camino para avanzar en estudios comparativos regionales.

Desde este lugar, este esfuerzo analítico da cuenta de una propuesta disruptiva y a la vez exploratoria para examinar la intervención estatal bajo una categoría analítica que hace eje en la efectividad (o no) de la acción pública para satisfacer necesidades sociales al tiempo que pondera la relevancia de aplicarla a abordajes que superen tanto los análisis centrados en sectores de política social como en la casuística nacional.

Palabras Claves:

protección social, capacidad estatal, satisfacción de necesidades, política social, América Latina, pandemia.

Abstract

The analysis of the management of the COVID-19 pandemic has sparked renewed interest in academia, particularly in the field of social policies. In this context, numerous investigations have focused their attention on understanding the state response to the health and socioeconomic impacts derived from the crisis.

The present study carries out a thorough review of the notion of **public capacity for social protection**, both in theoretical and methodological terms. From this point on, it is offered a preliminary operationalization that considers the dimensions, variables and observational aspects related to said capacity and introduces contributions that pave the way to advance in regional comparative studies.

From this place, the present analytical effort reflects a disruptive and at the same time exploratory proposal to examine state intervention under an analytical category that focuses on the effectiveness (or not) of public action to satisfy social needs while weighing the Relevance of applying it to approaches that go beyond both analyzes focused on social policy sectors and national casuistry.

Key words:

Social protection capacity, state capacity, satisfaction of needs, social policy, Latin America**.**

Índice

1. Introducción: configurando un problema de investigación a partir de lo que la pandemia catalizó 7

1.1 Objeto del estudio 10

1.2 Acerca de la estrategia metodológica 11

1.3 Estructura del trabajo 12

2. Marco teórico 14

2.1 Capacidad estatal: perspectivas y trayectorias del debate conceptual 14

2.2 El abordaje sobre los regímenes de bienestar: de Europa a América Latina 23

3. Definiendo y operacionalizando la capacidad pública de protección social 34

4. Reflexiones finales 44

5. Referencias bibliográficas 47

Lista de cuadros

Cuadro 1: Propuesta inicial de la capacidad pública de protección social 36

Cuadro 2: Operacionalización de la dimensión institucional 37

Cuadro 3: Operacionalización de la dimensión político-cultural 39

Cuadro 4: Renovada operacionalización de la capacidad pública de protección social 43

Agradecimientos

Quiero expresar mi sincero agradecimiento a Analía Minteguiaga por haber aceptado ser mi tutora. Su guía y orientación constantes fueron fundamentales en todo momento, y gracias a su invaluable ayuda logré concretar este trabajo.

También agradezco a quienes fueron mis docentes y me acompañaron a lo largo de mi trayecto académico. Sus conocimientos y experiencias resultaron esenciales para llevar adelante esta investigación de manera sólida.

No puedo dejar de agradecer a Leo, mi compañero de vida y estudios. Su apoyo incondicional y respaldo han sido un ancla en este viaje. Asimismo, agradezco a mis familiares y amigos/as, cuyo ánimo y consejo han sido mi sustento durante todo el proceso de elaboración de este trabajo.

Gracias infinitas a quienes han contribuido de alguna manera a este camino. Su generosidad y respaldo han dejado una marca indeleble en esta etapa de mi vida académica, y por ello, les estoy inmensamente agradecida.

"Eso es precisamente estar protegido desde el punto de vista social en una sociedad de individuos: que estos individuos dispongan, por derecho, de las condiciones sociales mínimas de su independencia. La protección social es así la condición de posibilidad para formar una sociedad de semejantes; un tipo de formación social en cuyo seno nadie está excluido porque cada uno dispone de los recursos y los derechos necesarios para mantener relaciones de interdependencia (y no solamente de dependencia) con todos.
Es una definición posible de la ciudadanía social"

La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?
(Robert Castel, 2004: 117)

1. Introducción: configurando un problema de investigación a partir de lo que la pandemia catalizó

Indudablemente, en el último tiempo el análisis de la gestión de la pandemia ha concentrado el interés de quienes se dedican al estudio de las políticas públicas y, especialmente, de las políticas sociales. Esta renovada preocupación por parte de la academia surge de la necesidad de comprender la acción estatal ante la irrupción del COVID-19, momento en el cual los Estados se vieron confrontados con la urgencia de implementar acciones destinadas a contrarrestar los impactos sanitarios y socioeconómicos derivados de la crisis que se desencadenó a nivel mundial.

En América Latina, gran parte de los gobiernos nacionales decretaron medidas de confinamiento y/o restrictivas de la movilidad y circulación con el fin de reducir la propagación del virus a partir de marzo del 2020 tras la declaración de la pandemia por la OMS[1], lo cual ocasionó una abrupta caída de la actividad económica que puso en jaque al trabajo y sus múltiples modalidades (Velásquez, 2021). Desafortunadamente, esta crítica situación se sumó a una dura realidad preexistente a nivel regional marcada por una gran fragmentación e informalidad del mercado laboral, persistencia de elevados niveles de desigualdad e índices significativos de pobreza e indigencia.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el fenómeno de la *fragmentación* del mercado laboral en la región se caracteriza por la existencia de diferentes tipos de trabajos con características y condiciones laborales muy distintas entre sí, esto hace que coexistan empleos formales e informales, temporales y permanentes, con diferentes niveles de remuneración, beneficios y aseguramientos (Beccaria y Groisman, 2015). Con lo cual, esta desigualdad en la inserción laboral ha generado una disparidad notable en las protecciones y garantías disponibles para el conjunto de trabajadores/as a nivel regional.[2] Además, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la persistente precarización del empleo formal ha derivado en un fenómeno de nuevo cuño conocido como “trabajadores

[1] El 11 de marzo, la OMS declaró la epidemia de COVID-19 como una pandemia y anunció la emergencia de salud pública de preocupación internacional. En este sentido, se diagnosticó la situación como pandémica en tanto el brote afectó a regiones geográficas extensas (varios continentes) (OMS, 2020).

[2] Esta realidad resalta que los desafíos para la región trascienden la tasa de desocupación, que, según la OIT, para el año 2019 alcanzaba un 8,1 %, afectando alrededor de 26 millones de personas. Por el contrario, esto pone de manifiesto que el meollo de la cuestión radica en las disparidades estructurales del mercado laboral regional, la precarización del empleo formal, la extensa informalidad laboral y, como consecuencia directa, las brechas en la cobertura de la protección social en la región (OIT, 2019).

pobres", es decir, personas que mantienen empleos formales, pero cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas, situación que afecta de manera más significativa a ciertos grupos de trabajadores, entre los que se incluyen jóvenes, mujeres y adultos con niveles educativos más bajos (OIT, 2019).

Por otra parte, en relación con la *informalidad laboral*, según la OIT en 2018, un 53,3% de los trabajadores en la región se encontraban en esta situación, lo que equivale a 150 millones de personas. Para el año siguiente, en 2019, esta tasa se elevó levemente al 53,6%, representando a aproximadamente 153 millones de trabajadores. En este sentido, estos datos subrayan que a esas fechas más de la mitad de la población trabajadora carecía de acceso a beneficios laborales esenciales, como seguridad social, salario mínimo, vacaciones remuneradas, seguro contra riesgos laborales y protección contra el despido arbitrario (OIT, 2019).

A su vez, todo este escenario coincide con la persistencia de marcados niveles de desigualdad en la región, evidenciado por el estancamiento del índice de Gini en un promedio de 0.460 entre los años 2017 y 2019 [3] (CEPAL, 2020). Igualmente, esta realidad se ve acentuada con elevados índices de pobreza en sus múltiples modalidades, bajo las mediciones por ingreso o gasto de consumo[4]. En concreto, para el año 2019 la pobreza en la región afectaba al 30,5% de la población, es decir, aproximadamente 186 millones de personas y la pobreza extrema al 11.5% lo que equivale a unos 67 millones de personas (OIT, 2019).

Así, con la irrupción de la crisis pandémica, el ya preocupante panorama social se deterioró de manera significativa, las consecuencias sociales fueron devastadoras para la región, la cual experimentó una caída en el empleo que afectó en gran medida al sector informal, una notoria disminución de los ingresos familiares y un considerable incremento en los niveles de pobreza e indigencia (OIT, 2020b).

Así, para finales del 2020, si bien la tasa de informalidad laboral registró una disminución de los puestos asalariados informales pasando a un 52.4%, a diferencia de años previos y

[3] CEPAL, el índice de Gini se calculó considerando la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG, 2019).

[4] Datos obtenidos a partir del método de la Línea de Pobreza (LP), el cual utiliza el ingreso o el gasto de consumo como medidas del bienestar, estableciéndose un valor per cápita de una canasta mínima de consumo necesario para la sobrevivencia. Así, la línea de pobreza extrema corresponde al valor per cápita de la canasta que contiene sólo rubros alimenticios y la línea de pobreza total comprende el valor per cápita de los rubros alimenticios y no alimenticios (CIEPYC, 2010).

alcanzando a alrededor de 137 millones de personas (OIT, 2020a); esta caída se debe a que se vieron expuestos a la imposibilidad de llevar adelante sus actividades ante las medidas de confinamiento y la abrupta paralización de la actividad económica. Estas personas que antes formaban parte del sector informal han ido camino a la desocupación o, directamente, salieron de la fuerza de trabajo (Velásquez, 2021).

De igual forma, la crisis impactó sobre los ingresos monetarios de las familias en la región, quienes experimentaron una disminución significativa en los mismos. De acuerdo con datos de la CEPAL, se estima que los ingresos promedio por hogar disminuyeron en un 20% durante el 2020 (CEPAL, 2020). Por otra parte, se registraron incrementos considerables en los niveles de pobreza y pobreza extrema de 7,2 y 4,5 puntos porcentuales, respectivamente. Esto significó que durante ese año el 37,3% de la población de América Latina se habría encontrado en condiciones de pobreza y el 15,5%, en pobreza extrema (OIT, 2020b).

Desde este lugar, no cabe duda que la crisis, junto con las medidas de confinamiento adoptadas, generaron un impacto social de enorme magnitud que puso al desnudo la fragilidad de las condiciones de vida y trabajo de la población, la cual ya afrontaba un déficit sostenido a nivel regional. Esta evidente disminución de los ingresos derivados del mercado laboral, esenciales para la subsistencia de múltiples sectores sociales, empeoró aún más la precariedad y la falta de protección que experimentaban los/as trabajadores/as. Con lo cual, emergió una renovada necesidad de intervención social del Estado, con el fin de desarrollar estrategias que mitigaran los costos sociales y hacer frente a los efectos multidimensionales de la crisis (Filgueira y otros, 2020).

En consecuencia, ante la creciente insatisfacción de las necesidades sociales durante el 2020, nos encontramos con que en algunos países de la región -no en todos y ni de igual manera- se hicieron oír distintas apelaciones a la intervención estatal, las cuales asumieron estatus público. De este modo, se reclamó una respuesta de contención y alivio por parte del Estado, a partir del diseño e instrumentación de diversas políticas y medidas sociolaborales a fin de garantizar el aseguramiento de ingresos mínimos para los sectores más vulnerados[5]. Cabe destacar que esta nueva apelación y en cierta medida relegitimidad del accionar del Estado para intervenir en

[5] Con excepción de una serie de casos nacionales, donde el Estado pareció minimizar la envergadura de la crisis en ciernes y, por ende, asumió una intervención pública mínima (Ecuador, Perú, Brasil) o aun considerando tal gravedad donde el Estado manifestó una capacidad reducida durante los primeros meses de la crisis pandémica (Paraguay, Haití) (CEPAL,2020).

ciertos ámbitos y sujetos expresó verdaderamente en algunos casos una situación inédita en contraste con años atrás, de continuo desarme del Estado tras el auge del discurso y políticas neoliberales (Benza y Kessler, 2021).

1.1 Objeto del estudio

Por tanto, nuestro interés radica en comprender las cualidades que asumió esta respuesta pública durante el período más acuciante de la pandemia, aquel que se extendió desde marzo hasta diciembre de 2020[6]. En este sentido, nos importa analizar los procesos y contenidos de las diferentes formas en que las intervenciones estatales se llevaron a cabo tras iniciada la crisis, con el propósito de dilucidar *cuál fue su eficacia en la provisión del bienestar y protección de la población*. Para lograr este propósito, el presente trabajo investigativo se centra en una propuesta teórico-conceptual y metodológica en torno al concepto de "*capacidad pública de protección social"* a fin de robustecer y precisar su definición. Posteriormente, en una segunda etapa, ligada al desarrollo de la tesis de maestría, se laborará en la consecución de la investigación empírica correspondiente.

Se recurre a esta noción en tanto entendemos que ésta permite aprehender de manera compleja los efectos de las medidas implementadas en términos de la satisfacción de las necesidades sociales y, en este sentido, en la configuración de condiciones generales de reproducción de la vida tanto individual como social (Danani y Hintze, 2011; Minteguiaga y Lijterman, 2022; 2023a). La elección de esta categoría analítica se fundamenta en que permite focalizar en la acción estatal desplegada en el ámbito social y además hacerlo bajo una mirada novedosa respecto a la capacidad pública involucrada, dado que se trata de una que hace eje en la efectividad (o no) de tal acción para satisfacer necesidades vitales (Danani y Hintze, 2011). En esta ocasión, nuestro objetivo es desentrañar tanto la potencia teórica como metodológica de este concepto, con la intención de aplicarlo para arrojar luz sobre algunos de nuestros interrogantes al analizar la intervención estatal durante la pandemia en la región.

Una breve revisión del desarrollo previo de esta noción nos muestra que en sus primeros usos fue aplicada inicialmente en investigaciones y reflexiones que exploraban la capacidad protectora del Sistema de Seguridad Social en Argentina durante la primera década del siglo

[6] Recorte temporal que corresponde a los primeros 9 meses de la crisis tras la declaración de la pandemia por la OMS, considerado un momento crítico donde aparecen las principales medidas y acciones implementadas por los gobiernos. En este contexto, surgen grandes desafíos que afectan directamente a la gestión pública, especialmente en tres aspectos clave: la planificación, el gobierno digital y la gobernanza (Enríquez y Sáenz, 2021).

XXI, en el contexto de la denominada *contra-reforma*[7] (Danani y Hintze, 2011). Posteriormente, el uso del concepto experimentó una segunda oleada[8] y se extendió recientemente para estudiar en el país un determinado conjunto de intervenciones sociales aplicadas durante la pandemia, lo cual supuso una revisión y mayor precisión de esta, fundamentalmente en términos teóricos y metodológicos (Minteguiaga y Lijterman, 2022; 2023a y b).

Siguiendo esta línea, aquí procuraremos sumar un aporte adicional al brindar a la categoría mayor densidad conceptual y concomitantemente complejizar su traducción en términos metodológicos. En este sentido, nuestro objetivo es esbozar una renovada operacionalización del concepto, mediante la identificación y delimitación de sus dimensiones, variables clave y aspectos observacionales teniendo como mira el desarrollo de análisis comparados para el escenario latinoamericano. A través de este esfuerzo, aspiramos arribar a una definición más robusta que nos permita construir una herramienta útil para estudiar y comparar la intervención estatal durante la gestión de la pandemia a nivel regional.

1.2 Acerca de la estrategia metodológica

Para alcanzar dicho objetivo, resulta necesario, desplegar una estrategia cualitativa, centrada en el relevamiento y análisis bibliográficas y documental en torno a la noción (Sautu y otros, 2005). Uno que permita trazar su recorrido teórico-conceptual. También con el fin de rastrear y contextualizar cómo la noción de capacidad pública de protección social se inscribe en el marco de la literatura existente de dos grandes corpus: el primero, vinculado a la *capacidad estatal* desde el ámbito de la ciencia política y, el segundo, conectado a los *regímenes del Estado de bienestar* desde el campo de la sociología. Esto justamente es quizás un déficit de esos usos previos de la noción que hemos identificado, dado que existe una falta de atención a estas corrientes o perspectivas teóricas en las que dicha noción se inscribe. A excepción de algunas referencias puntuales, los trabajos que hasta ahora la han empleado, no parece ser parte de sus objetivos indagar sobre esta cuestión, y consecuentemente, tampoco señalan dónde (a qué corpus) aportan los hallazgos que de ella se derivan.

[7] Proceso histórico de reorientación de las políticas estatales en contraposición al ciclo de hegemonía neoliberal que tuvo lugar en Argentina durante la década de 1990.

[8] El uso de la noción fue replicado cuando dicho estudio extendió su período de análisis en: Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina (Danani y Hintze, 2014). Protecciones y desprotecciones (III): la seguridad social en el nivel territorial: Argentina, 2003-2015 (Danani y Hintze, 2019) y Protección y desprotecciones (IV): disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021 (Danani y Hintze, 2022).

A nuestro juicio, al entablar un diálogo crítico y constructivo con estas discusiones académicas de más largo aliento, examinando sus contribuciones y limitaciones, se amplía nuestra comprensión acerca de las razones que permiten fundamentar el surgimiento y necesidad del concepto de capacidad pública de protección social. Cabe destacar que este repaso no pretende ser un relevamiento exhaustivo de todo lo producido sobre estos dos corpus. En su lugar, delinearemos de manera general sus principales líneas de debate con el propósito de observar cómo la noción propuesta adquiere una identidad propia y se convierte en una herramienta teórica y metodológica valiosa para comprender y explicar de manera precisa la intervención y la acción del Estado en cuestiones relacionadas con la protección social.

1.3 Estructura del trabajo

Dado esto, los próximos apartados del presente trabajo se organizan de la siguiente manera. En primer lugar, nos adentramos en la discusión sobre la *capacidad estatal* la cual ha brindado un significativo aporte al análisis de la estructura y solidez institucional del Estado, a partir de identificar sus competencias, recursos y el potencial de su materialidad (Bertranou, 2015). No obstante, al hacerlo, podremos dilucidar cómo se evidencia cierta equivocidad al especificar los contenidos que hacen al concepto, ya que cada enfoque da prioridad a diferentes dimensiones o componentes, lo que ha resultado en una falta de precisión teórica y metodológica que como veremos también afectará la posibilidad de realizar estudios en clave comparada. Además, abordaremos ciertas limitaciones para examinar los resultados de las políticas públicas y, en particular, el análisis de la efectividad de la acción social del Estado.

Continuando nuestro análisis, en segundo lugar, establecemos una conexión teórico-conceptual con la línea de investigación que se adentra en el estudio de los *regímenes del Estado de bienestar*. En este sentido, se recupera esta discusión puesto que al examinar la combinación de las prácticas de asignación de recursos en las distintas esferas de provisión y distribución del bienestar -*Estado, mercado, familia y comunidad*- (Esping-Andersen, 1993). Estos trabajos se han propuesto indagar cómo se estructura un modelo de orden social que afecta las condiciones de vida de la población a partir de considerar tres dimensiones claves: desmercantilización, estratificación social y calidad del mercado laboral (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017).

Cómo veremos estas contribuciones se destacan dado que no sólo analizan las dinámicas inherentes al mencionado régimen, sino que también intentan comprender en buena medida sus efectos y resultados sociales. Además, esta perspectiva se distingue por constituir un enfoque

innovador, el cual se desarrolla mediante una estrategia comparativa y un énfasis, en sus vertientes latinoamericanistas, marcado en la comprensión de las particularidades de nuestra región. En este sentido, esta orientación ha propiciado la generación de una valiosa y abundante cantidad de producciones académicas con variadas clasificaciones y tipologías a nivel regional.

No obstante, se mencionarán algunos de los desafíos metodológicos presentes en estas investigaciones, ya que la mayoría de ellas se centran en un enfoque predominantemente cuantitativo, basado en fuentes secundarias y, en consecuencia, tienden a infravaloran la selección de indicadores cualitativos sólidos. Además, surgen serias limitaciones al intentar comprender cómo se organiza la intervención social del Estado, dado que en ocasiones se subestima que su acción es performativa y capaz de influir en las relaciones y flujos de bienestar, e incluso ejercer una "arbitrariedad instituyente" (Minteguiaga y Lijterman, 2022). Es decir, si bien la noción de régimen reconoce la existencia de distintas esferas proveedoras y distribuidoras de bienestar, no debe perderse de vista el rol crucial y único que la esfera *estatal* desempeña.

En tercer lugar, profundizamos de manera concisa el surgimiento de esta noción, comenzando con los trabajos de Danani y Hintze sobre el Sistema de Seguridad Social en Argentina en el siglo XXI (Danani y Hintze, 2011). Luego, exploramos los recientes estudios de Minteguiaga y Lijterman, centrados en el análisis de un conjunto específico de intervenciones sociales durante la pandemia (Minteguiaga y Lijterman, 2022; 2023a). A partir de ello, avanzamos para establecer una operacionalización del concepto más precisa, mencionando sus dimensiones, variables y aspectos observacionales, con el objetivo de proponer un camino metodológico que proporcione una sólida base para analizar la intervención estatal durante la pandemia desde una perspectiva comparativa a nivel regional.

Finalmente, a modo de conclusión se esbozan algunas reflexiones sobre cómo la noción de capacidad pública de protección social presentada es una propuesta teórica y metodológica disruptiva y exploratoria que surge de un esfuerzo analítico de síntesis interdisciplinaria el cual propone reorientar los abordajes de la intervención social del Estado durante la pandemia en la región, con el fin de superar algunas de las discusiones y limitaciones en este campo de estudio.

2. Marco teórico

2.1 Capacidad estatal: perspectivas y trayectorias del debate conceptual

En primer lugar, el camino para repensar el concepto de capacidad estatal, su operacionalización analítica y su aplicación empírica, a fin de alumbrar los alcances de las intervenciones sociales del Estado nos conduce indiscutiblemente al campo disciplinar de la ciencia política debido a que ha sido en este dónde la mencionada noción ha tenido el mayor desarrollo conceptual.

A fines de los años 70 y durante la década de los 80 del siglo pasado, se observó un notable aumento en la preocupación por el papel del Estado en la región, lo que marcó el declive de la llamada "ola conductista" la cual se caracterizaba por centrarse exclusivamente en el análisis del sistema político, el gobierno y la burocracia (Watson, 1930; Pavlov, 1926; Skinner, 1953). Este cambio significativo de nivel disciplinar condujo a que las nuevas investigaciones de la época se dirigieran principalmente a dos aspectos fundamentales. Por un lado, se enfocaron en comprender el grado de autonomía del Estado para formular e implementar sus propias acciones, más allá de las dinámicas económicas y sociales circundantes (Skocpol, 1985). Por otro lado, se orientaron a examinar el nivel de ajuste o congruencia del Estado con el entorno social y económico, tanto a nivel nacional como internacional (Tilly, 1984).

Luego, a finales de los años 80 y durante la década del 90, el interés por el Estado se reconvirtió en el foco central tanto en el debate político como en el ámbito académico bajo un nuevo prisma. Esta discusión se dio en el contexto de instauración del neoliberalismo o lo que algunos autores han denominado el "*proyecto conservador de modernización"* caracterizado por una serie de reformas económicas, políticas y sociales, tendientes a reducir al Estado a su mínima expresión (Luna y Rovira, 2014). Estas reformas incluyeron, entre otras cuestiones, la desregulación de la economía, la postergación de los "gastos sociales" y la privatización de los servicios públicos nacionales, en total consonancia con los preceptos del Consenso de Washington para América Latina (Completa, 2017).

Las definiciones respecto a la capacidad estatal elaboradas en este período se bifurcaron en al menos tres grandes corrientes de análisis. La primera, promovida principalmente por organismos internacionales (en particular de crédito y comercio), estaba estrechamente

vinculada a aquel paradigma neoliberal que abogaba por un Estado mínimo con capacidades limitadas (Completa, 2017:115).

Seguidamente, en el tiempo, se expresa una renovada discusión sobre la temática. Una que provino, por un lado, desde estos mismos organismos financieros (Burky y Perry, 1998), como de aquellos otros considerados “técnicos” asociados al asesoramiento gubernamental (CLAD, 1997) y, por el otro, una procedente de la academia. En ambos casos, aunque con miradas diametralmente opuestas, se hace eje en el abordaje “institucional” de la capacidad estatal (Evans, 1996).

Ahora bien, respecto a la primera de estas últimas, debe decirse que, si bien con algunas variantes, sigue estando claramente inscrita en las definiciones que emergieron bajo el paradigma neoliberal. Aquí se destacó la participación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) -y varios de sus principales referentes (Bresser Pereira, 1998; Bresser Pereira y Cunnil Grau, 1998)- y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ambos organismos internacionales técnicos especializados de carácter intergubernamental que se abocaron activamente a la preocupación sobre la capacidad pública, señalando que “la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza” (CLAD, 1997). Según, Bernazza y Longo, todas sus definiciones fueron, al mismo tiempo, “producto de” y “productoras de” los lineamientos seguidos por los gobiernos latinoamericanos que durante este periodo impulsaron la extrema reducción del Estado con la promesa de que el mercado, por sí mismo, las condiciones de crecimiento e incluso integración social (2014).

Ahora bien, aunque esta corriente experimentó su apogeo principalmente durante la década de los 90, su influencia se extendió hasta el nuevo siglo XXI, llegando incluso a plasmarse en la creación de un manual titulado "Medición de la Capacidad" por parte del PNUD en 2010. Este manual adopta un enfoque que se distingue por su perspectiva gerencial, reflejada en sus principios y en el uso de un lenguaje de tono económico que refuerza una lógica orientada al mercado, donde la actividad estatal se compara con la gestión de un "negocio" (Bernazza y Longo, 2014). Dentro de este manual, el PNUD define la capacidad como "la habilidad de individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos de manera sostenible" (PNUD, 2010: 7).

Por otro lado, paralelamente la vertiente neoinstitucionalista durante la década de los 90 promovió desde la academia un enfoque distinto que buscó profundizar en el desempeño del Estado, con el fin de ir más allá de simplemente examinar la relación entre la capacidad estatal y la implementación exitosa de programas de ajuste estructural (Evans, 1996). Los trabajos inscritos en esta línea buscaban analizar complejamente el rol del Estado y su desempeño a lo largo de diversos momentos históricos, especialmente para comprender la relación entre tales capacidades y el desarrollo económico nacional (Evans,1992; 1995; 2002).

En este contexto, Evans realizó una significativa contribución al sostener que la capacidad transformadora del Estado exige una "mezcla de coherencia interna y conexiones externas, que puede denominarse *autonomía enraizada*", es decir la necesidad de un Estado más arraigado (o encastrado) en la sociedad en lugar de estar aislado (1996: 536). Asimismo, continuando esta discusión para el campo específico de las políticas sociales, Repetto, va a señalar que la capacidad estatal se define como "la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales" (Repetto, 2003: 6).

Desde este lugar, la capacidad estatal puede dividirse en dos grandes componentes: por un lado, **capacidades políticas** entendidas como la capacidad de los gobernantes de ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de estos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública. Y, por otro lado, **capacidades administrativas** limitadas al aparato organizacional, haciendo énfasis en el apartamiento y aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos especialmente de los grupos de interés, y de poder. En este concepto, el autor incluye los elementos informales de la administración pública (Repetto, 2004: 20-21).

Por consiguiente, el mencionado autor propone no sólo centrarse en las capacidades administrativas volcadas “hacia adentro” del propio Estado, sino incluir las capacidades políticas necesarias “hacia afuera”, sumadas la voluntad política y el liderazgo desde las altas esferas de la dirección del Estado. Repetto concluye que los atributos asociados a la capacidad pública serían: “coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, accountability, legitimidad, equidad pertinente” (Repetto, 2004: 20-21).

Ahora bien, esta perspectiva neoinstitucional con sus variados derroteros, experimentó un renovado impulso a principios del siglo XXI con la llegada de gobiernos de corte “progresista” o “de izquierda” a la región y la implementación de políticas que abogaron por otorgar un papel estratégico al Estado, promover la articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa, conciliar la acumulación y la distribución y, por último, disputar el poder político con los grupos dominantes tradicionales (Vilas, 2011).

De acuerdo, con Bertranou esta revitalizada inquietud acerca de la conceptualización de la capacidad estatal, ocurrió como una suerte de "respuesta" a las limitaciones observadas en las perspectivas que se centraron en el despliegue de los roles estatales dentro del marco del neoliberalismo (Bertranou, 2015: 38). En este sentido, el autor sumando al debate, sostiene que las capacidades estatales sólo pueden evaluarse adecuadamente cuando se especifican las funciones que un organismo debe desempeñar o los objetivos que debe lograr. En sus propias palabras, afirma que “no puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir” (Bertranou 2011: 32). Desde esta perspectiva, el término se presenta como un concepto de carácter instrumental, que se resignifica de acuerdo con el contexto histórico-temporal y estrechamente vinculado con los factores que predeterminan los fines que persigue el Estado.

De este modo, Bertranou define la capacidad como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou 2013: 11). Según este autor, las dotaciones humanas, las competencias legales y la legitimidad, así como los recursos organizacionales y de acción interorganizacional, son componentes internos del funcionamiento del Estado claves en la consecución de esta capacidad.

Por otra parte, continuando la discusión, no es casual la publicación de una nueva compilación en la que reaparecen trabajos clásicos de varios autores/as prominentes en el campo de la ciencia política bajo una nueva clave de lectura. Se trata del libro titulado "Capacidades estatales, diez textos fundamentales" (O'Donnell y otros, 2015) que presenta un renovado estado del arte acerca de la conceptualización de la capacidad estatal, identificándose en este ejercicio *dos* problemas principales que surgen al intentar definir la noción.

En primer lugar, se destaca que el concepto es *multidimensional*, sin embargo, como veremos, esto termina traduciéndose como la ausencia de consenso respecto a las dimensiones que lo conforman. Esto dio lugar a la aparición de definiciones "maximalistas", que incluyen

numerosos atributos, y definiciones "minimalistas", que se restringen a un atributo en particular (Munck y Verkuilen, 2002: 9). En segundo lugar, se plantea que la definición del concepto no puede separarse de la pregunta acerca de las capacidades para qué. Es decir, es inevitable cuestionarse acerca del propósito mismo de la acción estatal, ya que no se requieren las mismas capacidades para intervenir en diferentes tipos de problemas públicos (O'Donnell y otros, 2015).

Así, en su extenso análisis, los/as autores/as de este libro colectivo si bien realizan una exhaustiva revisión de las definiciones de la capacidad estatal, terminan primando aquellas "minimalistas", destacándose tres corrientes de investigación que prevalecen en el debate actual. Estos enfoques se centran y dan prioridad a tres componentes claves de la capacidad estatal: *fiscal, burocrática/administrativa y coercitiva*.

En primer lugar, están aquellos enfoques que se apoyan en una noción de capacidad estatal *fiscal*, enfatizando la importancia de que el Estado sea capaz de recaudar y examinando cómo lo hace y sus implicancias. Algunos trabajos relevantes en esta área son el análisis de Tilly sobre los orígenes del Estado moderno (Tilly, 1992) y el estudio de Cárdenas acerca de la capacidad de recaudación y control del Estado (Cárdenas, 2010).

En segundo lugar, se encuentran los enfoques que se basan en una noción *burocrática/administrativa*, centrándose en la capacidad organizacional del Estado para proveer bienes públicos de manera eficaz y/o eficiente. Dentro de esta línea, existen dos grandes perspectivas: la primera que hace hincapié en la noción de poder infraestructural y la segunda en la capacidad organizacional de las burocracias.

Por un lado, en relación con los análisis basados en la noción de poder infraestructural, se destaca el trabajo pionero de Mann (1984 y 2008), el cual ha generado al menos tres derivaciones. En primer lugar, se entiende ligado a las capacidades del Estado central en el sentido de los recursos potencialmente a su disposición y sobre los cuales tiene control efectivo (Soifer, 2006). En segundo lugar, se centra lo que se denomina el “peso del Estado”, es decir, los recursos verdaderamente utilizados; realizando una consideración detenida respecto a cómo se encuentra construido el Estado, subrayando que un aumento en los recursos públicos no necesariamente se traduce en un incremento del poder estatal, ya que este poder puede estar condicionado por actores no estatales (Soifer, 2006). Y, en tercer lugar, se relaciona con el alcance desigual del Estado en el territorio y su capacidad diferencial para ejercer control y/o

monitoreo. En esta línea, se destacan trabajos como los de O'Donnell (1993) sobre las zonas marrones y Ziblatt (2008), quien señala que la capacidad de los Estados locales se basa en los recursos fiscales y el grado de expertise profesional institucionalizado en el personal de la burocracia.

Por otro lado, se encuentran los estudios que enfatizan la importancia de la existencia de la capacidad organizacional y las burocracias profesionales de tipo "weberiano", conformadas por funcionarios seleccionados mediante criterios meritocráticos. En este sentido, se incluye el trabajo de Oszlak (1980), los artículos de Geddes (1994) y de Evans y Rauch (1999). Estos estudios destacan que la capacidad de proveer bienes y servicios depende de que la burocracia sea una entidad corporativa coherente y que los individuos estén aislados de las demandas sociales. La eficacia de este cuerpo burocrático se basa en la selección meritocrática y las oportunidades ofrecidas para ascensos dentro de la carrera.

En tercer lugar, existen estudios que adoptan una mirada de la capacidad pública fundamentada en la *coerción* estatal, sosteniendo desde una perspectiva weberiana que el monopolio del poder es esencial para la supervivencia y consolidación del Estado. A su vez, se pueden identificar tres líneas de trabajo: en primer lugar, una corriente que aborda el rol central de la capacidad coercitiva para el desarrollo del Estado (Tilly, 1992). En segundo lugar, trabajos que exploran la relación entre capacidad estatal, origen y duración de los conflictos internos. Y, en tercer lugar, la discusión sobre los "Estados fallidos" debido a la pérdida del monopolio de la coacción en zonas geográficas específicas que compiten con poderes privatizados, como secesionistas, insurgentes, narcotraficantes, entre otros (O'Donnell, 1993).

Luego de este breve recorrido por el camino de la discusión en torno a la capacidad estatal, es evidente cómo esta noción se encuentra en constante variación en respuesta a las transformaciones teóricas relacionadas con la conceptualización de la naturaleza y el papel del Estado, las instituciones, la política y las políticas públicas. Si bien estas diversas perspectivas han enriquecido el debate académico, también han generado a un serio problema de “estiramiento conceptual” dado que el radio del concepto se ha expandido en gran manera sin reducir su intención, lo que ha llevado a que la definición de la noción se esfume y pierda precisión (Sartori, 2002: 208).

La proliferación de múltiples definiciones ha contribuido así a que el concepto de capacidad estatal se vuelva ambiguo y confuso. Esto se debe principalmente a que cada enfoque teórico proporciona una definición diferente, otorgando prioridad a dimensiones diversas. La falta de acuerdo sobre qué aspectos resultan cruciales y cuáles accesorios para comprender tal capacidad ha generado no sólo empantanamiento en la discusión sino cuestionamientos respecto al verdadero saber acumulado en torno a la temática. El hallazgo pone de manifiesto también las debilidades metodológicas en varias de estas producciones (es decir, respecto a sus definiciones operacionales) y relanza el desafío sobre cómo llevar a cabo estudios empíricos que tengan entre sus objetivos la comparación, a escala regional, de distintas realidades nacionales.

Como consecuencia, nos encontramos con considerables obstáculos para llevar a cabo análisis que permitan contrastar diferentes casos entre sí. Sin embargo, es importante destacar el valioso aporte de Soifer (2012) quien, consciente de este reto presenta un artículo de investigación donde propone no sólo una conceptualización sino un enfoque de medición de la capacidad estatal aplicados al estudio de la Latinoamérica contemporánea.

En este sentido, el trabajo del autor se destaca por dos aspectos clave. En primer lugar, ostenta un profundo interés en proporcionar una metodología que permita una evaluación general de la capacidad estatal. Por otro lado, busca que el esquema de medición de la capacidad estatal tenga pertinencia en el contexto latinoamericano, esto implica capturar la variabilidad en el alcance de la formación estatal en la región, considerando las diferencias existentes en la sociedad y el territorio (Soifer, 2012).

De esta manera, basándose en un estudio previo realizado por Hanson y Sigman (2011), Soifer descompone el concepto en tres dimensiones centrales: *seguridad, administración y extracción*, para las cuales identifica una serie de *indicadores*. En primer lugar, para evaluar la dimensión de *seguridad*, considera las tasas de violencia criminal, las tasas de linchamiento y el uso de seguridad privada. En segundo lugar, para evaluar la capacidad *administrativa* del Estado, se proponen tres medidas; la eficiencia en la administración del censo, seguido de la capacidad para registrar a sus ciudadanos mediante un sistema de identidad nacional y la implementación de programas de vacunación pública.

En tercer lugar, para capturar la capacidad de *extracción* del Estado sobre la población, el autor propone tres medidas. En principio, considerar los impuestos directos e indirectos que

conforman la mezcla de ingresos de la cual el Estado depende. Segundo, analizar el impuesto directo *per cápita*, calculado mediante la suma de los impuestos sobre la renta, la propiedad, el patrimonio, las ventas, la herencia, así como diversas tarifas por servicios y permisos. Al dividir esta cantidad por el tamaño de la población, se obtiene una medida promedio de los recursos recaudados por el Estado por cada ciudadano. Por último, evaluar el porcentaje de la población activa que se encuentra empleada en el sector formal.

Los resultados de este esquema de medición se reflejaron en artículos posteriores titulados "Surveying State Capacity" y “Capturing sub-national variation in state capacity: a survey-based approach” (Luna y Soifer 2015; 2017, respectivamente). Aquí los autores colaboraron para llevar a cabo estudios comparativos a nivel regional con el fin de evaluar la capacidad del Estado a través de las tres dimensiones mencionadas[9]. En estos trabajos, se presenta un paneo que examina la capacidad estatal en el contexto regional, logrando avances significativos en la comprensión del funcionamiento y la efectividad de la capacidad estatal a partir de una estrategia comparativa.

A pesar de la importancia de estos aportes a la temática, aún se evidencia una falta de estudios que sigan avanzando en esta dirección y aborden el desafío de desarrollar un esquema de medición de la capacidad estatal en América Latina, lo cual implica necesariamente tener presente en el análisis el alcance desigual del Estado a nivel territorial (O'Donnell, 1993). Sin embargo, al incorporar la desigualdad espacial y social del Estado en la región, debemos tener en cuenta ciertos aspectos importantes. En primer lugar, es esencial asegurarse de que el abordaje no resulte en la omisión de la consideración del Estado nacional en favor de una atención exclusiva en el ámbito local. En segundo lugar, sortear los obstáculos presentes al medir los indicadores de manera efectiva y obtener datos precisos de las jurisdicciones subnacionales[10] (Soifer, 2012).

Por otra parte, otro aspecto importante que nos interesa señalar en relación con este breve relevamiento sobre la discusión alrededor de la capacidad estatal es que la mayoría de estas definiciones, se concentran en estudiar la presencia de condiciones internas dentro del Estado

[9] En la investigación referida se examina la capacidad del Estado priorizando tres aspectos: su alcance en todo el territorio, la capacidad de imponer impuestos y su eficaz prestación de derechos de propiedad.

[10] Esta cuestión plantea una preocupación constante en investigaciones de este tipo, cómo garantizar la fiabilidad de las fuentes de datos que serán utilizadas para recopilar información y realizar comparaciones a lo largo del tiempo o entre diferentes países, con el fin de obtener una imagen precisa de la capacidad estatal a nivel regional.

que le otorgan la potencia de llevar a cabo acciones o no. En este sentido, la capacidad se explica a partir de la "existencia (o inexistencia) de una serie de factores o componentes endógenos del accionar del Estado, que hacen a su estatalidad (*stateness*)" (Minteguiaga y Lijterman, 2022:38; 2023b: 2).

De esta manera, se evidencia que estos enfoques, focalizan su atención de manera exclusiva en la existencia de factores endógenos que habilitan al Estado a llevar a cabo tareas como la administración, la recaudación de recursos, la provisión de seguridad, entre otras funciones. No obstante, una vez más, nos enfrentamos a una pregunta fundamental ¿capacidad estatal para qué? es decir qué ocurre con los resultados de las acciones emprendidas por el Estado, dado que es posible apreciar que la mayoría de las definiciones no indagan en cómo es el rendimiento efectivo de la acción estatal. Además, al trasladar este debate al ámbito específico de las políticas sociales, se hace patente que estas nociones convencionales no incluyen en el análisis a este campo de estudio, ni a sus resultados. Por ende, estas investigaciones no profundizan en el impacto real y el alcance que el Estado tiene en la sociedad, es decir en cómo dicha intervención afecta las condiciones de vida de la población.

Aquí, vale la pena destacar que existe una valiosa contribución en esta dirección proveniente de la extensa línea de investigación sobre los *regímenes del Estado de bienestar*. Este debate ha desempeñado un papel crucial en el ámbito de la sociología, ofreciendo respuestas significativas acerca de la participación del Estado como esfera proveedora y distribuidora de bienestar. Desde esta perspectiva, la acción estatal se erige como una parte esencial en la configuración de los regímenes y en la manera en que estos afectan la estructura del bienestar social y la calidad de vida de la población. A continuación, se llevará a cabo una revisión más detallada de esta discusión académica, explorando algunos de sus aportes específicos, así como sus limitaciones en la comprensión del rol del Estado y sus implicaciones en el bienestar social.

2.2 El abordaje sobre los regímenes de bienestar: de Europa a América Latina

Las primeras investigaciones que exploraron la acción estatal en el ámbito del bienestar social surgieron desde la economía política, el neomarxismo y la sociología comparada. Estos análisis se centraron en el estudio de naciones desarrolladas, enfocándose en lo que en principio se denominó "Estado de Bienestar". En líneas generales, este debate académico adoptó tres enfoques fundamentales. En primer lugar, se asumió que el gasto social era un reflejo del compromiso estatal hacia el sistema de bienestar (Therborn, 1983). En segundo lugar, se estableció una distinción entre dos tipos de Estados de bienestar: *residuales e institucionales*, en donde los primeros tienden a intervenir únicamente con grupos marginados y excluidos, mientras que los segundos se dedican de manera activa a satisfacer las necesidades de bienestar de toda la población (Titmuss, 1958; Korpi, 1983;1985). Por último, el tercer enfoque buscó evaluar las diferentes modalidades de Estados de bienestar, comparando las entidades estatales reales con un modelo abstracto y categorizando sus programas concretos (Day, 1978; Myles, 1984).

De acuerdo con la mirada de Esping-Andersen es posible identificar algunas limitaciones con respecto a estas primeras publicaciones. Por un lado, presentaban un enfoque restringido que se centraba únicamente en el papel del aparato estatal y la política social. En consecuencia, se limitaba a examinar aspectos cuantitativos, como la seguridad social, la asistencia, el gasto público y la cobertura, lo que se traducía en un análisis exclusivo de las competencias del Estado en sí mismo. En segundo término, estos enfoques carecían de una perspectiva histórica que pudiera captar los ideales o proyectos de los actores clave en la evolución de dicha formación estatal a lo largo del tiempo. Tercero, se llevaban a cabo mediante estudios de caso que se centraban de manera exclusiva en la situación a nivel nacional, no estaban empeñados en desarrollar robustos estudios comparativos (Esping-Andersen, 1993; Minteguiaga y Ubasart-González, 2013).

De esta manera, el autor danés, desarrolló el concepto de "regímenes del Estado de bienestar" con el propósito de subrayar que el bienestar no está únicamente determinado por las acciones del Estado, sino que emerge como resultado de la interacción entre los acuerdos institucionales tanto públicos como privados. En otras palabras, el bienestar es producto de la dinámica que surge entre la esfera estatal y la del mercado (Esping-Andersen, 1993).

En este sentido, la propuesta teórica del autor danés se propuso enriquecer el análisis a través de un enfoque cualitativo que no sólo abordase las competencias estatales y la concesión de derechos de manera aislada, sino que tuviera en cuenta la interconexión de las actividades estatales con otras esferas en la provisión del bienestar social. Adicionalmente, desde su perspectiva, se buscó prestar una mayor atención al peso de lo histórico en la situación actual del bienestar y los actores sociales inmersos en cada contexto nacional. Y, a partir de ello, realizar contrastaciones entre distintas realidades nacionales.

Pero sin duda, al momento de conceptualizar la idea de "régimen del Estado de bienestar", uno de los aportes más novedosos del autor, es que su enfoque se concentró en analizar los resultados de la política y qué tipo de sociedad construye (Minteguiaga y Ubasart-González, 2014). En este sentido, identifica *tres* dimensiones claves que configuran este concepto: la desmercantilización, la estratificación social y el empleo (Esping-Andersen, 1993:17).

En primer lugar, el proceso de *desmercantilización*, el cual sucede cuando los derechos sociales comparten una condición legal y práctica similar a los derechos de propiedad, otorgados sobre la base de la ciudadanía en términos de igualdad y universalidad. Según el autor, esta transformación se manifiesta cuando el acceso a servicios esenciales como salud, educación y vivienda se reconocen como un derecho y cuando una persona puede asegurar su subsistencia sin depender exclusivamente del mercado (Esping-Andersen, 1993:41).

Con lo cual, Esping-Andersen en consonancia con las ideas de Polanyi, sostiene que la desmercantilización se erige como un proceso necesario para la supervivencia del sistema y precondición para alcanzar un nivel adecuado de bienestar y seguridad individual. En este sentido, desde su perspectiva resulta inviable la fórmula pura del capitalismo *laissez- faire*, ya que, si la fuerza laboral se mercantiliza por completo, convirtiendo a las personas en simples mercancías, sin contemplar las contingencias sociales como una enfermedad o los vaivenes del ciclo económico, esto podría desencadenar en su destrucción total. No obstante, es importante reconocer que este proceso no implica la eliminación total de la labor como una mercancía. Más bien, se refiere al grado en que las personas o familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable sin depender en exceso de su participación en el mercado (Polanyi, 1944).

En segundo lugar, el autor sostiene que el régimen del Estado de bienestar no se limita únicamente a intervenir en la estructura de la desigualdad, sino que actúa como un *sistema de*

estratificación en sí mismo, ejerciendo una fuerza activa en la organización de las relaciones sociales, esto implica que diferentes tipos de configuraciones entre las esferas proveedoras del bienestar dan lugar a diferentes formas de organización de la estructura y sus clases sociales (Esping-Andersen, 1993).

En tercer lugar, otro aspecto crucial que se aborda es la configuración efectiva de las relaciones entre el Estado y el mercado, es decir, *el empleo* (Esping-Andersen, 1993). Aquí se destacan aspectos claves de la política laboral y el proceso de mercantilización, al reconocer que la afiliación al mercado laboral garantiza la provisión de diversas protecciones sociales, como la seguridad social, la atención médica y el seguro de riesgos laborales, entre otros. En este sentido, cobra particular relevancia la calidad del mercado laboral (Minteguiaga y Ubasart-González, 2013; 2017).

De este modo, teniendo en cuenta estas dimensiones el autor presenta un estudio comparado a gran escala del capitalismo avanzado, en el cual construye una tipología de tres tipos ideales de regímenes del Estado de bienestar: *liberal, corporativista y socialdemócrata*[11]. Sin lugar a duda, las contribuciones de Esping-Andersen han desempeñado un papel fundamental en el ámbito académico, ya que sus aportes permitieron reconocer que los regímenes de bienestar representan una compleja interrelación entre las funciones estatales y las dinámicas del mercado como proveedores de bienestar en la construcción de la ciudadanía social. Sin embargo, sus primeros trabajos recibieron críticas contundentes por parte de influyentes autoras de las corrientes feministas de los años 90, quienes señalaron la ausencia del papel de la familia como componente fundamental en cualquier régimen de bienestar (Martínez, 2007; Minteguiaga y Ubasart-González, 2014).

Las autoras argumentaron que el estudio de Esping-Andersen fue diseñado para analizar las condiciones de vida del "trabajador masculino blanco" lo que conlleva a pasar por alto el hecho de que un gran porcentaje de mujeres no solo están involucradas en el ámbito laboral, sino que también desempeñan un papel crucial como proveedoras de protección familiar gracias a las diversas tareas de cuidado no remuneradas que realizan en el entorno del hogar. Por ende,

[11] En primer lugar, encontramos los *regímenes liberales*, que se caracterizan por proporcionar asistencia a quienes demuestren carecer de recursos, ofrecen transferencias universales modestas o implementan programas discretos de seguridad social, ejemplos como: Estados Unidos, Canadá y Australia. En segundo lugar, *regímenes corporativistas*, los cuales sustentan un legado histórico significativo del corporativismo estatal y se adaptan a la nueva estructura de clases postindustrial, donde el Estado desempeña un papel destacado al intensificar las diferencias de estatus. Aquí ubica ejemplos elocuentes como Austria, Francia, Alemania e Italia. Y finalmente, los *regímenes socialdemócratas* se rigen por el principio del universalismo y la desmercantilización de los derechos sociales, abarcando también a las emergentes clases medias, acá se ubican los países escandinavos.

enfatizaron en la necesidad de que la desmercantilización sea una dimensión entendida en contexto de las relaciones de género, ya que en el caso de las mujeres la mayor parte de su papel económico está desmercantilizado (Orloff, 1993, 1996; Sainsbury, 1996, 1999; Skocpol, 1992).

Atendiendo a estos cuestionamientos, Esping-Andersen escribe una nueva obra, titulada *Social Foundations of Postindustrial Economies* (1999, publicado en castellano en 2000) donde menciona la necesidad de realizar más investigaciones que indaguen la provisión del bienestar incorporando la esfera familiar. En este sentido, el autor reconoce que el sesgo del liberalismo presupone que todos los individuos son capaces de participar plenamente en el mercado, sin tener en cuenta que esta premisa no se cumple en el caso de las mujeres, cuya capacidad para ofrecer su fuerza laboral se ve limitada al desempeñar tareas de cuidado en el núcleo familiar.

De esta manera, el autor (haciéndose cargo de dicha crítica feminista) incorpora en su análisis dos conceptos claves; por un lado, la noción de *familiarización* que remite a los procesos mediante los cuales diferentes aspectos relacionados con el bienestar son delegados y asumidos por la familia, convirtiéndola en entidad responsable. Por otro lado, como la otra cara de la misma moneda, la *desfamiliarización* que alude al grado en el cual la política pública, empodera a la mujer para alcanzar una mayor autonomía e independencia de las responsabilidades familiares y consigue insertarse en el mercado laboral (Esping-Andersen, 2000: 22-23).

Realmente, el debate y la investigación respecto a la organización de la provisión del bienestar ha experimentado un continuo crecimiento, especialmente en nuestra región, lo que ha estimulado la aparición de una amplia variedad de estudios empíricos. Como resultado de estos esfuerzos, se han desarrollado una multiplicidad de clasificaciones y tipologías destinadas a explorar cómo se estructura y se presta el bienestar social en nuestras latitudes[12].

De este modo, los primeros esfuerzos académicos en esta dirección surgieron de la mano Mesa-Lago, quien, hacia la década de 1980, se embarcó en un análisis exhaustivo de los sistemas de seguridad social y salud en diversos países a nivel regional. En una de sus obras clave, "El desarrollo de la seguridad social en América Latina" (1985), el autor trazó uno de los primeros estudios en clave comparativa para examinar el desarrollo de la seguridad social en la región, así su enfoque abordó los desafíos específicos que estos sistemas enfrentaban, considerando las particularidades y condiciones nacionales de cada país (Mesa-Lago, 1985).

[12] El presente estado del arte sobre las contribuciones de los/a sautores insertos en este debate académico, sigue de cerca el recorrido propuesto por Ubasart-González y Minteguiaga, 2017 y Minteguiaga, 2023.

Continuando la discusión, Filgueira (1998) presentó un estudio comparativo en el que analiza los sistemas de bienestar de la región a través de diferentes criterios como el nivel de protección, los beneficios ofrecidos, las condiciones de acceso la estratificación de servicios. En esta línea, el autor identifica tres tipos de regímenes: en primer lugar, *universalismo estratificado*, caracterizado por políticas de bienestar amplias pero segmentadas según la ocupación laboral, incluyendo a Uruguay, Argentina y Chile. En segundo lugar, *países duales*, en los cuales se combina el universalismo estratificado en áreas urbanas, con la exclusión en áreas rurales, como es el caso de Brasil y México. Finalmente, países con *esquemas excluyentes*, donde los Estados tienen una presencia limitada y una asignación de recursos prácticamente nula. Esto se aprecia en casos como República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador (Filgueira, 1998).

No obstante, a pesar de los notables avances logrados en estas investigaciones iniciales, se evidenciaron ciertas limitaciones teóricas. Entre ellas, se destaca la persistente dependencia de indicadores relacionados con la cobertura y el gasto, la omisión de consideraciones relativas a las diferencias de género y un enfoque marcadamente centrado en el ámbito estatal en lugar de abarcar otras esferas proveedoras del bienestar (Filgueira y Martínez, 2002). De esta manera, iniciado el nuevo siglo XXI, una abundancia de trabajos académicos surgió con el propósito de complejizar el análisis y focalizar su atención en el estudio de la etapa neoliberal y las transformaciones que se suscitaron tras el ascenso de los gobiernos progresistas.

En un primer intento, nos encontramos a Filgueira y Martínez (2002) quienes analizan las respuestas de los gobiernos ante las crisis económicas de la década de 1980. En sus estudios, los autores identifican dos tipos de respuestas: la *estatista* de corte más gradual en Costa Rica y Uruguay, y otra *liberal* siendo más radical en Argentina y Chile (Filgueira y Martínez, 2002). Seguidamente, Barrientos (2004) lleva a cabo un análisis comparativo entre la época neoliberal y las transformaciones que tuvieron lugar en el nuevo siglo en la región. Para este autor, se vislumbra una transición de regímenes de bienestar *informal-conservadores* hacia *informal-liberales*. Además, Barrientos realiza una contribución importante tras identificar la *informalidad* como una característica de la región, donde los mercados laborales tienen grados muy variables para integrar formalmente a su población (Barrientos, 2004).

Más adelante, Barba (2003) también se vale del término "régimen de bienestar" para examinar los impactos de las reformas económicas y sociales dentro del contexto neoliberal. En una subsiguiente publicación en el año 2005, realiza una distinción entre; el concepto de *régimen*

de bienestar como “la forma conjunta en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 2000: 52), y los *paradigmas* como aquellos tipos ideales o “marcos estructurales que son puestos en movimiento una y otra vez en el diseño, operación, discusión, conceptualización y crítica de la política social” (Barba, 2005: 55). De esta manera, el autor identifica los siguientes paradigmas a lo largo del tiempo: filantropía privada, el precarista, el liberal-residual, el corporativo y el universalista.

En paralelo, nuevamente Mesa-Lago (2005) llevó adelante una clasificación que compara los programas existentes en la región tomando en cuenta el seguro social, pensiones, enfermedad-maternidad y su nivel de desarrollo. Como resultado de este análisis, categorizó a los países en tres amplias categorías: *pioneros* (Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica) al ser los primeros en establecer sistemas de seguros sociales entre 1920 y 1930, alcanzando una amplia cobertura y desarrollo; *intermedios* (Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela) los cuales implementaron programas hacia 1940-1950, logrando una cobertura y desarrollo medio; y *tardíos* (Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití), siendo los últimos en introducir programas, en 1960-1970, con menor cobertura y desarrollo (Mesa-Lago, 2005).

Seguidamente, Marcel y Rivera (2008) identifican cuatro categorías de regímenes de bienestar en el contexto de América Latina: el *potencial Estado de bienestar* presente en Argentina, Chile, Costa Rica, Brasil y Uruguay; el *informal desestatizado* característico del Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Paraguay; el *conservador* en Ecuador, México y Venezuela; y finalmente, *el dual* identificado en Bolivia, Colombia y Panamá. Estos investigadores se destacan porque no limitan la noción de informalidad a una simple característica regional, sino que la conciben como una esfera más de provisión de bienestar. En sus propias palabras, la informalidad se entiende como un "conjunto de mecanismos que generan ingresos o permiten el consumo al margen de regulaciones y contratos formales" (Marcel y Rivera, 2008).

En simultáneo, Martínez (2007) realiza un estudio comparativo de 18 países de la región en el periodo 1998-2003. La autora identifica cuatro dimensiones para analizar los regímenes de bienestar de la región: el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo, el grado de desmercantilización en el sentido de Esping-Andersen, el grado de familiarización y el desempeño, es decir, los resultados en las condiciones de vida (Martínez, 2007: 11-13).

De esta manera, Martínez desagrega estas dimensiones en 34 indicadores y como resultado de su análisis identifica tres grandes tipos: el *régimen estatal productivista* -las políticas públicas enfatizan la productividad laboral- y *régimen estatal proteccionista* -la protección se asocia al trabajo formal asalariado. En el tercero, el *régimen familiarista*, el Estado es débil o casi inexistente y predomina la centralidad del ámbito doméstico y de arreglos privados no mercantiles. En esta y sus publicaciones posteriores (Martínez, 2008; Martínez y Voorend, 2009) se incorpora la medición del uso del tiempo para dilucidar las variaciones en el papel y división sexual del trabajo no remunerado, en el marco de una producción del bienestar.

Sin duda, los aportes de Martínez han sido sumamente significativos, ya que la autora identificó como cada régimen de bienestar en la región ilustra la coexistencia de distintos niveles de *mercantilización, desmercantilización, familiarización y desempeños*. De igual manera, la autora presentó un análisis minucioso desglosado por condiciones económicas y divisiones de género en el ámbito laboral. Con ello, la autora reconoció que pese a las notables diferencias de los regímenes en la región estos comparten varias características como; mercados laborales poco eficientes, políticas públicas de escasa solidez y la centralidad del ámbito doméstico y del trabajo femenino (Martínez, 2008).

De igual manera, Filgueira (2013) lleva a cabo un análisis con el propósito de identificar cambios significativos en las políticas sociales luego del surgimiento del giro hacia la izquierda en el siglo XXI en la región. El autor argumenta que es factible observar una clara transformación de la política social que está estrechamente relacionada con una sólida concepción en torno a la ciudadanía social. No obstante, Filgueira señala la presencia de obstáculos como el corporativismo restrictivo y la focalización limitada, los cuales podrían restringir los avances en esta dirección (Filgueira, 2013).

En la continuación de este debate, Andrenacci (2012; 2014) examina estas variaciones e identifica una *debilidad relativa* que se refleja en dos características comunes. En primer lugar, se observa una marcada *desigualdad en las condiciones materiales*, donde un sector minoritario disfruta de elevados estándares de vida gracias a empresas consolidadas y empleo formal con seguridad social. En contraste, una gran parte de la población se involucra en actividades económicas poco reguladas y mal remuneradas, careciendo de protección social y enfrentando inestabilidad en sus ingresos.

En segundo lugar, se percibe una *dependencia* en la obtención de bienestar a través de redes

familiares, comunitarias, asociativas y políticas para asegurar la subsistencia económica. Esto ocurre debido a la incapacidad de generar ingresos suficientes a través de la salarización o cuentapropismo y la débil presencia estatal (Andrenacci 2012; 2014). En este sentido, lo que caracteriza a los regímenes en la región ha sido un "triple juego" de inclusión problemática a través del mercado y de subordinación negativa a través de la política social, que redunda en una sobredependencia perversa de mecanismos asociativos familia y/o comunitarios en la procura del bienestar.

Del mismo modo, Campana (2015; 2018) mapeando las configuraciones que han asumido los regímenes de bienestar en América Latina y el Caribe señala que estos son *informales*, en tanto una importante proporción de la población no puede lidiar razonablemente con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos. Por ende, una gran parte de la producción del bienestar recae en las familias y/o comunidades (Gough, 2004; Martínez, 2007; 2008, citado en Campana, 2015: 41).

Sin embargo, la autora sostiene que desde comienzos del siglo XXI se asistió a una tendencia regional de acción estatal para la creación de pisos de seguridad material mínima para toda la población, observable en el aumento real de los recursos destinados al financiamiento de servicios sociales y de transferencia monetarias a los hogares. No obstante, sostiene que, pese a los palpables avances alcanzados en la última década, las mejoras en la cobertura y el alcance de la protección social estatal no han logrado modificar sustantivamente el predominio de los diseños de corte contributivo ni sus variantes mercado-céntricas y focalizadas, al tiempo que los mercados laborales no logran convertirse en una puerta de acceso universal a la protección social (Campana 2015; 2018)

Ahora bien, este breve recorrido por el devenir de la discusión teórica sobre los regímenes del Estado de bienestar en la región nos permite señalar contribuciones significativas de esta línea de investigación, las cuales amplían nuestra comprensión sobre la participación del Estado en la provisión del bienestar. No obstante, al mismo tiempo, es posible advertir algunas limitaciones que merecen consideración.

En primer lugar, este enfoque sobresale por su minucioso análisis comparativo, el cual le permite discernir patrones de similitud y discrepancia entre los distintos casos seleccionados. A través de esta estrategia comparativa, se investiga cómo las diversas esferas proveedoras de

bienestar se entrelazan para generar arreglos diversos, en donde las esferas estatal y familiar, asumen distintos grados de influencia, predominio o dependencia con relación al mercado. Como resultado, esta aproximación se robusteció de manera significativa en su metodología de análisis, así al identificar indicadores comparativos facilitó la creación de diversas clasificaciones a nivel regional.

En segundo lugar, una contribución valiosa de estas investigaciones ha sido que desde sus inicios este enfoque ha decidido prestar atención a los impactos que tiene cada configuración específica del régimen, en este sentido se observa en términos agregados los posibles efectos de este sobre en las condiciones de vida concretas de la población. De este modo, se examina cómo las diferentes configuraciones de los regímenes de bienestar garantizan distintos niveles de bienestar y distribuyen de manera dispar los recursos entre diversos grupos sociales y a lo largo del ciclo de vida de los individuos.

En tercer lugar, estos estudios han demostrado un profundo interés en comprender las particularidades de la región latinoamericana. Con lo cual esta perspectiva ha impulsado la adaptación de la noción de régimen del Estado de bienestar, originalmente concebida para explicar las variaciones del capitalismo en el mundo desarrollado para su aplicación en el contexto local. Como resultado, estas producciones académicas identifican algunas características fundamentales de los regímenes del Estado de bienestar en la región.

En este sentido, sostienen que estos se caracterizan por ostentar una gran *debilidad de la institucionalidad estatal*, ya que los Estados y las políticas distributivas resultan frágiles y menos extendidas y, por ende, en general se trata de regímenes en donde el Estado cumple un papel subsidiario. A su vez, son *informales*, en tanto una importante proporción de la población no puede lidiar razonablemente con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos. Por ende, una gran parte de la producción del bienestar recae en las *familias y/o comunidades* (Campana, 2015: 41; Ubasart-González y Minteguiaga, 2017: 231).

Por otra parte, respecto a las limitaciones presentes en esta literatura, es importante observar que la mayoría de las investigaciones aún se inclinan hacia enfoques cuantitativos, a pesar de los esfuerzos de Esping-Andersen por impulsar un enfoque más cualitativo. Aún la mayoría de las clasificaciones y tipologías continúan apoyándose en variables clave, como la financiación, la cobertura poblacional y prestacional y la universalidad de los programas de bienestar. Esta

dependencia se atribuye en parte a la dificultad para identificar indicadores cualitativos apropiados, lo que conduce a que estos estudios se basen principalmente en datos de fuentes secundarias.

Asimismo, cabe resaltar otra limitación de gran relevancia en los análisis, y es que, con frecuencia, se tiende a considerar al Estado de manera equiparable a otras esferas del bienestar. Esta tendencia conlleva a pasar por alto la *dimensión performativa* del Estado, dado que este incide directamente y tiene repercusiones decisivas en las esferas restantes (Minteguiaga y Ubasart, 2014; 2017). En este sentido, el Estado tiene la capacidad de influir en las dinámicas y flujos de bienestar, dado que al "desfamiliarizar determinado suministro de servicios para mercantilizarlo, o a la inversa, puede determinar uno u otro resultado mediante acción u omisión" (Minteguiaga y Lijterman, 2023: 4). Además, otro aspecto no menor es que este posee una "arbitrariedad instituyente" es decir tiene la facultad de definir qué constituye un derecho y qué no, ejerciendo una influencia significativa en la construcción de subjetividades (Danani y Hintze, 2011: 13; Minteguiaga y Lijterman, 2023b: 4).

En este sentido, si bien es cierto que en América Latina los Estados y las políticas de redistribución son frágiles y menos extendidas, esto no debe suponer minorizar en el análisis el papel de la esfera estatal. Por el contrario, es necesario reconocer que, tanto por acción como por omisión, el Estado "ejecuta políticas de extracción de recursos para distribuirlos, establece regulación de los mercados, en particular en el ámbito laboral, y, por ende, influye en la regulación de las relaciones sociales entre el capital y el trabajo, entre la ciudadanía y el Estado, así como entre varones y mujeres" (Macaulay, 2000: 345, citado en Martínez y Voorend, 2009: 5).

Por último, dado que estas investigaciones mantienen un interés constante en establecer comparaciones, tiende a priorizar estudios a gran escala, es decir, contrastar casos nacionales, lo que a menudo resulta en que los estudios pasen por alto la diversidad intrínseca dentro de las situaciones nacionales. A pesar de que algunas publicaciones recientes han comenzado a abordar esta laguna teórica (Benza, Vilma y Zibecchi, 2022), todavía existe una falta significativa de atención dirigida hacia la configuración de los regímenes de bienestar a *nivel subnacional*, en particular en lo que respecta a capturar las diferencias existentes en el alcance territorial de la intervención estatal.

Finalmente, las consideraciones planteadas previamente nos llevan a reconocer la imperante necesidad de delinear un marco de análisis adecuado que capture las particularidades de la acción estatal en la provisión y distribución del bienestar en la región. Y, de esta manera, profundizar en cómo se desenvuelve la intervención del Estado en el ámbito social y cómo esta respuesta pública se organiza para brindar efectivamente protección. Consideramos que este interés se intensifica aún más dada la relevancia de esta cuestión tras la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del COVID-19, la cual suscitó en algunos países una reevaluación del papel del Estado en la provisión de bienestar y protecciones. Dado que este escenario adverso puso de manifiesto la necesidad de una respuesta estatal sólida y ágil, capaz de satisfacer las necesidades sociales y proporcionar protección a los sectores afectados por la crisis sanitaria y socioeconómica.

3. Definiendo y operacionalizando la capacidad pública de protección social

Reconstruir algunos antecedentes de la noción de *capacidad pública de protección social* nos permite apreciar cómo esta categoría analítica ostenta una gran potencia y utilidad teórica para el abordaje de la acción estatal en el ámbito de la protección social. En este sentido, esta conceptualización nos conduce de nuevo al Estado y nos insta a examinar en profundidad efectivamente en su capacidad protectora desplegada.

Como veremos, al dirigir nuestra atención hacia la capacidad pública como objeto de estudio, estamos adoptando un enfoque analítico novedoso el cual nos permite resaltar la dimensión performativa del Estado, reconociendo que el mismo ejerce una influencia significativa en las dinámicas y los flujos de bienestar social (Minteguiaga y Lijterman, 2023: 4). A su vez, esta propuesta teórica focaliza en los fines/resultados y rendimientos de la acción social del Estado con lo cual hace eje en la efectividad (o no) de tal acción para satisfacer necesidades sociales (Danani y Hintze, 2011).

En este sentido, es importante señalar que este enfoque no implica de ninguna manera la desestimación de los componentes endógenos del Estado. Más bien, esta perspectiva considera que la verdadera medida de la capacidad estatal se manifiesta en los resultados, es decir en cómo efectivamente incide en las condiciones de vida de la población. De esta manera, el análisis se enfoca en los impactos reales de la intervención social estatal en lugar de considerar exclusivamente sus elementos constituyentes.

Los primeros indicios de esta noción se encuentran en las reflexiones de Danani y Hintze, quienes exploraron la capacidad protectora del Sistema de Seguridad Social en Argentina durante el siglo XXI (2011). De esta manera, el término se empleó para examinar si, en la primera década del siglo XXI, se estaba produciendo una transformación sustancial en el alcance de la protección ofrecida por el sistema seguridad social argentino, hasta el punto de identificar si este período adquiría características distintivas en comparación con el periodo neoliberal. En este sentido, básicamente el propósito del trabajo era “identificar la capacidad efectiva y no simplemente una voluntad de proveer protección social con sentido de derechos” (Minteguiaga y Lijterman, 2022:39; 2023b: 5).

Desde la perspectiva de las autoras, es de suma importancia profundizar en el análisis de la capacidad de protección del sistema previsional, puesto que esto permite examinar las controversias relacionadas tanto con el reconocimiento de las necesidades sociales como con las formas de definir y organizar el trabajo. Según las autoras, la resolución de estas disputas dará lugar a una amplia gama de formas legítimas que cada sociedad adoptará para asegurar su sustento, y estas variaciones, a su vez, influirán en la configuración de instituciones y políticas estatales que pueden ser muy divergentes.

Con lo cual, Danani y Hintze (2011) encaran el ejercicio de problematización de la capacidad de protección del sistema previsional, y destacan tres aspectos cruciales que deben considerarse al caracterizar todo sistema: a) el alcance cuantitativo y cualitativo de satisfacción que proveen sus prestaciones; b) los grados y tipos de certidumbre y seguridad que las respaldan; y c) el reconocimiento social del que son objeto. Teniendo presente estas consideraciones generales, las autoras apelan a esta noción para dar cuenta de la fortaleza de la intervención estatal en los procesos de satisfacción de necesidades que las políticas sociales modelan.

De esta manera, descomponen la capacidad de protección social en dos grandes y distinguibles dimensiones de análisis. La primera, de orden *institucional*, comprende: 1) el diseño institucional; 2) los aspectos específicamente protectorios y 3) las garantías. En el primer caso identifica el diseño de las políticas como su régimen, forma de administración, tipo de conducción o gobierno de ésta, y las relaciones con otras intervenciones e instituciones (asistencia, educación, trabajo). En el segundo, a todo aquello que da forma a la protección como las reglas de acceso, coberturas poblacionales y de necesidades. Finalmente, se propone comprender las garantías las cuales expresan los grados y tipos de seguridad (o incertidumbre) que ofrece la protección (ibid: 18-19).

La segunda dimensión es *político-cultural* que apunta a las razones y los argumentos por las que las protecciones devienen (o no) legítimas (ibid: 20). Los contenidos político-culturales hacen a la capacidad de protección en cuanto participan en la construcción de justificaciones socialmente aceptadas, tanto en lo que respecta a las políticas como a las demandas y reivindicaciones (ibid: 20). Ahora bien, las autoras no proporcionan una matriz de operacionalización con variables e indicadores concretos para el estudio que llevan adelante. Sin embargo, en un trabajo posterior, Danani (2017: 215) presenta el siguiente cuadro con el propósito de ilustrar de manera general los aspectos más destacados de esta propuesta inicial.

Cuadro 1: Propuesta inicial de la capacidad pública de protección social

a) Dimensión institucional
   - Diseño institucional
   - Aspectos propiamente protectorios

b) Dimensión político-cultural

Elaboración de Danani, 2017: 215.

Seguidamente, en un estudio exploratorio de Minteguiaga y Lijterman (2022) esta categoría analítica fue recuperada con el fin de trasladarla al análisis de un conjunto específico de intervenciones estatales llevadas a cabo durante la pandemia en Argentina. En este primer esfuerzo, las autoras se concentraron en poder capturar empíricamente la capacidad de protección social en el plano institucional, mapeando y caracterizando la multiplicidad de intervenciones desplegadas por el Estado argentino en el campo de las políticas sociolaborales[13].

En este sentido, Minteguiaga y Lijterman procedieron a profundizar y distinguir las variables e indicadores de la noción, a partir de estas acciones metodológicas fundamentales, buscaron alcanzar alguna forma de operacionalización de su dimensión institucional. Con lo cual, se confeccionó una matriz *ad hoc* que identifica una serie de indicadores; por un lado, en cuanto a los aspectos *organizacionales*: 1. Base legal de las políticas 2. Asiento institucional de las políticas 3. Toma de decisiones (para la modificación, reformulación, interrupción de las políticas) 4. Sistemas de producción de información/monitoreo 5. Relaciones intergubernamentales. Por otro lado, en los aspectos *protectorios* 1. Reglas de acceso (selección de beneficiarios) 2. Cobertura poblacional o cobertura horizontal 3. Cobertura de las necesidades o cobertura vertical (montos y actualizaciones) 4. Duración y periodicidad (cortes abruptos, esquemas de reemplazo) (Minteguiaga y Lijterman, 2022:39).

[13] En este trabajo, las autoras indican que en este primer ejercicio se concentran exclusivamente en esa dimensión y no en la político-cultural.

Las autoras señalan que la elaboración de esta matriz tuvo especial interés en relevar los antecedentes de las políticas examinadas, producto de comprender que la noción la capacidad de protección social asume de manera ineludible una condición procesual, de dinámica histórica, con lo cual lo que se pone en acto durante la gestión inmediata de la crisis refiere a acciones, inacciones y/o omisiones previas (Minteguiaga y Lijterman, 2022; 2023b).

Cuadro 2: Operacionalización de la dimensión institucional

	Dimensión	**Aspectos**	**Indicadores de la matriz de procesamiento de información**
Capacidad de protección social	*Institucional*	Organizacionales	● Base legal de las políticas ● Asiento institucional de las políticas ● Toma de decisiones (para la modificación, reformulación, interrupción de las políticas) ● Sistemas de producción de información/monitoreo ● Relaciones intergubernamentales
		Protectorios	● Reglas de acceso (selección de beneficiarios) ● Cobertura poblacional o cobertura horizontal ● Cobertura de las necesidades o cobertura vertical (montos y actualizaciones) ● Duración y periodicidad (cortes abruptos, esquemas de reemplazo)

Elaboración de Minteguiaga y Lijterman 2022: 41y 2023b:6.

Sin lugar a duda, el aporte de Minteguiaga y Lijterman es clave, ya que, al indagar en la capacidad durante la crisis sanitaria, se hace evidente que esta no responde únicamente a la coyuntura, sino que es el producto de una capacidad acumulada (o en su defecto desacumulada). La cual permite vislumbrar el legado previo del bienestar a lo largo del tiempo (Minteguiaga, Midaglia y Sátyro, 2022). En este sentido, a fines de realizar comparaciones a nivel regional, este aspecto se convierte en un elemento esencial para entender las disparidades acaparadas en el bienestar, como resultado de la trayectoria diversa de los sistemas de protección los cuales han experimentado significativas reformas durante el período neoliberal, y posteriormente en algunos países, ampliaciones considerables durante los denominados gobiernos progresistas en los primeros lustros del siglo XXI.

Asimismo, en una investigación reciente llevada a cabo por Minteguiaga y Lijterman (2023b), se exploró un camino posible para captar la dimensión político-cultural de la capacidad estatal de protección social, con el fin de avanzar en su operacionalización. En este sentido, las autoras resaltan la trascendencia de esta dimensión, dado que esta abarca "los significados que adquieren forma en la institucionalización del proceso de satisfacción de necesidades" (ibid: 6). Desde su perspectiva, es esencial reconocer que, durante el proceso de discusión y formulación de políticas, así como en su implementación, se tornan sumamente relevantes los problemas sociales, necesidades y sujetos dado que estos adquieren connotaciones específicas (ibid: 8).

De este modo, las autoras para abordar esta dimensión recuperan los aportes de Bacchi (2009) y proponen reemplazar la noción de problema a secas por la de *problematización,* donde el debate y la discusión son centrales. Al utilizar este término, hacen referencia a una “dinámica laboriosa integrada por actividades o acciones que participan en la construcción de tales cuestiones” (ibid: 9). Además, sostienen que es necesario tener en cuenta que siempre los procesos de problematización involucran un aspecto temporal, dado que los problemas “se construyen y se consolidan en el tiempo, pero también pueden ser impugnados y modificados” (Oszlak y O´Donnell, 1984).

Por lo tanto, este esfuerzo analítico de las autoras ha dado lugar a una especificación más clara del contenido de la dimensión político-cultural, paso que resulta crucial, dado que traza una vía teórica-metodológica posible para “revelar y explicitar las definiciones que operan en la orientación y formas que asumen las políticas sociales y, en esta línea, en las protecciones o desprotecciones que despliegan” (ibid: 9). En este sentido, este ejercicio de elaboración más desarrollada se torna valiosa porque reubica las necesidades en el centro de la reflexión sobre las políticas sociales, y partir de este giro heurístico abre la posibilidad de delinear de una forma sistematizada todas las disputas por el sentido que conforman las batallas argumentales (Grassi, 2003)

Finalmente, al robustecer la dimensión político-cultural en términos teóricos-metodológicos nos permite incorporarla de forma integral en el análisis general de la capacidad publica de protección social. A continuación, el siguiente cuadro expone esta propuesta analítica esbozada por las autoras:

Cuadro 3: Operacionalización de la dimensión político-cultural

	Dimensión	**Aspectos**	**Aspectos con potencia observacional**
Capacidad de protección social	*Político-cultural*	Problematización (actividades o acciones)	• Denuncia • Criterios de justicia/legitimidad • Temas/tematizaciones del debate • Mapa de actores • Dinámicas colectivas/ movilización colectiva • Categorías • Red de problemas • Racionalidades y paradigmas de saber Eje transversal a estos aspectos: -Temporalidad del proceso

Elaboración de Minteguiaga y Lijterman, 2023b:11.

Siguiendo esta línea de investigación, ahora procuraremos sumar un aporte a la misma. De este modo, teniendo presente estas contribuciones previas esbozaremos una operacionalización inicial del concepto, mediante la identificación y delimitación de sus dimensiones, variables clave y aspectos observables. A través de este esfuerzo, aspiramos arribar a una definición robusta y proponer un camino metodológico que proporcione como una sólida base para analizar el rendimiento de la intervención estatal durante la pandemia desde una perspectiva comparativa a nivel regional.

Con lo cual, nos referimos a la capacidad pública de protección social para dar cuenta de la fortaleza de la intervención estatal en los procesos de satisfacción de necesidades sociales y, en este sentido, en la configuración de condiciones generales de reproducción de la vida tanto individual como social (Danani y Hintze, 2011; Minteguiaga y Lijterman, 2022; 2023b). En este sentido, se considera que es posible dilucidar esta capacidad a partir de tres dimensiones claves: *institucional, político cultural y territorial.*

En primer lugar, como ya se mencionó la dimensión *institucional* alude al formato a través del cual se institucionaliza la protección o, dicho de otra manera, da cuenta de la forma institucional del proceso de satisfacción de necesidades y de su alcance (Danani y Hintze, 2011: 18-19).

En segundo lugar, la dimensión es *político-cultural* apunta a reconstruir las razones y los argumentos por las que las protecciones devienen (o no) legítimas (ibíd: 20). Es decir, capturar aquellos sustentos argumentales que son las bases sobre las cuales se formula el derecho (o no) a la protección (Minteguiaga y Lijterman, 2023b:4). En este sentido, para estas dos dimensiones consideramos la canasta de indicadores elaborada por Minteguiaga y Lijterman en sus desarrollos previos (2023a y b).

Ahora bien, en tercer lugar, destacamos la relevancia de la incorporación de una nueva dimensión, la que denominamos *territorial* en nuestro análisis, con el fin de resarcir algunas de las limitaciones identificadas en las producciones previas de la noción. Dado que, hasta ahora, la mayoría de estos estudios previos se han centrado exclusivamente en el ámbito nacional, lo que ha llevado a un análisis exhaustivo y detallado, pero a menudo casuístico. De esta manera, este enfoque ha impedido una comprensión integral de la diversidad de la protección social en nuestra región. Por lo tanto, consideramos fundamental trascender la mirada exclusivamente doméstica y, en su lugar, reconocer la importancia de las interconexiones y dinámicas regionales en la configuración de los sistemas de protección social.

En este sentido, la dimensión *territorial* tiene como objetivo capturar dos aspectos cruciales. Por un lado, se enfoca en el *alcance a nivel subnacional* de la intervención estatal, para lo cual se toman en cuenta cuatro aspectos con potencia observacional: 1) La organización político-territorial del país, es decir cómo se estructuran las competencias administrativas del Estado. Aquí, se distinguen las dos formas en que la acción estatal se implementa y distribuye a nivel regional; federal y unitario[14]. 2) La cobertura geográfica, que se traduce en la cantidad de departamentos/provincias en las que se ha efectivamente implementado la política en cuestión. Este indicador nos ayuda a evaluar la extensión y amplitud de la acción del Estado a nivel subnacional. 3) Inversión pública per cápita de cada departamento/provincia, ya que funciona como indicador de "desmercantilización a nivel subnacional" (Benza, Vilma y Zibecchi, 2022). Y, por último, 4) la ubicación geográfica específica de la población beneficiaria, distinguiendo entre áreas urbanas y rurales.

[14] En nuestra región, según lo establecido en los textos constitucionales, se observan diversos casos que han adoptado la forma de Estado unitaria, entre los cuales se incluyen países como: Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Guayana, Surinam, Guayana Francesa y Centroamérica. Por otro lado, también encontramos países con organizaciones federales o federativas como: México, Brasil, Venezuela y Argentina.

Por otro lado, identifica y analiza la acción de los *agentes de intervención* presentes en la instrumentación de la política, a nivel formal, es decir aquellos que aparecen definidos en los documentos oficiales. Para llevar a cabo este análisis, utilizamos cuatro indicadores clave: 1) el tipo de agente, distinguiendo entre dos categorías principales; funcionarios públicos y actores de la sociedad civil como las organizaciones sociales, partidos políticos, entidades confesionales como la iglesia, entre otros. Esta distinción es crucial para comprender quiénes son los agentes responsables e involucrados en la ejecución de la política. 2) Identificación del rol sociopolítico del agente, a fin de llevar a cabo un breve relevamiento de algunas de sus características estructurales y formas de organización. En este sentido, se examina cómo estos agentes se insertan en la estructura social y política, cuáles son sus objetivos y cómo pueden incidir en la efectividad de la política a través de la apropiación y resignificación de las políticas públicas (Gradín, Rofman y Rosa, 2021:18).

3) Modalidad de intervención, distinguiendo entre intervenciones presenciales y virtuales, es decir de qué manera se vehiculiza la acción y el despliegue territorial, aspecto especialmente relevante en el contexto pandémico. 4) Identificación de las tareas concretas que cada agente lleva a cabo, con el fin de proporcionar una visión detallada de las responsabilidades y actividades de los actores involucrados. Por ejemplo, tareas como participación en la viabilización de las prestaciones de las políticas sociales, asistencia técnica desde la recolección de información, armado de base de datos de beneficiarios, colaboración en la producción y distribución de recursos básicos para garantizar el acceso a alimentación y otros bienes y servicios esenciales; cuidado, apoyo escolar, acompañamiento a adultos mayores, etc. (Gradín, Rofman y Rosa, 2021:21).

De este modo, con el propósito de desarrollar un esquema de medición que permita evaluar la capacidad pública de protección social en el contexto latinoamericano, se incluye esta dimensión *territorial*, la cual se desglosa en dos variables fundamentales: el alcance a nivel subnacional y la participación de los agentes de intervención. Desde esta perspectiva, se reconoce que lo territorial incide directamente en el resultado real de la política sobre las condiciones de vida de la población. En este sentido, estas dos variables influyen y, al mismo tiempo, limitan la efectividad de las intervenciones públicas frente a las problemáticas suscitadas a raíz de la pandemia a nivel regional.

De esta manera, consideramos que: por un lado, el *alcance a nivel subnacional* captura aspectos claves de las formas en cómo se despliega efectivamente la acción estatal y de igual manera, permite esbozar cómo esta intervención estatal impacta de manera diferenciada en distintos territorios y comunidades. Por otro lado, la identificación de los *agentes de intervención* en la instrumentación de la política es un paso clave para comprender la vinculación de la acción estatal con el escenario social, sus actores y formas de acción. Esto nos permite comprender el papel que desempeñan diversos agentes en la gestión territorial de las políticas, muchas veces puede tornarse un elemento estratégico para garantizar efectivamente el despliegue territorial de la contención y asistencia estatal (Gradín, Soto, y Reire, 2022)

Sin embargo, es fundamental reconocer que abordar e incluir esta nueva dimensión nos conduce a enfrentar un desafío metodológico significativo, dado que nos encontramos en la necesidad de recopilar información suficiente y actualizada sobre el alcance territorial de la política y la labor desempeñada por los agentes de intervención. A pesar de la complejidad inherente a esta tarea, consideramos central asumirla para avanzar en esta dirección y fomentar estudios comparativos a nivel regional en este ámbito. En este sentido, para hacer frente a esta situación, nuestro enfoque se basa en una estrategia metodológica mixta que realiza un análisis cualitativo apoyado en la revisión de documentos normativos oficiales de las políticas sociales seleccionadas e informes de gestión. También a fuentes hemerográficas y bibliográficas cuando así resulte pertinente. Complementariamente, se recurrirá a lo cuantitativo, respaldándose en fuentes secundarias de información estadística.

De este modo, esta aproximación a la operacionalización del concepto de capacidad pública de protección social refleja nuestro compromiso de robustecer este enfoque con el fin de fomentar investigaciones comparativas a nivel regional que examinen el rendimiento estatal que se pone en acto en las políticas promovidas durante la coyuntura de la pandemia. A continuación, exponemos una matriz que propone un marco inicial para la operacionalización de dicha noción, mediante la identificación de sus dimensiones, variables claves y aspectos con potencial observacional.

Cuadro 4: Renovada operacionalización de la capacidad pública de protección social

	Dimensión	**Variable**	**Aspectos con potencia observacional**
Capacidad pública de protección social	*Institucional*	Organizacionales	• Base legal de las políticas • Asiento institucional de las políticas • Toma de decisiones (para la modificación, reformulación, interrupción de las políticas) • Sistemas de producción de información/monitoreo • Relaciones intergubernamentales
		Protectorios	• Reglas de acceso (selección de beneficiarios) • Cobertura poblacional o cobertura horizontal • Cobertura de las necesidades o cobertura vertical (montos y actualizaciones) • Duración y periodicidad (cortes abruptos, esquemas de reemplazo)
	Político-cultural	Problematización (actividades o acciones)	• Denuncia • Criterios de justicia/legitimidad • Temas/tematizaciones del debate • Mapa de actores • Dinámicas colectivas/ movilización colectiva • Categorías • Red de problemas • Racionalidades y paradigmas de saber Eje transversal a estos aspectos: -Temporalidad del proceso
	Territorial	Alcance a nivel subnacional de la política	• Organización político territorial (federal/unitario) • Cobertura geográfica. • Inversión pública per cápita de cada provincia. • Ubicación geográfica de beneficiarios (urbano/rural)

		Agentes de intervención	• Tipo de agente
			-funcionarios públicos
			-Actores sociales:
			  • Organizaciones sociales
			  • Partidos Políticos.
			  • Entidades confesionales (ej. Iglesia)
			• Rol sociopolítico.
			• Formas de intervención: (presencial/virtual)
			• Tarea concreta realizada.

Elaboración propia en base Minteguiaga y Lijterman, 2022; 2023b: 11.

4. Reflexiones finales

A lo largo de este escrito, pudimos llevar a cabo una revisión teórico-conceptual con el propósito de rastrear y contextualizar la noción de capacidad pública de protección social en el marco de dos amplias discusiones académicas: la primera relacionada con la c*apacidad estatal* proveniente del campo de la ciencia política, y la segunda centrada en los *regímenes del Estado de bienestar* propio del ámbito de la sociología. De esta manera, se estableció un diálogo crítico entre estas discusiones académicas usualmente distantes, analizando tanto sus aportes como sus limitaciones, con el objetivo de ampliar nuestra comprensión acerca de las razones que justifican el surgimiento y la necesidad de nuestra categoría teórica de indagación.

En este sentido, en lo que respecta a la discusión sobre la *capacidad estatal*, resaltamos principalmente la manera en que su definición evoluciona en consonancia con las transformaciones conceptuales relacionadas con la naturaleza y el rol del Estado, las instituciones, la política y las políticas públicas. Así, se ha puesto de manifiesto cómo las distintas conceptualizaciones sobre la capacidad del Estado resultan en diversas definiciones que redundan en una deriva metodológica.

Además, dilucidamos cómo la mayoría de estas definiciones, centran la atención en la presencia de determinados *componentes* dentro del Estado que le otorgan la capacidad de llevar a cabo acciones o no. En este sentido, la capacidad se explica a partir de la existencia (o inexistencia) de una serie de factores endógenos del accionar del Estado, entre los cuales usualmente la mayoría de las producciones destacan componentes cómo: *seguridad, administración y extracción*.

Por otra parte, con respecto a la discusión sobre los *regímenes del Estado de bienestar*, se mencionó cómo esta línea de investigación ostenta un profundo interés en analizar en términos agregados los posibles efectos del régimen, de este modo, intenta comprender cómo se estructura el modelo de orden social que afecta las condiciones de vida de la población a partir de considerar cuatro dimensiones fundamentales: desmercantilización, estratificación social, empleo o la calidad del mercado laboral y desfamiliarización.

Asimismo, se ha destacado que este enfoque desde la apropiación que ha tenido en nuestras latitudes despliega una estrategia comparativa que pone un fuerte énfasis en la comprensión de

las particularidades de la región latinoamericana a través de la creación de diversas clasificaciones y tipologías. No obstante, ha presentado ciertas limitaciones respecto a lograr ponderar adecuadamente las distintas esferas proveedoras y distribuidoras del bienestar y sobre todo ser fiel a un análisis cualitativo de la acción estatal.

De este modo, se avanza al introducir una propuesta teórica-conceptual y metodológica innovadora basada en el concepto de "capacidad pública de protección social" señalando que, esta noción al tiempo que no subestima la importancia de los componentes estatales destaca como central la necesidad de evaluar su capacidad a través del resultado efectivo de su acción en el ámbito social, en este sentido, buscando comprender de qué manera incide (o no) en las condiciones de vida de la población.

A partir de ello, se procura brindar a la categoría mayor densidad conceptual y concomitantemente complejizar su traducción en términos metodológicos. En este sentido, esbozamos una operacionalización inicial y tentativa del concepto teniendo en la mira el desarrollo de análisis comparados para el escenario latinoamericano. De esta manera, en sintonía con las contribuciones previas de la noción, nos referimos a la capacidad de protección social como un indicador de la fortaleza de la intervención estatal en los procesos de satisfacción de necesidades sociales (Danani y Hintze, 2011). En este sentido, planteamos que es posible capturar esta capacidad a través de tres dimensiones claves: *institucional*, *político-cultural y territorial*, para las cuales hemos identificado sus dimensiones, variables y aspectos observacionales.

A través de este esfuerzo, arribamos a una definición teórico-metodológica más robusta que se convierte en una herramienta útil para analizar la acción social del Estado durante la pandemia desde una perspectiva comparativa regional. En este sentido, la construcción de este marco analítico representa un punto de partida, desde el cual se podrán examinar los procesos y contenidos de las diversas intervenciones públicas implementadas tras el inicio de la crisis, con el propósito de dilucidar su eficacia en la prestación de bienestar y protección a la población; y, de esto modo, avanzar para desentrañar cual fue el rendimiento efectivo de la respuesta estatal en este contexto tan crucial.

Indudablemente, la crisis pandémica y sus impactos sanitarios y socioeconómicos presentaron un escenario único y desafiante, en el cual ha quedado en evidencia una pintura compleja con

ciertos resguardos, pero al mismo tiempo, en muchos casos, desprotecciones y falta de garantías para una vida digna. En este sentido, nuestro trabajo se propuso incentivar investigaciones futuras en la misma línea, a fin de lograr obtener una imagen más completa de las cualidades de la respuesta pública durante la crisis en nuestras latitudes, y, asimismo, contribuir al desarrollo de conocimiento más sólido sobre la configuración de la protección social a nivel regional.

5. **Referencias bibliográficas**

Andrenacci, L. (2012). *Del desarrollismo al inclusionismo. Avatares de los regímenes de bienestar en América Latina durante la primera década del siglo XXI*. Journal of Development Studies. Viena: Centrum für Internationale Entwicklung.

_____ (2014). *Ciudadanía y Desigualdad*. En Maestría en Desarrollo Humano. Buenos Aires: FLACSO.

Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: what's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson Education.

Barba, C. (2003). *El nuevo paradigma de bienestar residual y descolonizado: Reforma de los regímenes de bienestar en la ocde, América Latina y México*, tesis doctoral, Universidad de Guadalajara.

_____ (2005), *Paradigmas y regímenes de bienestar*, San José, FLACSO Costa Rica.

Barrientos, A. (2004), *Latin American: Towards a Liberal-informal Welfare Regime*, en Ian Gough y Geof Wood (eds.), Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts, Cambridge, Cambridge University Press, 121-168.

Beccaria, L y Groisman, F. (2015). *Informalidad y segmentación del mercado laboral: el caso de la Argentina*. Revista de la CEPAL (117), 127-143.

Benza, G y Kessler, G. (2021). *El impacto del COVID 19 en América Latina. en La ¿nueva estructura social?* Buenos Aires: Siglo XXII Editores.

Benza, G., Vilma P., y Zibecchi C. (2022). *Regímenes de bienestar a nivel subnacional en la Argentina. Una propuesta teórica metodológica para su reconocimiento Sudamericana*, Mar del Plata, Revista Sudamerica, 303- 329.

Bernazza, C. y Gustavo L (2014). *Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte*, en Estado y Políticas Públicas, Año II, Nº 3, FLACSO Argentina.

Bertranou, J. (2011). *Estado y agencias público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza*. Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión Estatal, Vol. 11, N° 17, 6-20. UNL, Santa Fe, Argentina.

Bertranou, J. (2015). *Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate*. Revista Estado y Políticas Públicas, (4), 37-59.

Bresser, L. (1996). *La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control.* Instituto de Desarrollo Económico Y Social. 38, (150) 517-550.

Bresser, L. y Cunill N. (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, eds. Caracas: CLAD. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Burki, S. y Perry, G. (1998). *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Campana, M. (2015). *Regímenes de bienestar en América Latina y el Caribe: notas para pensar lo contemporáneo*. Universidad de Granada; Trabajo Social Global; 26-46.

Campana, M. (2018). *La asistencia social como derecho: integración y precariedad.* En Revista Escenarios, Año 18, (27).

Cárdenas, M. (2010). *State Capacity in Latin America*. En Economía, 10(2): 1-45.

Castel, R. (2004), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Editorial Manantial, Argentina.

Completa, E. (2017). C*apacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?* Revista Posdata: Revista de Reflexión y Análisis Político, (22).

Danani, C. (2013). *El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 22, (2), 145-169.

Danani, C. (2017). *La capacidad de protección de la seguridad social en Argentina en el nivel nacional: instrumentos de políticas entre 2002 y 2015 y desafíos futuros*. En Cortes da Costa, L. y del Valle, A. H. (orgs.). A seguridade social no Brasil e na Argentina: Os direitossociais em tempos de ajustes neoliberais. Guarapuava: Unicentro, 211-244.

Danani, C. y Hintze, S. (2011). *Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación*. En Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010. Los Polvorines: UNGS.

Danani, C. y Hintze, S. (2014). *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina.* Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Danani, C. y Hintze, S. (2019). *Protecciones y desprotecciones (III): la seguridad social en el nivel territorial: Argentina, 2003-2015.* Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Danani, C. y Hintze, S. (2022). *Protecciones y desprotecciones (IV): disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Dargent, E., Feldmann, A., y Luna, J. (2017). *Greater state capacity, lesser stateness: Lessons from the Peruvian commodity boom*. Politics & Society, 45(1), 3-34.

Day, L. (1978). *Goverment pensions for the aged in 19 industrialized countries*. In R. Tomasson (ed), Comparative studies in sociology, Greenwich, Conn, JAI Press.

Enríquez. A. y Sáenz, C. (2021) *Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA*, serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 189.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia, Alfons el Magnanim.

_____ (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.

Evans, P. (1992). *The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment*. En Stephan Haggard & Robert Kaufman (eds.). The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Evans, P. (1996) *El Estado como problema y como solución*, en Desarrollo Económico, Buenos Aires, 35 (140).

Evans, P. (2002). *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Berkeley, CA: University of California Press. s Evans, P.B. (2004). Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. Studies in Comparative International Development 38: 30-53.

Evans, P. y Rauch. J. (1999). *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth*. En American Sociological Association, 64(5): 748 -765.

Filgueira, F. (1998). *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*, en B. Roberts (ed.), Ciudadanía y política social, San José, Flacso/ssrc, 71-116.

_____ (2013). *Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: Posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina*, Revista Uruguaya de Ciencia Política, 2(22), 17-46.

Filgueira, F. y Martínez, J. (2002). *Paradigmas globales y filtros domésticos: Las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina*, Revista de Ciencias Económicas, XVIII (2), 191-215.

Filgueira y otros. (2020). *América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social*. Obtenido de serie Políticas Sociales, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (238).

Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. La otra década infame (i). Buenos Aires: Espacio.

Geddes, B. (1994). *Reform as a Collective Good*. En Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America, Berkeley: University of California Press, 24-42.

Gough, I. (2004). *Welfare regimes in development contexts: a global and regional analisys*. En Gough, I. y Wood, G. Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 15-48.

Gradín, A., Rofman, A. y Rosa, P. (2021). *Organizaciones sociales en tiempos de pandemia. Aportes desde el mapeo colaborativo de Territorios en Acción*; Asuntos del Sur, 36-56.

Gradín, A., Soto, V., Reire, M. (2022). *Demandas, protestas y pandemia en la Argentina. Un análisis de la conflictividad social durante los dos primeros años de gestión del gobierno de Alberto Fernández (2020-2022).* En Revista Estado y políticas públicas (18).

Hanson, J. and Sigman, R. (2011). *Measuring state capacity: Assessing and testing the options*. Paper presented at APSA.

Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*, Londres, Routledge & Kegan Paul.

_____ (1985). *Power Resource Approach vs. Action and Conflict: On Causal Explanation in the Study of Power*, Sociological Theory: A Semi- annual Journal of the American Sociological Association, 2(3), 31-45.

Luna, J. y Rovira, C. (2014). *The Right in Contemporary Latin America: A Framework for Analysis*. En The Resilience of the Latin American Right, Baltimore: John Hopkins University Press, 1-22.

Luna, J. y Soifer, H. (2015). *Surveying State Capacity*, Americas Barometer Insights, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile and Department of Political Science, Temple University, (119).

Luna, J. y Soifer, H. (2017). *Capturing sub-national variation in state capacity: A survey-based approach*. American Behavioral Scientist, 61(8), 887-907.

Mann, M. (2008). *Infrastructural Power Revisited*. En Studies in Comparative International Development, 43(3-4): 335-365.

Mann, M. (1984). *The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results.* European Journal of Sociology, 25: 185-213.

Marcel, M. y Rivera, E. (2008). *Regímenes de bienestar en América Latina*, en Eugenio Tironi (ed.), Redes, Estado y mercados: Soportes de la cohesión social latinoamericana, Santiago de Chile, Uqbar, 151-226.

Martínez, J. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina.

_____ (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina*, San José, Universidad de Costa Rica.

Martínez, J. y Voorend, K. (2009). *Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina: ¿Una cosa lleva a la otra?*, Madrid, Fundación Carolina.

Mesa-Lago, C. (1985). *Desarrollo de la seguridad social en América.* CEPAL. División de Desarrollo Económico.

Mesa-Lago, C. (2005). *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: Su impacto en los principios de seguridad socia*l, Santiago de Chile, CEPAL.

Minteguiada, A. y Lijterman, E. (2022). *Pandemia y después. Configuraciones de la capacidad de protección social en Argentina (2020- 2021).* In: Minteguiada, A.; Midaglia, C.; Sátyro, N (Eds.) Protecciones sociales en América Latina en tiempos de pandemia. Miradas en torno a la capacidad acumulada de bienestar público. Buenos Aires: Teseo Editorial, 35-82.

Minteguiada, A. y Lijterman, E. (2023a). La capacidad estatal de protección social durante la pandemia en Argentina: heredades e innovaciones, Estudios del Trabajo. Revista de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), (65)

Minteguiada, A. y Lijterman, E. (2023b). Protección social y satisfacción de necesidades: aportes teórico-metodológicos desde una renovada noción de capacidad estatal. CRH, Salvador, (36), 1-15.

Minteguiada, A.; Midaglia, C.; Sátyro, N. (2022). *Protecciones sociales en América Latina en tiempos de pandemia. Miradas en torno a la capacidad acumulada de bienestar público*. Buenos Aires: Teseo Editorial. 35-82.

Minteguiaga, A. y Ubasart-González, G. (2013). *Revolución ciudadana y régimen de bienestar en el Ecuador (2007-2012)*, informe final de investigación financiada por CLACSO.

Minteguiaga, A. y Ubasart-González, G. (2017). *Esping-Andersen en América Latina. El estudio de los regímenes de bienestar Política y Gobierno*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México, 14 (1): 213-236.

Minteguiaga, A. y Ubasart-González, G. (2021). *State transformations and welfare models: the significance of the return of public institutions in Ecuador of the Citizen Revolution (2007-2017).* International Journal of Sociology and Social Policy, 42 (1-2): 23-41.

Munck, G. y Verkuilen, J. (2002). *Conceptualizing and Measuring Democracy:Evaluating Alternative Indices.* Comparative Political Studies, 35 (1): 5-34.

Myles, J. (1984). *Old Age in the Welfare State. Boston*: Little, Brown.

O'Donnell, G. (1993). *Estado, democratización y ciudadanía*. En Nueva Sociedad, 128: 62-87.

O´Donnell, G., Cárdenas, M., Mann, M., Ziblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B., Rockman, B. A. (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF.

O´Donnell, G. y Oszlak, O. (1984). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Para investigar la Administración pública: modelos y experiencias latinoamericanas. Madrid: INAP, 1984, 89-138.

Oszlak, O. (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. En Estudios CEDES, 3(2).

Orloff, A. (1993). *Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States*, American Sociological Review, 58, 303-328.

_____ (1996). *Gender in the Welfare States*, Annual Review of Sociology, 22, 51-78.

Pavlov. I. (1926). *Los reflejos condicionados, Lecciones sobre la función.* Madrid: Ediciones Morata, S. L.

Polanyi, K. (1994). *La gran transformación*. Buenos Aires: Juan Pablos Editor, 2007.

Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*, presentado en VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Sainsbury, D. (1996). *Gender, Equality and Welfares States*, Cambridge, Cambridge University Press.

_____ (1999). *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford, Oxford University Press.

Sartori, G. (2002). *La política*: *lógica y método en las ciencias sociales*, trad. de Marcos Lara. 3 ed. México: PCE, 336.

Sautu. R., Boniolo, P., Dalle P. y Elbert R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, CLACSO, Colección Campus Virtual, Buenos Aires, Argentina.

Skinner. B. (1953). *Science and human behavior.* New York : Edition: View all formats and editions ; Publisher: Macmillan.

Skocpol, T. (1985). *States and Social Revolutions.* Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press.

Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.

Soifer, H. (2006). *Authority Over Distance: Explaining Variation in State Infrastructural Power in Latin America*, en Harvard University ProQuest Dissertations Publishing.

Soifer, H. (2012). *Measuring State Capacity in Contemporary Latin America*, Revista de Ciencia Política, 32 (3), 585-598.

Soifer, H. (2015). *State Building in Latin America*, New York, Cambridge University Press.

Therborn, G. (1983). "*When, How, and Why Does a Welfare State Become a Welfare State*?" Paper presented at European Consortium for Political Research Joint Workshops, Freiburg, Germany.

Tilly, C. (1984). *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. Rusell Sage, New York.

Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.

Titmuss, R. (1958). *Essay of the Welfare State*, Londres, Allen and Unwin.

Velásquez, M. (2021). *La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/37). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Vilas, C. (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús.

Watson, J. (1930). *Behaviorism* . New York: (rev. ed.). W W Norton & Co.

Weaver, K. y Rockman, B. (1993). *Assessing the Effects of Institutions*. En Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad, editado por K. Weaver y B. Rockman, Washington, D.C.: The Brookings Institution. 1-41.

Ziblatt, D. (2008). "Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912". En Studies in Comparative International Development, 43(3-4): 273-289.

Documentos

Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación CIEPYC (2010). Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina. *Entrelíneas de la Política Económica* , Nº 26 - Año 4. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15399/Documento_completo.pdf?sequence=1

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (1997). *Una nueva gestión pública para América Latina.* Economía Y Sociedad, 4(09*).* https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2020). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/245e6e2d-7409-4a75-a59e-468da76d48fe/content

Oficina Regional para América Latina y el Caribe OIT (2019). *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2019.* Lima. https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/PL2019-ESP.pdf

Oficina Regional para América Latina y el Caribe OIT (2020b). Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe [Segunda edición]. https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/NotaRegional_OITCovid.pdf

Organización Mundial de la Salud OMS (2020). *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo.* https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Medición de la capacidad*. Grupo de desarrollo de la capacidad del PNUD, Dirección de Políticas de Desarrollo. New York. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf