

Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública

Carla Bronzo
Fabián Repetto (eds.)

Estudio nº 18
Serie: Análisis
Área: Protección Social

1. Enfoque integral de la protección social y desafíos para América Latina

Carla Bronzo¹ y Fabián Repetto²

Introducción

¿Qué protección para qué sociedad? Es evidente que esa pregunta no admite una respuesta fácil y la perspectiva de análisis del modelo de protección social que se perfila no es neutra, y se basa en preceptos normativos, fundamentados en principios de justicia social. América Latina enfrenta viejos y nuevos desafíos para establecer una protección social necesaria y adecuada para el conjunto de su población y parece que nos encontramos en un periodo de inflexión

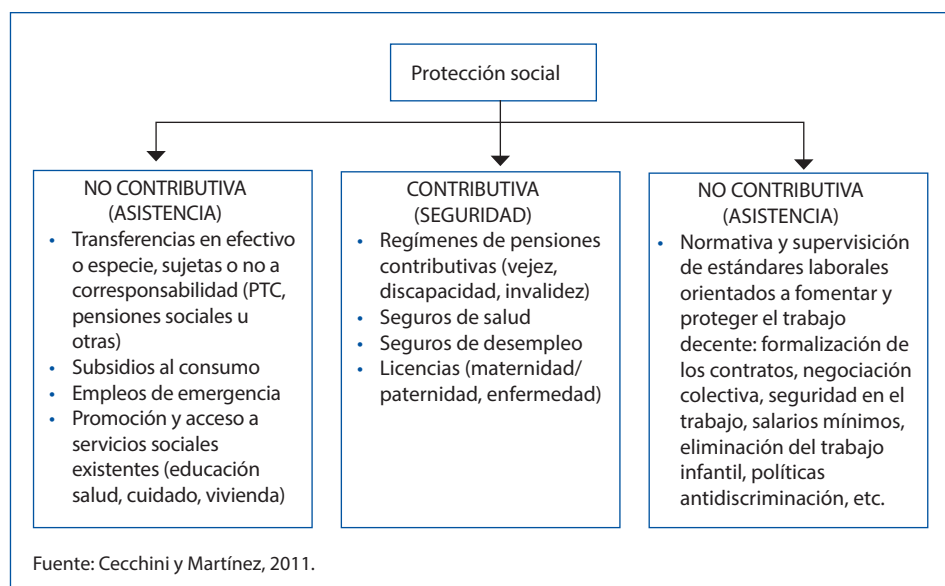
En un enfoque propuesto desde la perspectiva de la integridad y del Derecho, que es la que sobresale en el horizonte de las posibilidades de América Latina, dichas políticas están enfocadas en garantizar un nivel básico de bienestar económico y social para todos los miembros de la sociedad. Implican la participación de los sectores del Estado, de las familias y del mercado, siendo el peso de cada una de estas instituciones en el sostenimiento del bienestar lo que determina los diferentes regímenes de protección social, con arreglo a la clásica y aún pertinente categorización de Esping Andersen, que diferencia los regímenes por el grado de “desmercantilización” y, también puede añadirse, el grado de “desfamiliarización” de la protección social. La presencia del Estado como proveedor central de la protección requiere, por lo tanto, una reformulación de sus formas de actuación y de la comprensión de su papel en el rediseño de las estructuras y procesos de distribución de renta, riqueza y bienestar, alterando o reproduciendo las estructuras de desigualdad existentes a lo largo del subcontinente.

1. Docente e investigadora de la Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Minas Gerais/Brasil. Investigadora de Fapemig y CNPq, con trabajos sobre pobreza, vulnerabilidad y políticas de protección social no contributiva; diseño y evaluación de políticas sociales y gestión social (intersectorialidad, territorios e instituciones). cbronzo@gmail.com

2. Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC-Argentina). Investigador en el campo de las políticas sociales y la institucionalidad de la gestión pública, y consultor internacional de políticas sociales en diversos países de América Latina. fabian.repetto@gmail.com

Un enfoque integral de los problemas implica una nueva forma de actuar sobre el problema, nuevos modelos de producción y gestión de las políticas públicas y, más concretamente, las sociales. En una perspectiva integral y basada en derechos, tales políticas de protección deben estar articuladas con políticas sectoriales como las de educación y salud, que ofrecen servicios relacionados con el desarrollo humano, y con políticas de promoción social, orientadas a ampliar la generación autónoma de renta por parte de la población. De este modo, los sistemas de protección social se fundamentan en tres pilares o componentes: uno no contributivo (que incluye acciones de asistencia social, que pueden ser de base universal o focalizada); otro contributivo, relacionado con la seguridad social y el tercero relacionado con la regulación del mercado laboral, con políticas de formación profesional, generación de rentas y oportunidades de trabajo dignas (Cecchini, Filgueiras y Robles, 2014).

Figura 1. Los componentes de un sistema de protección social



La pobreza persiste, la desigualdad no disminuye de forma continuada y, pese a la heterogeneidad de condiciones y características de los distintos países, situaciones comunes se observan, debido a similitudes en las privaciones y sus efectos en las condiciones y perspectivas de vida de las personas. Como ejemplo puntual de tales similitudes, a pesar de la gran diversidad (geográfica, poblacional, histórica, política, etc.) entre los países, datos para América Latina señalan que, en casi la totalidad de los países considerados (Anexo Estadístico, CEPAL, 2013), la incidencia de la pobreza y de la indigencia sigue siendo alta, al igual que la conocida y reticente desigualdad. Pese a la existencia de significativas diferencias geográficas y poblacionales, se observan semejanzas desconcertantes, acercando realidades tan distantes, como Brasil y Guatemala,

por ejemplo, que comparten indicadores bastante similares en lo que se refiere a la distribución de la renta entre la población.

Una comprensión correcta de las condiciones sociales de la región y de los déficits de protección requiere el reconocimiento de perversas estructuras de desigualdad y de las múltiples combinaciones de diversos vectores de vulnerabilidad, derivados de los ciclos de vida, de los territorios y áreas de vivienda, de las condiciones de salud y educación, del acceso a bienes materiales y simbólicos, del estatus social, de la incorporación adversa en el mercado laboral, entre otros. Tal comprensión más amplia de la problemática social contemporánea y de la necesidad de transformaciones sociales profundas en el modelo económico, social e institucional de la región, plantean desafíos nada triviales para las políticas de protección social y para la coordinación de sus distintos componentes y entre estos y las demás políticas sociales. ¿Cuáles son las posibilidades abiertas por la nueva generación de programas y directrices que fundamentan las estrategias de protección social en el continente?

El presente artículo analiza algunos desafíos para el diseño e implementación de estrategias más integradas de producción de bienes y servicios sociales, que incorporando los programas de transferencia de rentas como aspecto fundamental de dichas estrategias, avance hasta la construcción de sistemas no limitados a este tipo de intervención. La primera sección recupera brevemente la historia reciente de los programas de transferencia de rentas y destaca aspectos positivos y negativos y recupera una perspectiva más amplia de la protección social, integral y con enfoque basado en derechos.

En la segunda sección, el análisis se centra en un aspecto crítico de estos debates contemporáneos, aún vigentes: la relación entre universalismo y sectorialización y su impacto en la trayectoria hacia una protección más integral y en la perspectiva de derechos. Finalmente, se concluye el trabajo abriendo una línea de análisis a ser profundizada, relativa a desafíos que la trayectoria reciente de América Latina en protección social suscita para el campo de la gestión pública social, poco acostumbrada a trabajar intersectorialmente, con objetivos comunes, procedimientos articulados y recursos compartidos.

1. Protección social en América Latina: de dónde venimos y hacia dónde vamos

En América Latina no se puede afirmar, con rigor, la existencia de Estados de bienestar de la misma manera que los existentes en las democracias capitalistas avanzadas. Marcado por una fuerte estratificación en la definición de los criterios de elegibilidad; por una base inestable de financiación, debido a la fuerte presencia del mercado informal; por burocracias centralizadas y poco inclusivas, el sistema de protección social en el

subcontinente no alcanza niveles universalistas de provisión, siendo expresión de una actuación residual y selectiva del Estado en la garantía de derechos sociales (Fleury y Molina, 2000; Raczynski, 1999; Filgueira, 1999).

Sin perjuicio de que el ritmo de crecimiento económico haya modificado las condiciones de vida de la población en América Latina entre los años cincuenta y setenta (aumento en la tasa de escolarización, descenso en la mortalidad infantil, aumento de la expectativa de vida, mejora en los indicadores de salud y nutrición), este fue insuficiente para responder a la excesiva demanda y extrema desigualdad entre los distintos países y entre diversos grupos sociales y regionales internos.

La manera de concebir los problemas sociales cambió durante las décadas de los ochenta y noventa, según Raczynski (1999), adquiriendo más importancia cuestiones como la restricción del gasto, descentralización, privatización, sectorialización, subsidios por la demanda e introducción de mecanismos de mercado en el sector público. América Latina, al contrario de los países europeos, viene intensificando el desarrollo de modelos afinados con una perspectiva más residual de protección social (Faria, 2002; Molina, 2003; Filgueira, 1999), con opción para una estrategia de ampliación de políticas de enfrentamiento de la pobreza de corte sectorial.

1.1. Los Programas de Transferencia Condicionada de Renta (PTCR) en la historia reciente del continente

En un intento de enorme importancia y visibilidad para avanzar en una nueva generación de políticas frente a la pobreza, se han puesto en marcha en el mundo entero (pero con especial énfasis en América Latina), los programas de transferencia condicionada de renta. Estos representan una clase, entre otras cinco clases de programas *safety nets* existentes, principalmente en los países en desarrollo. En el documento del Banco Mundial sobre social *safety nets* (2014), se encuentra un amplio análisis del alcance y de la diversidad de programas de esta clase. Más de 1.000 millones de personas (1.200 millones), representando un quinto de la población de estos países, han vivido con menos de US\$1,25 al día en 2010 (WB, 2014: 2). Sin embargo, lo impactante es observar que apenas 345 millones de los extremadamente pobres son, de hecho, alcanzados por estas estrategias, siendo aproximadamente 870 millones de personas en estas condiciones los que continúan sin cobertura (WB, 2014: 2). Este hecho se explica por la escasa cobertura de gran parte de los programas, principalmente en los países de más bajos niveles de renta, y también por el hecho de que algunos no se centran en la población más pobre, pero se encuentran orientados a ampliar las condiciones de nutrición, protección de huérfanos o garantizar pensiones para mayores.

En América Latina, a partir de los años ochenta, se dieron reformas en el modelo de seguros y, de forma más diseminada a partir de mitad de los noventa, se produjo la introducción de programas de transferencias condicionadas de rentas para pobres.

Los PTCR están presentes en 18 países de América Latina y Caribe, beneficiando alrededor de 25 millones de familias, alrededor de 113 millones e personas, lo que representa casi un quinto de la población con una inversión de 0,4% del PIB de la región (CEPAL, 2013).

Aunque sea una estrategia dominante en la región, los PTCR son diversos y heterogéneos y varían enormemente en relación a los criterios de elegibilidad, sistemas de identificación de las familias beneficiarias, periodo de permanencia en el programa, valor de los beneficios, clases de contrapartida, entre otras variaciones. Estas intervenciones comparten algunos elementos: el foco en las familias pobres o extremadamente pobres, con niños y adolescentes; la exigencia de contrapartidas y el hecho de que esta acción no esté definida en el campo de los derechos; el papel central de las mujeres como titulares de los programas; acciones orientadas al aumento del capital humano y social (Fonseca, 2006; Arriagada y Mathivet, 2007).

Algunos expertos sostienen que los PTCR representan una innovación en el campo de las políticas de lucha contra la pobreza en América Latina, al romper con el modelo de seguros, al no prever una contribución previa para el acceso a los beneficios. Tales políticas alteran una lógica asistencialista de acceso a canastas básicas y al mismo tiempo innovan al exigir contrapartidas, o actitudes de corresponsabilidad por parte de los beneficiarios, demandando de estos una actitud activa, alterando una visión del beneficiario como agente pasivo de la asistencia del Estado. Esta constituye la singularidad de estos programas, que se sostienen en las condicionalidades, lo que implica o presupone una postura activa y comprometida de los beneficiarios en el proceso de superación de la pobreza. Las condicionalidades o corresponsabilidades se justifican como medios para ampliar el acceso a los servicios básicos y universales de salud y educación y, con eso, señalar cambios, a lo largo del tiempo, en la mejoría de los indicadores educativos, de salud y nutricionales, viabilizando el aumento efectivo de las capacidades y reducción de los factores de riesgo y vulnerabilidad por parte de la población atendida y sus hijos, permitiendo que estos, tal vez, escapen de la pobreza. En este sentido, conste que los PTCR ponen el acento en acciones de corto y de largo plazo, centradas en la superación de la miseria inmediata y en el fortalecimiento de las capacidades humanas —vía condicionalidades— buscando intervenir, de alguna forma, en las causas de la pobreza generacional.

Los estudios de evaluación sobre los efectos de este tipo de programas permiten identificar algunos resultados. Tales estudios sostienen que la transferencia de beneficios, aunque de escasa cuantía, ocupan un papel central en la alteración de las condiciones de vida de las familias atendidas, con efectos en el plano de educación, salud, nutrición, vivienda, entre otros (Villatoro, 2005; Uthoff y Ruedi, 2005; Gonzáles de la Rocha, 2005; Cohen y Franco, 2006), con impactos —aunque en magnitudes variadas— sobre la incidencia y la severidad de la pobreza y de la desigualdad (Soares *et al.*, 2007).

Otra perspectiva más crítica no considera que tales programas representen una verdadera ruptura en relación con las políticas tradicionales de lucha contra la pobreza en la región. Ese punto de vista señala que aunque se traten de programas de amplio alcance (lo que los diferencia de los programas anteriores), no alteran presupuestos y concepciones de fondo tradicionales, permaneciendo como estrategias asistencialistas y sectoriales, distantes, por lo tanto, de una vertiente más universalista de protección social. Programas sectoriales y centrados en el alcance de mínimos sociales no confluyen con una perspectiva de derechos. ¿Si se alcanzan los mínimos se respetan los derechos? (Cohen y Villatoro, 2006). En la medida en que los derechos sociales están condicionados al cumplimiento de las condicionalidades, el principio de ciudadanía puede estar amenazado. El alcance de los mínimos es seguramente necesario, pero no es suficiente para ello; mucho menos para romper con concepciones y puntos de vista muy asentados en las ideas y prácticas sociales relativas a las relaciones entre hombres y mujeres. La razón de esta afirmación es que los derechos no pueden verse condicionados, sino respetados y garantizados. El predominio de transferencias condicionales sobre las no condicionadas sería una evidencia de una elección residual de protección, que indica una distancia de la perspectiva de derechos, al no ofrecer estándares mínimos que garantizan el derecho a un nivel de vida adecuado para la población objetivo (Zibecchi, s/d).

Además, los críticos con la supuesta novedad de este tipo de programa señalan que las estrategias de los PTCR comparten una concepción de la pobreza, como si esta fuese una condición que pudiera ser razonada a partir de la movilización de los individuos, desconsiderando las dimensiones estructurales macroeconómicas y sociales de pobreza y desigualdad y, en el límite, colocando la responsabilidad por la superación de la pobreza en los hombros de los propios beneficiarios (Abramovich y Pautassi, apud Zibecchi, s/d). Al enfatizar la demanda por el uso de los servicios públicos en salud y en educación, los programas no consideran la oferta de estos mismos servicios, los cuales reproducen una baja calidad de la oferta pública disponible. Una cuestión central aquí consiste en convertir la oferta de los servicios de educación y sanidad más permeables a las características, especificidades y necesidades de la población, teniendo en cuenta la heterogeneidad de las familias y sus condiciones, superando el punto de vista de que corresponde a las familias adaptarse a los servicios (y no lo contrario) (Zibecchi, s/d).

Otro punto controvertido de tales programas, según sus críticos, reside exactamente en su presupuesto de base, que el cuidado de los niños y jóvenes es una tarea predominante o exclusivamente femenina. Desde la década de los setenta el debate sobre el Estado de bienestar destaca que el papel de la familia en las configuraciones de la protección la convierten en responsable por la provisión de los cuidados de bienestar en la esfera de la reproducción familiar, prestando un servicio a la sociedad que, pese a todo, no es retribuido a la familia (Goldani, 1998, apud Timo 2013). Al enfocar la instrumentalización del papel de las mujeres en las políticas de protección, el debate

sostiene que estas se basan en presupuestos tradicionales de género (hombre proveedor y mujer cuidadora) que llevan a la reproducción de patrones de relaciones de género y división sexual del trabajo en la esfera doméstica (Goldani, 1998, apud Timo, 2013).

Un punto importante aquí, superando lo simbólico, es bastante real y concreto: las mujeres se encuentran en mayor proporción en la pobreza, en relación con los hombres, también por la alta incidencia de las familias monoparentales femeninas. Cabe a ellas, solamente, proveer su sustento y el de sus hijos. Los PTCR cuentan con la familia como la base de la intervención y todos colocan grandes responsabilidades y expectativas en las mujeres, reforzadas en su papel de madre y cuidadora del hogar. Se parte de la suposición que las mujeres serían más responsables y capaces de ofrecer el cuidado en la esfera de la reproducción y ello se traduce en la preferencia por las mujeres como titulares de los beneficios. Las exigencias de las condicionalidades implican una sobrecarga de trabajo para las mujeres y esa reducción de la familia a la mujer constituye un punto neurálgico de programas que tienen a las mujeres como receptoras de los beneficios (Arriagada y Mathivet, 2007; Villatoro, 2007; Zibecchi, s/d). Los programas, al considerar a las mujeres como las beneficiarias y responsables directas por el contrato o corresponsabilidad, pueden reforzar, entre las beneficiarias, la cultura de la maternidad, siendo el cuidado de los hijos y del hogar una tarea preceptiva y casi exclusiva de las mujeres (Suárez y Libardoni, 2007).

Los PTCRs no priorizan, de forma explícita, el enfrentamiento de la desigualdad de género, pero las elecciones hechas pueden reforzar estructuras o alterarlas. No parecen ser elecciones excluyentes: es factible expandir la oferta de servicios de cuidado, como eje de una estrategia de inversión social, y al mismo tiempo garantizar renta y crear alternativas reales para una emancipación económica de las mujeres y para la ampliación del capital humano de sus hijos.

1.2. Más allá de los PTCRs: las condiciones de (des)protección

En los últimos años, ya en el siglo XXI, el potencial y límites de los PTCRs han quedado más claros. Se trata de una tendencia que no es homogénea para el conjunto de los países, pero que presenta un campo de posibilidades en dirección a concepciones más profundas de justicia y derechos. Nuevos problemas y nuevas matrices de riesgo emergen en los años noventa y marcan la entrada en el siglo XXI, relacionados con las transformaciones en el mercado de trabajo, la composición de las familias y los procesos demográficos (Cecchini, Filgueiras y Robles, 2014). En la perspectiva demográfica tiene lugar el envejecimiento de la población, combinado con el descenso de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida. Una pequeña población económicamente activa enfrenta los desafíos de financiar un sistema de protección para aquellos que no contribuyen, dejaron de contribuir o nunca contribuyeron.

En la última década, diversos modelos de ampliación y/o de reformulación de las bases de protección social han sido diseñados para América Latina, como el estándar de protección social de la OIT o la perspectiva del universalismo básico, que buscan expandir la cobertura e insertar, de forma clara, principios universales en su esencia (Cepal, 2014). Las propuestas del universalismo básico o del piso de protección social son intentos de modelaje de una protección necesaria y adecuada en el contexto y especificidades de las demandas de las poblaciones por el bienestar. La resonancia de esas propuestas para América Latina con el modelo de inversión social, de la Unión Europea, expresa desafíos comunes en una y otra región.

La agenda que emerge de los documentos de la Unión Europea a partir del año 2000 enfatiza la perspectiva de la inversión social. Ese enfoque mantiene la centralidad del componente de seguridad social, una vez que reconoce los fallos y debilidades del mercado de trabajo y su incapacidad de autocorregirse; y también invierte en el fortalecimiento de la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, a través de políticas activas de cualificación profesional y políticas pasivas de transferencias monetarias, en una combinación virtuosa de gasto compensatorio y gasto en inversión social (Kerstenetzky, 2014). Además de las políticas que buscan conciliar la vida familiar y el trabajo, que se traducen en los servicios de cuidados para niños y personas mayores y en los beneficios de permisos remunerados para padres y madres y transferencias monetarias, las políticas de inversión social comprenden intervenciones en el ámbito de la educación (desde la primera infancia y durante toda la vida adulta) y del trabajo, que incluye cualificación, empleo protegido, seguro de desempleo. La universalización y la extensión de protección durante todo el ciclo de vida, con provisión de servicios de calidad y beneficios generosos, aliados a políticas de empleo de calidad y con cualificación de largo plazo, caracterizan el paradigma de la inversión social, que combina prevención y protección, teniendo como base la cohesión social.

Al articular crecimiento con igualdad, las políticas de inversión social consideran la igualdad como una condición para el éxito de las políticas y también como un producto de estas, configurando un nuevo modelo de protección social adecuado a las condiciones sociales contemporáneas y a las exigencias de compatibilizar objetivos económicos y sociales. Al centrarse en la familia, la educación y en el trabajo, y en políticas de seguridad robustas para enfrentar las adversidades y riesgos, las políticas de inversión social igualan oportunidades y crean las condiciones para el desarrollo económico. Se trata de una estrategia pautada por una racionalidad a mediano y largo plazo. Guiada todavía por la idea de sustentabilidad, condición para un estado de protección social necesario para el siglo XXI (Kerstenetzky, 2014).

La apuesta consiste en la universalización de servicios sociales de calidad, que permita atraer la clientela que subvenciona los servicios para los más pobres, viabilizando un financiamiento redistributivo; al contrario de la estrategia de universalización sin calidad que caracteriza la experiencia latinoamericana, con financiación insuficiente y

estrategias focalizadas en los más pobres, generando segregación de oportunidades y bienestar. La estrategia de universalización de los servicios sociales de calidad aparece, por tanto, como un elemento importante para la inversión social, una vez que incluye una clientela que subsidia los servicios sociales y genera mayor solidaridad entre clases para la financiación de la protección.

Como segundo principio estratégico de inversión social, se observa la apuesta por un crecimiento endógeno, generado por la propia política social. La universalización de la oferta de servicios permite generar puestos de trabajo formales en los servicios sociales públicos, significando una inversión en las personas y en sus capacidades productivas y creativas. La expansión de servicios destinados a la esfera del cuidado permite conciliar trabajo y vida familiar, con efectos directos en el empleo femenino y en la reducción de la pobreza, teniendo como objetivo que el empleo femenino sea uno de los factores centrales para la prevención de la pobreza infantil.

¿Cuáles son las condiciones y posibilidades de esa y de otras perspectivas universales para América Latina? Los cambios profundos en el sistema de pensiones, de transferencia de rentas y de servicios en los países latinoamericanos alteran el modelo de corte residual que caracterizó la región en su trayectoria de protección social, tal como sostiene la experiencia europea. Los programas de asistencia social, en los países de economía avanzada, constituyen una parte, pequeña, marginal, de un amplio sistema de protección, que incluye beneficios universales y generosos. Ese es un punto que debe quedar bien señalado cuando se pretenda contraponer estrategias de protección social en América Latina y Europa.

¿Cuál es el escenario de América Latina en cuanto a sus brechas de protección? En un sólido análisis sobre los sistemas de protección social en América Latina Cecchini, Filgueiras y Robles (2014) definen categorías y tipologías para analizar las condiciones y posibilidades de una protección integral en la región. En la búsqueda de avanzar conceptual y empíricamente en el análisis de tales condiciones, los autores agrupan los países por la profundidad de su brecha de bienestar³, identificando países con brechas severas (Bolivia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Paraguay); con brechas moderadas (Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana) y con brechas modestas (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguay, Venezuela).

Dicha tipología permite analizar los efectos de las diferentes situaciones en relación a diversos indicadores. La cobertura de pensiones, por ejemplo, medida en porcentaje

3. "El modelo de análisis de conglomerados combina una primera dimensión que refiere o equivale a la primera curva de la brecha de bienestar en el análisis de Uthoff, Vera y Ruedi (2006). Esta dimensión está representada por la riqueza del país (PIB per cápita) y la (in)capacidad de sus mercados laborales de generar empleos adecuados (porcentaje de ocupados por debajo de la línea de pobreza y asalariados con empleos formalizados y aportes) así como su nivel de población dependiente (la tasa de dependencia demográfica). Por otro lado, la capacidad y esfuerzo que el país presenta para enfrentar dicha brecha es representado por el gasto social real per cápita y el gasto en transferencias monetarias como porcentaje del PIB" (Cecchini, Filgueiras y Robles, 2014).

de la población de 65 años o más, varía entre el 12,7% para países de brechas severas; el 25% para países de brecha moderada y alcanza el 75,7% en países de brechas modestas. En los primeros, el PIB se sitúa debajo de 2.000 dólares per cápita, la tasa de dependencia es alta, así como la incidencia de la pobreza y de la indigencia. Mercados de trabajo con una fuerte presencia de subempleo y un Estado incapaz financieramente de responder a las demandas y necesidades sociales de la población caracterizan, de forma general, a los países de brecha severa, que se encuentran bajo amenaza de ruptura de cohesión y del tejido social. Estrategias familiares de migración, trabajo infantil y pago de bolsillo para gastos en salud son las más presentes en esos países.

Los países de brecha moderada, por otra parte, tienen una renta per cápita en torno a los 5.000 dólares, presentan mercados de trabajo más formalizados y la incidencia de la pobreza se sitúa en torno al 30-40% de la población. El mercado de trabajo es dinámico para las personas con mayor cualificación profesional, lo que excluye a los más pobres y contribuye a la reproducción de la pobreza intergeneracional, como también la educación permanece segmentada por renta, mostrando que, en esos países, las instituciones tienden a reforzar los mecanismos transmisores de la desigualdad social. El gasto social es mayor y existen prestaciones básicas en la educación, salud, seguridad y asistencia social.

En los países de brecha modesta, el nivel de desarrollo medido por el PIB per cápita es mayor, situándose en torno a 7.500 dólares, así como la carga tributaria, que permite un gasto público superior al 20% del PIB. Sin embargo, los sistemas de protección continúan segmentados de acuerdo con la capacidad contributiva de los afiliados y reproducen desigualdades generadas en el mercado de trabajo. Las medidas implementadas conforme con directrices universales son condicionadas por la restricción presupuestaria y abarcan solamente prestaciones básicas. La mezcla pública y privada en la educación reproduce segmentaciones y desigualdades y el Estado se encuentra con una capacidad reguladora limitada para viabilizar la igualdad de acceso prevista en los sistemas de servicios (Cecchini, Filgueiras y Robles, 2014).

Dentro de esos países de brecha modesta de bienestar, pueden ser identificadas dos configuraciones distintas, que reflejen los esfuerzos, la dirección y los niveles de segmentación de los regímenes de bienestar. En un grupo están países con perfil más proteccionista, como Argentina, Uruguay y Brasil, en los cuales el Estado protege a la población que se encuentra fuera del mercado de trabajo con un fuerte esfuerzo fiscal en políticas de pensiones y asistencia, y con gasto relativamente menor en acciones orientadas al capital humano (como salud y educación). En otro grupo están los países con perfil productor, como Chile, Costa Rica y Panamá, que presentan una menor presencia del Estado en la protección de la población que se encuentra fuera de mercado.

Los gastos en salud son similares en los dos subgrupos (5,8% para los proteccionistas y 4,2% para los productores), pero en el segundo el gasto en educación es mayor:

alcanza el 7,7% del PIB, mientras que los proteccionistas presentan un gasto en educación en torno a 5,6%. Lo contrario ocurre con los gastos en seguridad social y asistencia, una vez que en el primer subgrupo tales gastos son más altos: situándose en torno al 12,5% de PIB para los países proteccionistas y en 6,5% en países productores. La cobertura de las pensiones es mayor en el grupo de los proteccionistas con más del 87% de la población de 65 años o más con cobertura, mientras que en el grupo de los productores ese porcentaje es cercano al 74%. Hay en esos países una tendencia a ampliar la capacidad de los que trabajan o irán a trabajar, mientras que en los países de corte más proteccionista el énfasis reside en la protección para los que no trabajan (Cecchini, Filgueiras y Robles, 2014: 28).

También en los países de brecha moderada la misma tipología es pertinente: dentro de los proteccionistas está Colombia y Ecuador, mientras que México, Perú y República Dominicana presentan un perfil productor/liberal, lo que se expresa no solamente en el volumen de las cargas tributarias, sino también en el acceso privado a los servicios de salud y educación. Tales países presentan un PIB mayor del que tienen los proteccionistas, y también un gasto público social en seguridad y asistencia menor (2,7% contra 4,3%), así como una menor cobertura de pensiones (22,5% contra 28,6%).

En los países de brecha severa de bienestar, se encuentra una homogeneidad mayor: gastos social y carga tributaria baja, baja cobertura y "gasto de bolsillo" en salud y educación de moderados a altos, principalmente para los más pobres. Estados con baja capacidad institucional y mercados de trabajo de alta precariedad y baja inclusión confirman las características más generales de los países situados en ese grupo. (Cecchini, Filgueiras y Robles, 2014).

El desafío de la región es cómo implementar sistemas de provisión pública universal en países en desarrollo, con pobreza masiva, amplio número de indigentes, pocos recursos para la inversión y capacidades institucionales frágiles para la formulación, gestión y evaluación de políticas públicas. Obviamente la implementación de modelos más o menos universales y agendas más amplias o restringidas de protección social dependen de la voluntad política, de decisión, de financiación, de capacidad de implementación y coordinación, todo lo cual está marcado por disputas entre valores e intereses no siempre fácilmente conciliables.

2. Universalidad y selectividad: una combinación, más que una antinomia

La situación actual en la cual se encuentra la protección social latinoamericana, con avances importantes, pero también con desafíos relevantes por delante, implica prestar especial atención a un aspecto todavía no resuelto en el debate conceptual, técnico y político de la región. Se trata de la articulación entre la universalización y la

selectividad o focalización, como dos ejes estructuradores de la producción y oferta de bienes y servicios sociales. En los países latinoamericanos, en un contexto de persistente desigualdad y desprotección de un enorme contingente de la población, la universalización de servicios básicos de educación, salud o incluso saneamiento, aún no fue alcanzada plenamente, y mucho menos con la calidad necesaria. La igualdad de acceso todavía no se ha alcanzado para una considerable parte de la población, lo que denota niveles todavía precarios de una protección social mínima, teniendo los derechos como eje. Mientras tanto, el acceso no es suficiente para garantizar equidad. Cada política sectorial tiene el desafío de universalizar la cobertura y garantizar que grupos históricamente excluidos tengan sus derechos y oportunidades restablecidos, lo que significa un compromiso con la equidad.

Combinar la universalidad con la diferencia no es algo trivial, pues presupone la perspectiva de la igualdad de derechos y, al mismo tiempo, el trato desigual para superar desigualdades; lo que en el campo de la producción de las políticas significa flexibilizar la oferta de servicios para adecuarlos a las necesidades de los grupos específicos y ofertar de forma universal determinados conjuntos de protecciones (servicios sociales de educación, salud, cuidado). En Europa, el universalismo basado en derechos constituye el núcleo de la estrategia. En América Latina, las transferencias condicionadas de renta, principal estrategia de protección social, dado lo observado, no se guían por la universalidad y no son sustentadas por derechos.

Mientras tanto, no se trata de contrarrestar universalismo y focalización, como si estas fuesen estrategias incompatibles e irreconciliables. Evidentemente, se pueden identificar estrategias de focalización con sentidos y orientaciones distintas, marcadas por diferentes concepciones de justicia que enmarcan la protección social en cada país y en cada momento. Tales concepciones constituyen el campo normativo y conceptual que orienta la definición de equidad y, por tanto, el diseño de las políticas de protección y políticas sociales de forma general. Según Kerstenetzky (2006), las concepciones de justicia proporcionan la estructura más amplia a partir de la cual las estrategias de universalización y focalización son encuadradas. Estas se distinguen, siguiendo la tipología clásica de Esping Andersen, por la relación que se establecen entre las instituciones del mercado y del Estado como promotoras de la distribución del bienestar. Una visión "mercado-céntrica" traduciría una concepción laxa de justicia, en contraposición a una definición más profunda, alineada con una perspectiva de justicia distributiva.

En una concepción laxa de la justicia, la focalización expresa una visión residual del Estado, cuyo papel central reside en la provisión de redes de protección social (*safety nets*) para aquellos que no tengan acceso a una protección vía mercado, que no accedieron a de los procesos económicos integradores. En una concepción profunda de la justicia, la focalización tendría la acción de reparación como necesaria para viabilizar la efectividad de derechos formalmente iguales, aunque distintos en su concretización

en la práctica. En ese sentido, acciones focalizadas serían un complemento de políticas universales, aproximando el ideal de derechos a una realidad de su ejercicio efectivo. Se trata, en esa visión de reparación de la focalización, de igualar oportunidades. Tales políticas de reparación pueden ser políticas redistributivas compensatorias (como las transferencias de renta y la distribución de ayudas para los más pobres), así como políticas redistributivas estructurales, que alteren de forma profunda la distribución de bienes y riqueza (como la reforma agraria o tributaria). La focalización, por lo tanto, entendida a partir de una concepción de ciudadanía, estaría lejos de una visión residual de un modelo mercado-céntrico. Políticas sociales de carácter universal, a su vez, estarían asociadas a derechos y sostenidas por argumentos como la eficiencia social y también por razones de naturaleza ética. Asimismo tales políticas pueden ser implementadas en modelos mercado-céntricos, en algunos sectores como seguridad social y oportunidades básicas de educación y salud, como es el caso de Gran Bretaña, según Kerstenetzky (2006). Lo que la autora argumenta es que no es posible identificar, automáticamente, focalización con residualismo/eficiencia y universalización con equidad, siendo que tales estrategias deben ser consideradas en el ámbito de concepciones de justicia, laxa o profunda, que sostienen el diseño de las intervenciones.

Evidentemente, la definición de un horizonte de cambios no es neutra ni se trata de una cuestión técnica, meramente. Involucra un juicio y un punto de partida normativo. Además de las evidencias de la eficiencia social de políticas universales frente a políticas focalizadas, tal debate supone adhesiones metateóricas, que incluso involucran juicios sobre la naturaleza del orden social. La perspectiva orientadora enfatiza aquí la necesidad de estrategias de inversión social, cuya combinación de políticas de carácter universal y focalizadas puedan ser desarrolladas en el marco de una concepción profunda de justicia redistributiva.

Algunas evidencias, además de una adhesión ética o normativa a ese principio de justicia profunda, permiten reforzar la justificación para la adopción de modelos más amplios de protección. Existen datos que permiten verificar que los modelos más universalistas de protección social pueden estar más fuertemente asociados con menor pobreza y desigualdad (Neubourg, Castonguay y Roelen, 2005) y esa constatación puede servir para orientar el camino que se pretende seguir en América Latina, que sufre las restricciones de los procesos de globalización y presenta condiciones más débiles para enfrentarlos. Aunque sea difícil establecer, sin ambigüedades, relaciones de causa y efecto, los autores (Neubourg, Castonguay y Roelen, 2005) sostienen la correlación entre sistemas de protección más universalistas y la existencia de menor nivel de pobreza en los países que los adoptan. Además de las disputas programáticas, valorativas y metateóricas, se tienen evidencias de que los sistemas de protección social de la Europa continental, con inversiones altas, están asociados a menos pobreza, absoluta y relativa, y a menor desigualdad. Las evidencias apuntan que el gasto social en esos países reduce la proporción de personas en la pobreza, sea esta media en términos relativos o absolutos. Los sistemas más universalistas de protección social son

claramente exitosos en la reducción de la pobreza, principalmente si se comparan con sistemas de matriz liberal o residual⁴.

Además de eso, políticas de corte universal favorecen las bases de solidaridad entre clases y ese es un punto relevante y con consecuencias importantes para el diseño de estrategias de intervención. Adoptar, de forma prioritaria, políticas focalizadas, reduce las oportunidades de sostenibilidad y de garantía de calidad de los servicios. Eso porque al enfocarse exclusivamente en los más pobres, excluyen sectores no-pobres, estratos medios, que poseen mayor poder político y voz, lo que reduce la base de sustento, pues las políticas se apoyarían en grupos con poca capacidad de movilización y de presión. Con esa estrategia, no existen puentes de comunicación o de construcción colectiva entre los dos grupos, lo que genera segmentación y dualidad social e indisposición para el financiamiento del sistema por parte de los no-pobres (Molina, 2003; Kerstenetzky, 2006).

Cabe relacionar la experiencia de los PTCR con un marco más amplio, orientado a expandir la esfera pública de cuidado y articular la transferencia de renta con servicios sociales universales y con políticas de trabajo. Este constituye uno de los desafíos que afronta América Latina en este inicio de siglo. Como ya fue destacado, existe un consenso razonable (Norton, Conway y Foster, 2002; Barrientos y Hulme, 2008; CEPAL, 2010; Cecchini y Martínez, 2011) sobre la necesidad de alargar la concepción de protección social de forma de incluir y articular tres conjuntos de políticas: (a) garantizar asistencia social, articulando beneficios/transferencias y servicios en el campo de la protección no contributiva, incluyendo sistemas de cuidado para públicos especialmente vulnerables, como personas mayores, niños y discapacitados; (b) proveer seguridad, en el ámbito de la protección contributiva; (c) promover una estructura de oportunidades robusta, en el campo de la regulación de los mercados de trabajo, de las políticas de empleo, renta y de acceso a crédito, que estarían vinculadas al ámbito de la promoción social, en clara articulación con las políticas de trabajo, empleo y renta.

4. Los Estados Unidos se encuentran en una posición de mayor pobreza y menos gasto social, al contrario de países como Dinamarca o Suecia. Evidencias también demuestran que, además de más personas ser pobres en los Estados Unidos y en Reino Unido, cuando se comparan con países de la Europa continental, la duración de la situación de pobreza para los americanos es mayor. Cuando se observa la pobreza por franja de edad en los diferentes países, esas diferencias quedan aún más evidentes. En Suecia y en Bélgica, por ejemplo, menos del 5% de los niños viven en la pobreza. Ese número sube hasta el 10% en Francia y Alemania y llega al 20% en Italia, Estados Unidos o Reino Unido (Neubourg, Castonguay y Roelen, 2005: 5). Desde el punto de la estructura de la desigualdad, Suecia, Bélgica, Francia, Alemania y Holanda presentan una desigualdad menor de la existente en los países anglosajones. Los autores llaman la atención sobre un aspecto interesante en el análisis de tasas de pobreza entre países. Buscando captar el impacto del gasto en la reducción de la pobreza, las simulaciones apuntan que, aunque Suecia sea uno de los países con menor pobreza y desigualdad después de las transferencias, se encuentran en una situación de "alta" tasa de pobreza antes de las transferencias; al contrario que los Estados Unidos, por ejemplo, cuyo porcentaje de pobres antes de las transferencias es más baja de que en cualquier país europeo. La protección social de carácter universalista de los países de la Europa continental contribuye a modificar, a partir de los impuestos y beneficios, situaciones de gran desigualdad antes de las transferencias: "En realidad, al comparar las tasas de pobreza antes y después de los impuestos y transferencias, queda claro que los impuestos directos y las transferencias sociales contribuyen bastante para el alivio de la pobreza en todos los países, pero en los Estados Unidos menos que en los otros" (Neubourg, Castonguay y Roelen, 2005: 8).

Un punto central es la necesaria articulación de esas dimensiones de protección con el acceso a servicios de salud y educación de base universal.

Los PTCR han sido exitosos en la reducción de la brecha de pobreza, pero son insuficientes para superarla, si no vienen acompañados de otras políticas de carácter estructural, como el modelo de inversión social, que se sostiene en una articulación directa entre la dimensión económica y la dimensión social de las políticas de bienestar, con impactos efectivos en el desarrollo.

Un punto importante a ser considerado en el análisis de los PTCR respecto a su interacción con políticas de promoción social consiste en la posibilidad de ese tipo de programa de generar mayores niveles de autonomía o del empoderamiento de las familias e individuos que de ellos participan. Mientras tanto, la caída de la renta, una vez que se sale del programa, plantea un problema central de las políticas sociales dedicadas a la reducción de la vulnerabilidad. ¿Cómo es posible que hogares vulnerables puedan prescindir de los apoyos y beneficios, sin caer nuevamente en los riesgos e incertidumbres de la pobreza?

Esa cuestión remite el problema de las “puertas de salida”, que ha sostenido el debate y buena parte de las críticas a dichos programas. Para esa población, los programas oficiales de empleo y renta, concentrados en el sector formal de la economía, no llegan. La baja cualificación, los déficits de escolaridad y de activos, de forma general, restringen el acceso de las poblaciones más pobres al mercado de trabajo.

Se sabe que la marea alta no levanta todos los barcos y que la expansión de la economía o el crecimiento económico, por sí solo, no es capaz de impulsar y superar las condiciones de vulnerabilidad de gran parte de la población pobre en el subcontinente. Sin alternativas y una visión estratégica de las políticas de protección y desarrollo social, se corre el riesgo de generar una situación de dependencia permanente de los beneficiarios en relación a la provisión pública, lo que, además de un impacto negativo desde el punto de vista de una política social emancipadora y dirigida a la autonomía de los ciudadanos, presenta problemas evidentes de sostenibilidad tanto social como fiscal.

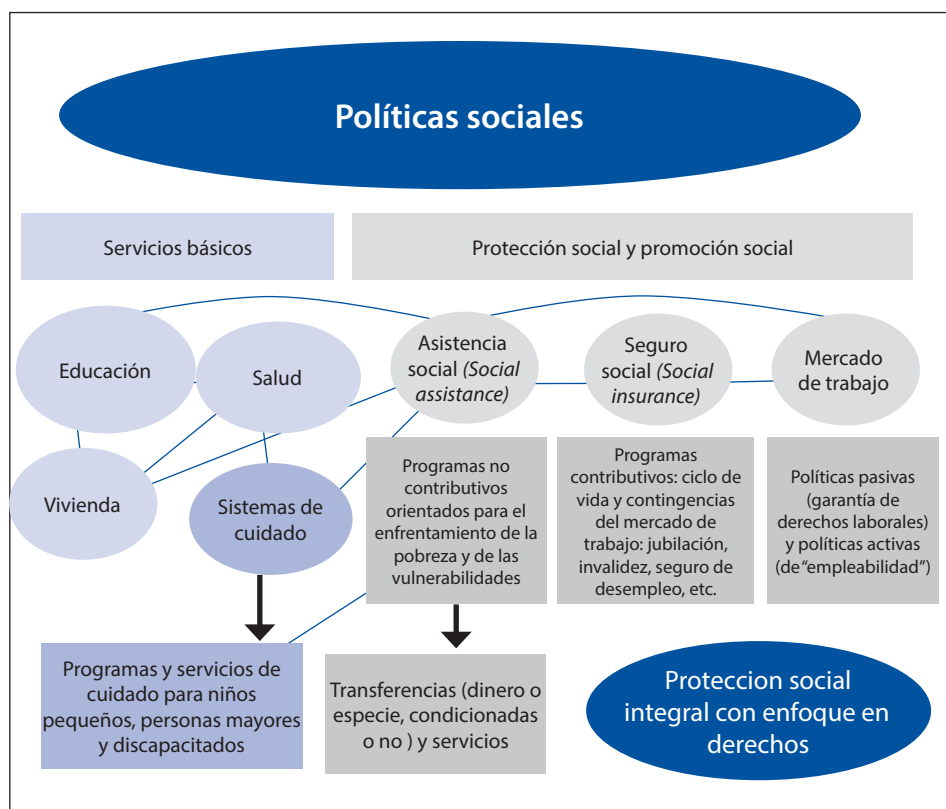
3. Algunos desafíos sobre la perspectiva de gestión pública: en dirección a la construcción de un sistema integral de protección social en América Latina

El desafío de la promoción de la equidad —que consiste en tratar desigualmente a los desiguales dirigiéndose a la reversión de las desigualdades— demanda una redefinición del papel del Estado, de la forma tradicional de producción de sus políticas,

exigiendo alteraciones en el campo de cada política sectorial y en las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno. El tema de la intersectorialidad entra en el discurso y en la agenda, para expresar la necesidad de formas de gestión capaces de operar la articulación necesaria entre las políticas de asistencia (transferencia y servicios) y las políticas de salud y educación.

Desafíos de naturaleza conceptual sobre el tamaño y la configuración deseada y adecuada de un Estado de protección social implican la redefinición del alcance de un modelo de protección social integral, centrado en derechos, en el cual los servicios sociales universales (educación, salud y cuidados) sean integrados a las transferencias y a los servicios focalizados en la población pobre y más vulnerable, de forma articulada incluso a los sistemas de seguridad básica y a las políticas de empleo y renta, en el campo de la promoción social (Cecchini y Martínez, 2011). Esa amplia concepción de protección, sin embargo, exige o impone la necesidad de condiciones institucionales adecuadas para la producción de políticas efectivas y, al mismo tiempo, suficientemente específicas para proporcionar respuestas a demandas heterogéneas.

Figura 2. Enfoque de la protección social integral con enfoque en derechos



Fuente: elaboración propia, basada en Cecchini y Martínez, 2011.

Combinar estrategias universales—como la provisión de los servicios de educación y salud—, con programas enfocados en la población más pobre o vulnerable impone desafíos no triviales. Un modelo de protección social integral supone la combinación de políticas de corte universal, teniendo como base demandas y necesidades más homogéneas, y políticas selectivas, que adoptan modelos de producción más flexibles, que responden a demandas y necesidades heterogéneas de la población y de los territorios. La cuestión que emerge en la agenda de las políticas de protección no contributiva es la de la integración entre beneficios y servicios, sean asistenciales o del campo de la salud, educación, trabajo o cuidados. Una perspectiva integral en el ámbito de la protección social, entendida bajo la matriz de los derechos, depende de la estructuración de un sistema que combine, consistente y articuladamente, estrategias universales y focalizadas, y que estas sean establecidas de forma coherente y adherente a las demandas y necesidades de protección social de los grupos, individuos y regiones. Además de ser moldeadas a partir de las demandas y necesidades, la efectividad de las políticas focalizadas depende, en gran parte, de la existencia previa de políticas universales. Ambas orientaciones son necesarias, pues son complementarias y utilizadas para situaciones diferentes.

Un punto importante a destacar, como obstáculo a esa integración necesaria entre políticas universales y focalizadas es que no todos los sectores necesitan unos de los otros de la misma forma o en la misma intensidad. Cuando se trata de políticas más consolidadas, con sólidas estructuras institucionales, presupuestarias y de personal, con redes capilarizadas de equipamientos, como son los casos de la salud y de la educación, la interdependencia puede ser más reducida, pues tales áreas ostentan mayor control sobre sus recursos, procesos y rutinas. Ya el área de asistencia social, más reciente en su conformación sistémica, está menos institucionalizada, trabaja con tecnologías más blandas de intervención que son menos rutinizables, tiene menos control sobre los recursos necesarios para implantar, de forma consistente, su red de servicios y dotarlos de los profesionales necesarios (Veiga y Bronzo, 2014). Además de eso, la propia naturaleza de la política de asistencia supone un adecuado funcionamiento de las otras políticas, siendo que los objetivos de protección y promoción no se alcanzan sin que las personas tengan salud y educación, vivienda y trabajo, condiciones mínimas en términos de capacidades humanas.

La integración de la asistencia (involucrando transferencias y servicios), con la educación y salud de base universal constituye uno de los desafíos cruciales para la creación de un sistema de protección social integral. Sin embargo, para eso, es necesaria también la articulación con políticas de trabajo y renta, en un eje orientado para la promoción social.

En ese sentido, un cambio significativo puede ser señalado en la trayectoria reciente de los países europeos en el campo de la protección social. El principio de la activación—entendido como un conjunto de directrices e intervenciones orientadas para la inserción de los beneficiarios en el mercado de trabajo, buscando reducir el tiempo de

permanencia en el sistema de protección— fue una respuesta a las críticas de que el sistema favorece una cultura de dependencia. Sin embargo, la forma en la que ese principio fue incorporado en los diversos modelos presenta importantes distinciones: en los países de régimen liberal el énfasis en el *workfare* exigía una contrapartida de trabajo para el acceso a las prestaciones sociales (“activación de incentivos”), en los países continentales la lógica era de la “activación ocupacional”, mientras que en los países de tradición social demócrata hubo una “activación de la cualificación”, centrada en políticas de empleos de calidad, con énfasis en la formación de larga duración, con alta inversión en capital humano, al contrario de los otros tipos de activación, con impacto nulo o bajo en esa dimensión (Kerstenetzky, 2014). La adopción de la activación como directriz en los países liberales y continentales significó una remercantilización de la protección, la precarización de las condiciones de trabajo, el dominio del principio del mercado y de su lógica de incentivos y subvenciones en las políticas de empleo. Es importante considerar, por lo tanto, qué estrategias predominan en el escenario latinoamericano y cuáles son las decisiones que se han tomado.

Sin embargo, aunque sea alcanzada una mayor articulación entre las políticas, la complejidad de los problemas exige ir más allá de las transferencias condicionadas de renta o de su provisión articulada con servicios socioasistenciales o servicios de otras políticas sociales. Aunque esos puntos sean centrales para viabilizar mayor capacidad de protección en el ámbito de las políticas no contributivas, los déficits de protección de la región exigen una estrategia aún más robusta para su resolución. Las políticas sociales encuentran límites muy fuertes relacionados con salario, empleo y distribución de renta, dinámicas del mercado de trabajo, de desarrollo urbano y rural, lo que hace referencia a otros conjuntos de políticas del Estado y también a las dinámicas del mercado. Las implicaciones de las políticas económicas, de desarrollo, urbanas y de infraestructura están directamente relacionadas con las situaciones de pobreza y exclusión, y funcionan como barreras o, en caso de ausencia o mala calidad de los servicios, como elementos potenciadores y perpetuadores de esas mismas condiciones de vulnerabilidad y destitución.

La definición de qué protección para qué sociedad depende, por lo tanto y sobre todo, de una visión integral, holística si se quiere, de los fenómenos de la pobreza y desigualdad y de sus soluciones, que constituyen la base para la construcción de sistemas de protección social más integrales y comprometidos, de hecho, con la efectividad de los derechos y con una visión profunda de justicia social.

Bibliografía

- Arriagada, I. y Mathivet, C. (2007), *Los programas de alivio a la pobreza. Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores*. Serie Políticas Sociales, n° 134. Cepal, Chile.
- Barrientos, A. y Hulme, D. (2008), "Social Protection for the Poor and Poorest: An introduction". En A. Barrientos y D. Hulme, *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*. Basingstoke, UK & New York, USA, Palgrave Macmillan.
- Bronzo, C. y Lobato, L. (2013), *Um Balanço Das Evidências E Alguns Achados Sobre O Ambíguo Efeito Das Transferências De Renda Sobre As Mulheres*. Artigo Apresentado Congresso ALAS, Chile.
- Bronzo, C. y Mendes, Maria C. (2014), *A Política de Assistência Social no Brasil e a provisão de serviços socioassistenciais nos municípios: entre o ideal e o real*. Paper preparado para o CLAD.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011), *Programas de Transferencia Condicionada. Balance de la experiencia reciente en América Latina y Caribe*. Cuadernos Cepal, 95. Chile.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Cecchini, S., Filgueira, F. y Robles, C. (2014), *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. Série Políticas Sociales, 202, CEPAL.
- Cohen, E. y Franco, R. (2006), "Los programas de transferências con corresponsabilidad em América Latina: similitudes y diferencias". En Cohen, E. y Franco, R. (coord.), *Transferências com coresponsabilidade. Uma mirada latinoamericana*. México, SEDESOL.
- Esping-Andersen, G. (1991), *As três economias políticas do Welfare State*. *Lua Nova*, SP, n° 24 pp. 85-116.
- Filgueira, F. (1999), "Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". En Melo, M. A. (org.), *Reforma del Estado y cambio institucional en Brasil*. Recife, Editora Massangana, pp. 73-110.
- Filgueira, F. et al. (2005), *Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida latinoamericanas*. INDES, junio.
- Fonseca, A. (2006), *Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. Draft.
- Garrido, Lorena A. (2012), *Los programas de transferencia condicionada de renda en América Latina. Cuestiones pendientes desde una perspectiva de género*. Working Paper (WP 2012-20), Gigapp. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración e Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- González de la Rocha, M. (2005), "Familias y política social en México. El caso de oportunidades". Reunión de expertos - Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales. CEPAL.
- Kerstenetzky, Celia L. (2006), "Políticas Sociais: focalização ou universalização?". *Revista de Economia Política*, vol. 26, n° 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro.
- Kerstenetzky, Celia L. (2014), "¿Del Estado de bienestar keynesiano al Estado de bienestar schumpeteriano? Una agenda socialdemócrata para el siglo XXI." Texto preparado

- para la Conferencia de Clausura del *Sexto Diálogo Nacional por un México Social. Volver a lo fundamental*, UNAM, Ciudad de México, noviembre 2013, abril.
- Molineux, M. (2006), "Mothers at the service of the New Poverty Agenda: Progresar/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Program". *Social Policy & Administration*, vol. 40, nº 4. August.
- Moreira, Natália C. (2013), *Empowerment, gender inequality and social mobility in Bolsa Familia Program*. International Public Policy Conference. France, 2013.
- Neubourg, C., Castonguay, J. y Roelen, K. (2005), *Redes de segurança social e assistência social focalizada: lições da experiência europeia*. Maastricht Graduate School of Governance. Universidade de Maastricht.
- Palme, J., Nelson, K., Sjoberg, O. y Minas, R. (2009), *European social models, protection and inclusion*. Research report. Stockholm, Institute for Future Studies.
- Pautassi, L. (2007), *Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde el enfoque de derechos*. Reunión de Especialistas. Futuro de las familias y desafíos para las políticas públicas. CEPAL. Santiago de Chile.
- Raczynski, D. (1999), "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza". En. Tokman, V. E. y O'Donnell, G. (orgs.), *Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos*. Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Raczynski, D. (2002), "Equidad, inversión social y pobreza, innovar en cómo se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales". Documento preparado para el Seminario *Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad*, MIDEPLAN.CEPAL, 23-24 de mayo.
- Repetto, F. (2010), "Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos". Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, nº. 47. Caracas.
- Soares, S., Guerreiro, Rafael O., Veras, Fábio S., Medeiros, M. y Zepeda, E. (2007), *Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a desigualdade*. IPEA, Texto para Discussão No 1293. Brasília.
- Suárez, M. y Libardoni, M. (2007), "O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres". En Vaitsman, J. y Paes-Sousa, R. (org.), *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*, vol. II. MDS. Brasília.
- Timo, Thereza R. (2013), *Políticas de Transferência condicionada de renda e seus efeitos sobre a vida das mulheres beneficiárias*. Dissertação de Mestrado, PUC/MG.
- Veiga, L. y Bronzo, C. (2014), "Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte". *Revista Administração Pública*, 48 (3), RJ. maio/jun.
- Villatoro, S. P. (2005.), "Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias. Algunas reflexiones". Reunión de expertos *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. CEPAL.
- World Bank (2014), "The State of Social Safety Nets 2014".
- Zibecchi, C. "Programas de transferência de ingresos. Mas condicionalidades e menos derechos para las madres pobres? Un analisis em base a tres experiências de América Latina". s/d