

La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional.

Social protection.

Conceptual tensions between security and social assistance in regional key.

Por **Adriana Clemente*** y **Carolina Maglioni****

Fecha de Recepción: 23 de enero de 2016.

Fecha de Aceptación: 17 de marzo de 2016.

RESUMEN

Este trabajo reflexiona de modo crítico sobre la noción de protección social que hoy se utiliza para englobar sistemas muy diferentes bajo un mismo ideario de protección (que no es tal). Para ello, revisa la convergencia de los sistemas de seguridad y ayuda social, tanto en lo conceptual como en su evolución, a fin de evitar el riesgo de analizar los instrumentos de la política social sin problematizar el modelo de Estado de Bienestar (EB) que lo contiene. El artículo trata sobre la vigencia del pensamiento liberal y sus principales convenciones, el devenir de la noción de Estado de Bienestar y de protección social cuando se utilizan como sinónimos, así como la evolución de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) cuya centralidad domina el debate sobre sistemas de protección en la región. Asimismo, advierte sobre la tendencia reduccionista que puede operar bajo la amplia idea de la *pro-*

tección social, resultando más fortalecidos los dispositivos de “ayuda” que los de “seguridad”. Algo que puede resultar funcional para el libre albedrío de las llamadas fuerzas de mercado.

Palabras clave: *Estado de Bienestar, Protección Social, Pobreza.*

ABSTRACT

This paper reflects critically about the concept of social protection that now is used to included very different systems under the same idea of protection (that is not so). To do this, reviews the convergence of security systems and social care, both conceptually and in their evolution, to avoid the risk of analyzing models of social policy without question the Welfare State (WS) containing it. The article is about the actuality of liberal thought and its main conventions, the evolution of the notion of EB and social protection when used as synonyms,

* Licenciada en Trabajo Social. Docente e Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: aclemente@arnet.com.ar

** Licenciada en Sociología (FCS/UBA). Becaria doctoral UBACyT. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: carolinamaglioni@yahoo.com.ar

as well as the evolution of Conditional Cash Transfer Programs (PTC) whose centrality dominates the debate on protection systems in the region. It also warns of the reductionist trend that can operate under the extensive idea of social protection, resulting more strengthened the devices of "help" than of the "security". Something that can be very functional for the free will of the calls market forces.

Keywords: *Welfare State, Social Protection, Poverty.*

Introducción

El tiempo transcurrido desde la crisis del 2001 y sus consecuencias en materia de integración de la sociedad argentina, da cuenta de cómo los procesos de dualización de la sociedad tienden a reproducirse, aún a pesar de la recuperación de la inversión social (educación, salud y seguridad social) que se produjo en el período 2003-2015. La experiencia de estos años indica que la desinversión y la pérdida de los canales de movilidad social tienen consecuencias a largo plazo y se expresa de manera generacional, afectando particularmente a algunos segmentos de la sociedad, donde los jóvenes y en especial las mujeres ocupan un lugar central.

Este trabajo reflexiona sobre la noción de protección social y su producción como valor de la política social en un contexto donde varios países de la región, desde mediados del 2000, vienen realizando esfuerzos para fundar o refundar el rol del Estado en la provisión de bienestar y reducción de las desigualdades, y que ahora, cumplido un ciclo de acumulación, hay reivindicaciones que se ven nuevamente amenazadas¹.

El artículo propone revisar la convergencia de los sistemas de seguridad y ayuda social, tanto en lo conceptual como en su evolución institucional, a partir de la centralidad que vienen teniendo en la región los Programas de Transferencias Condicionadas (de aquí en adelante, PTC)². Optamos por mantener e insistir con la diferencia de conceptualización entre la ayuda social y la seguridad social como partes complementarias del sistema de protección, a la vez de revisar de modo crítico la noción de protección social que hoy se utiliza para englobar sistemas con diferencias significativas de calidad y cobertura. Se trata de evitar el riesgo o la tentación de analizar los modelos de política social sin problematizar el modelo de Estado de Bienestar que lo contiene.

Advertimos sobre la tendencia reduccionista que puede operar bajo la amplia idea de la protección social, lo que puede favorecer que, de modo solapado, resulten más fortalecidos dentro del sistema de la política social los componentes de "ayuda" que los de "seguridad". Castel (1997) señala la diferencia entre seguridad social y ayuda

económica y social del país. Por su naturaleza, el modelo de libre mercado irrestricto anticipa la rápida pérdida de los instrumentos de redistribución de la riqueza producida en los 12 últimos años, durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). La Argentina a fines del 2015 resultó ser el país de América Latina que había alcanzado la mejor participación de los trabajadores en la distribución de la riqueza, así como el sistema de seguridad social con mayor cobertura previsional de la región.

1 Este artículo se escribe en un contexto de cambio de gobierno en la Argentina, donde un partido conservador acaba de ganar las elecciones presidenciales y, por su concepción liberal de la política económica, otorga al mercado un renovado lugar en la dinámica

2 Utilizamos "Programas de Transferencias Condicionadas" (PTC) de CEPAL entre las diversas denominaciones que pueden encontrarse en la bibliografía sobre el tema.

social, siendo la primera un medio de socialización generalizada de los riesgos al cubrir a los asalariados, sus familias y, finalmente, a todos los que se inscriben en el orden del trabajo. Por su parte, la ayuda social refiere a la asistencia subsidiada para aquellos que no está asegurada por el trabajo o la propiedad. Para el autor, en las últimas décadas la evolución de esta dualidad, lejos de superar las diferencias, las profundizó y puso en retroceso a las políticas integradoras, multiplicando los tratamientos especiales para la “población en problemas”. La falta de definiciones sobre las fronteras entre uno y otro conjunto de instrumentos y sus criterios de instrumentación puede ser funcional para la progresiva transformación de los sistemas de seguridad y su evolución en la medida que los componentes contributivos se ven restringidos.

En este marco, el presente trabajo se organiza en cuatro apartados: el primero de contexto, centrado en los debates que definen este momento histórico como posneoliberal en franca polémica con las evidencias que refutan esta hipótesis; el segundo, problematiza el modo en que se han ido relativizando los componentes del Estado de Bienestar y su progresiva sustitución por la noción de Protección Social, esta última más vinculada a la ayuda que a la seguridad social; en tercer lugar, se hace un breve recorrido por los PTC, su evolución y estudio comparado en América Latina. Finalmente, se comparan observaciones referidas a la accesibilidad de los sistemas de protección social para los sectores que tienen mayor dependencia del subsidio.

Notas sobre el contexto

Durante la primera década del siglo XXI asistimos a un nuevo contexto político continental signado por la asunción, a través de la vía electoral, de una serie de nuevos gobiernos que se denominan de izquierda o progresis-

tas³ (Sader, 2008, 2009 y 2012; Vilas, 2011; Filgueira, 2013). Sin embargo, las marchas y contramarchas de los procesos económicos y sociales dan cuenta de una transición, que por momentos se manifiesta como una pulseada entre fuerzas progresistas y conservadoras, resultando el campo social uno de los principales lugares donde se materializan estas pujas.

Las principales características que definieron el cambio de escenario político en la región se pueden resumir en tres órdenes, donde se produjeron las transformaciones más emblemáticas: gobernabilidad, macroeconomía y enfoque de las políticas sociales. Compartimos algunas observaciones en estos tres planos.

En lo que hace a gobernabilidad destacamos, la revalorización del rol Estado como herramienta de desarrollo⁴ y bienestar, tanto en la opinión pública que reclama una mayor

3 Chávez en Venezuela, Inácio “Lula” da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en la Argentina, Evo Morales en Bolivia, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Tabaré Vázquez y José “Pepe” Mujica en Uruguay, Daniel Ortega en Nicaragua, Rafael Correa en Ecuador, Fernando Lugo en Paraguay. Las invocaciones de cambio son similares, sin embargo, este conjunto de gobiernos no es homogéneo, presentándose matices y diferencias en las medidas efectivas.

4 En este contexto se ponen en discusión las estrategias de desarrollo propias de los países. En general, prevalece la defensa de posturas teóricas donde el crecimiento del PBI es visto como indispensable para la disminución de la pobreza –pues permite aumentar los recursos estatales para aplicar a programas de atención a la pobreza de mayor cobertura–, siendo clave la inversión extranjera y el aumento de las exportaciones (fundamentalmente del sector primario como minería, hidrocarburos y agro-alimentos como soja).

presencia estatal, como así también, en varios gobiernos que impulsan una gestión más activa en un amplio espectro de asuntos económicos y sociales relevantes para el desarrollo y el bienestar social (Vilas, 2011; Gudynas, Guevara y Roque, 2008).

En el plano económico lo distintivo será el impulso de políticas activas en materia de desarrollo económico y social. Esto se expresa, por un lado, en:

la recuperación de la propiedad y el control de recursos energéticos y de servicios básicos y la creación de empresas públicas en sustitución de empresas transnacionales (Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Venezuela). El Estado asume un papel más activo de regulación y orientación en áreas que tradicionalmente pertenecieron al sector público de la economía y que fueron privatizadas en décadas pasadas como parte del programa neoliberal. (Vilas, 2011: 68)

Estas políticas de soberanía se acompañan con planes de desendeudamiento externo⁵ y políticas de integración regional alternativas respecto a la hegemonía norteamericana y su propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)⁶.

En cuanto al plano social, las políticas sociales se presentan como un cambio frente a las tendencias previas en la línea de los llamados "mínimos sociales", buscando atender las causas de la pobreza y la desigualdad. Para algunos analistas, estos gobiernos parecen seguir la transición hacia un modelo de 'tercera generación' en las políticas sociales, basado en

un papel activo del Estado, una ampliación del gasto social y la utilización de diferentes estrategias (económicas, sociales y culturales) en convergencia. De modo más específico podemos observar que, en la mayoría de los países señalados, se llevan adelante políticas en perspectiva redistributiva.

Algunos autores caracterizan como pos-neoliberal a esta etapa (Borón, 2003; Sader, 2008, 2009 y 2012; Vilas, 2011) al considerar que nos encontramos en tránsito del neoliberalismo a algo diferente, abriéndose un abanico de posibilidades que alberga alternativas que asumen características específicas y diferentes entre sí, sin llegar a configurar un nuevo modelo⁷.

A modo de hipótesis, es posible postular que el escenario político y principalmente el económico latinoamericano durante la primera década del siglo no puede superar la instancia de transición hacia una etapa pos-neoliberal debido a la presencia de continuidades estructurales del neoliberalismo, tanto económicas como culturales. En este período, el ciclo progresista convivió con un tipo de desarrollo primario-exportador extractivista bajo dominio de capital transnacional, el cual no alteró la inserción económica de estos países como exportadores de materia prima. Estas dificultades para cambiar la matriz productiva en un contexto recesivo internacional vienen

5 Se destacan las decisiones de desendeudamiento adoptadas por Brasil y la Argentina.

6 Podemos mencionar el fortalecimiento del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y el surgimiento de otras experiencias de integración como el ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas) y UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas).

7 La categoría pos-neoliberalismo resulta vaga y controvertida. Incluso es cuestionado su uso por parte de la izquierda latinoamericana y el pensamiento crítico para denominar a proyectos orientados a generar alternativas al neoliberalismo porque, según Stolowicz (2005, 2010), éste fue acuñado por el propio sistema "haciendo del anti-neoliberalismo un terreno de disputa ideológica y política, en el cual interviene para neutralizar los impactos de la crisis social sobre su dominación" (Stolowicz, 2005: 6).

afectando a los gobiernos progresistas y sus políticas redistributivas⁸.

De hecho, algunos procesos se han debilitado políticamente con el avance significativo de la derecha durante 2015: Mauricio Macri (líder de un partido conservador) llegó a la presidencia en la Argentina, la oposición obtuvo la mayoría en el parlamento venezolano, el “No” ganó el referendo para la reforma constitucional que habilitaría la continuidad de Evo Morales en un cuarto mandato presidencial, persisten las presiones para acosar a Dilma Rousseff en Brasil y crece la oposición en Ecuador. Más allá de los múltiples factores que explican cada caso, es posible que tengamos que asumir la capacidad del neoliberalismo de reinventarse, superados los conflictos sociales de inicios de la década, sobre las bases del poderío económico de los países e intereses de los países centrales.

Los estudios sobre el EB y la Protección Social. Desplazamientos conceptuales.

En este apartado, vamos a explorar algunas de las contradicciones y vacíos que contribuyen a producir lo que llamamos *desplazamiento conceptual*, en referencia al proceso donde un *concepto clave* que opera en un campo específico, se utiliza en tantos sentidos que termina desnaturalizando su definición original. En este caso, nos referimos a la centralidad de la noción de Protección Social por sobre la de Estado de Bienestar, siendo que en la bibliografía sobre política social ambas categorías están fuertemente emparentadas, pero no sub-

sumidas. Muller (2002) dice que la ambigüedad terminológica puede ser entendida como un tema semántico propio de lenguaje, donde la práctica social se entremezcla con los lenguajes especializados de las ciencias sociales, lo que da lugar a divergencias de significados que deben ser sometidos a nuevas especificaciones.

Según el desarrollo precedente que nos ubica contextualmente, y a modo de ejercicio de análisis, proponemos reflexionar sobre el derrotero de la noción de protección como atributo principal del Estado de Bienestar y no como categoría sustitutiva del mismo. Una simple revisión de la bibliografía que dio sustento a la reforma del Estado de la que fueron objeto los países de la región en los '90, es ejemplificadora de cómo los cambios (privatizaciones, reducción del gasto social, endeudamiento, etc.) lograron consenso bajo la hipótesis (nunca probada) de que los problemas de la economía se debían a la crisis del Estado de Bienestar. Dicha hipótesis tuvo tanto éxito que países que nunca habían experimentado el EB se sumaron a la crítica y también admitieron reformas en ese sentido⁹. De ahí que nos interese reflexionar sobre los atributos que esperamos tenga un sistema de protección social como parte de un modelo de bienestar que

8 “Durante el 2015 las exportaciones latinoamericanas declinaron por tercer año consecutivo. El freno del crecimiento chino, la menor demanda de agro-combustibles y el retorno de la especulación a los activos financieros tienden a revertir la valorización de las materias primas” (Katz, 2016).

9 Es el caso de Honduras, El Salvador, Bolivia y otros países que fueron objeto de experimentos sociales por parte de la Cooperación Internacional, como los Fondos de Inversión Social (FIS), que ante la ausencia de Estado Social pasaron a ser los principales ejecutores de la llamada política social de combate a la pobreza en esos países. Vilas (1998) hace una caracterización de los FIS y sus operatorias en diferentes países de la región. Del mismo modo es posible ver notas sobre su envergadura y actuación en el documento de la Organización de Estados Americanos (OEA) (2001). *Lecciones aprendidas y perspectivas de cooperación entre los fondos de inversión social.*

lo contenga y direcciona sus instrumentos. La hipótesis subyacente es que diferentes modelos pueden utilizar los mismos instrumentos, como lo demuestra el caso de los PTC, sin embargo el lugar de los instrumentos se alinea con uno u otro ideario de bienestar que, a su vez, se dirime en el campo de la política y sus relaciones de fuerza en torno a la puja redistributiva.

En principio, debemos observar que el derrotero conceptual de la protección social, ya sea como atributo o como objeto, no puede analizarse desvinculado de las indefiniciones que también tiene la noción de Estado de Bienestar y que desarrollamos a continuación brevemente.

La mayoría de las definiciones coinciden en describir funciones del Estado en la previsión, la educación, la salud y la asistencia social. Otro grupo, además de describir, contextúa políticamente la definición y ubica al EB como un dispositivo del capitalismo en su función de reproducir la fuerza de trabajo. Ambas orientaciones son complementarias, aunque uno u otro énfasis determina posiciones más o menos críticas sobre el EB y su importancia.

Habermas (1995) ubica al EB como una expresión de lo que él denomina capitalismo tardío o de organización, debido a que en su constitución el Estado retomó una posición central como instancia de legitimación que debe poner límites al juego del mercado y así asegurar la reproducción del propio sistema. Por su parte, Castel (2004) prefiere hablar de Estado Social en referencia al "rol político del Estado", en el sentido de estar inscripto en el corazón del sistema de regulaciones de las sociedades modernas para asegurar su cohesión.

Una de las definiciones más utilizada es la de Wilensky (1965 citado en Ferrara, 1995) que postula que la esencia del EB es la protección gubernamental de estándares mínimos de renta, alimentación, salud y seguridad física, instrucción y vivienda, garantizada a cualquier

ciudadano como derecho político. Esta definición, según plantea Ferrara (1995), presenta deficiencias al momento de analizar los diferentes modelos de EB y señala por lo menos tres cuestiones: a) quién establece la cesta de "bienes", b) qué se entiende por "estándares mínimos", y c) qué se entiende por derecho político, en referencia a si el derecho a la protección lo tiene el trabajador (que hace contribuciones al sistema) o el que vota (sea o no contribuyente directo al sistema).

Ferrara, como resultado de sus estudios comparados sobre los diferentes modelos de EB, propone una definición genérica. Para este autor, el concepto de EB connota un conjunto de respuestas de *policy* al proceso de modernización, consistente en intervenciones públicas en el funcionamiento de la economía y en la distribución de las expectativas de vida, las cuales se orientan a promover la seguridad y la igualdad de los ciudadanos, introduciendo, entre otras cosas, derechos sociales específicos dirigidos a la protección en el caso de contingencias preestablecidas, con la finalidad de aumentar la integración social de sociedades industriales con alta movilización.

De este modo, introduce la idea de contingencias preestablecidas (estandarizadas) y la de seguridad e igualdad. A su vez, pondera que en esta definición están los elementos básicos de la comparación cuando se deja abierta a la evidencia empírica la posibilidad de responder por el tipo de derechos, las contingencias seleccionadas y el ideario de integración. Todos componentes que pueden variar de una sociedad a la otra, y así alimentar la comparación que deriva luego en la construcción de tipologías.

Titmuss, en 1958, presenta una tipología que distingue tres modelos con funciones contrastantes de política social:

- a. Modelo residual de políticas de bienestar, también llamado Modelo de Asistencia Pública, que actúa cuando las dos vías de

respuesta natural (familia y mercado) no actúan.

- b. Modelo de rendimiento industrial o remunerativo en el cual los programas públicos juegan un rol complementario al sistema económico vinculado al trabajo.
- c. El modelo industrial-redistributivo en el que los programas públicos constituyen un eje central de la sociedad que se organiza en torno a prestaciones universales independientemente del mercado, sobre la base del principio de necesidad¹⁰.

Análisis comparados posteriores derivaron en la necesidad de trabajar las diferencias que presentan los Estados de Bienestar tipo b y c, de acuerdo a aspectos más cualitativos. Según relata Ferrara, la línea de corte termina siendo el modo en que se maneja el universalismo y cómo se organizan las políticas entre lo que se denominó universalismo mínimo o máximo. Mínimo refiere a que se asegura un piso para las rentas bajas, ya que las rentas altas recurren al mercado. El universalismo máximo (observado en los países escandinavos) sería el que trata de evitar políticas de bienestar dual. Este tipo de distinción ha tenido consecuencias al analizar el tercer modelo propuesto por Titmuss (anglo-escandinavo) y diferenciar subgrupos según se pone en práctica uno u otro tipo de universalismo: mínimo u horizontal (red de protección hacia abajo) y universalismo máximo o

vertical¹¹. En el análisis de las reformas y la introducción de los PTC como herramienta central de la atención a la pobreza en AL, la noción de universalismo mínimo u horizontal es importante porque también marca la divisoria de aguas entre los modelos que han adoptado los países.

América Latina hereda estas tipologías que no se adaptan a la experiencia regional. Entre los trabajos que se propusieron el análisis comparado de las formas y contenido de los modelos de bienestar en AL, destacamos los de Fernando Filgueira (1999) y de Martínez Franzoni (2008) que trabajan sobre indicadores estadísticos. Por su parte, Fleury (1997) también propone una clasificación que surge del carácter abarcador o no de la seguridad social (contributiva) y su cobertura en los diferentes países de AL.

Filgueira (1999), como reacción a los modelos europeos, propone para América Latina una tipología en base a diferentes variables tomadas en la década del '70: cobertura, rango, calidad de los servicios y distribución sectorial del gasto público. Este autor identifica tres grupos de países: i. Universalistas estratificados (Uruguay, Argentina, Chile), ii. Regímenes duales (México y Brasil), y iii. Regímenes excluyentes (países del Caribe). Observa que en el grupo universalista estratificado la particularidad será que, además del desarrollo del sistema de

10 De modo implícito el autor estaría diferenciando a los Estados Unidos, al que identifica con el modelo residual y que, en ese sentido, no podría considerarse como Estado de Bienestar. De modo que las tensiones estarían entre el segundo y el tercer modelo. El modelo de rendimiento industrial es característico de la Europa occidental y el industrial-redistributivo del área anglo-escandinava.

11 Los trabajos citados se debaten entre dos corrientes metodológicas: las que ponderan los estudios del gasto social y los datos estadísticos de diferente orden; y aquella que señala que sin los aspectos cualitativos no es posible encontrar los matices que son de contexto (político y social), por eso no pueden desconocerse al momento de ubicar las regularidades. De ahí que se tiende a combinar, resultando el estudio de caso el método de análisis que sale más fortalecido.

seguridad social, estos países al momento de comparar sus indicadores habían tenido experiencias de redistribución con alto impacto social.

Martínez Franzoni (2008) hace un aporte original a nivel regional, al problematizar sobre el Estado de Bienestar y su función desde la perspectiva de género según los aportes del enfoque familiarista (Moreno, 2007)¹². Para esto, combina distintas variables referidas a las prácticas de asignación de recursos públicos, mercantiles y familiares que con mayor o menor efectividad generan capacidad para el manejo colectivo de los riesgos. Según este estudio, es posible reconocer tres modelos de bienestar en América Latina según el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo, la familiarización de la política social y la informalidad. Los conglomerados que propone la autora son: estatal productivista, estatal proteccionista e informal-familiarista. Entre los dos primeros conglomerados y el tercero, las diferencias son cualitativas. En países con régimen informal-familiarista, el manejo de riesgos suele estar sujeto al desempeño del ámbito doméstico. En estos casos, la mayoría de la población depende prácticamente de arreglos familiares y comunitarios para el bienestar, en el marco de mercados laborales y políticas públicas excluyentes.

Para Fleury (1997), el Estado de Bienestar es un mecanismo de integración por medio de la expansión de la ciudadanía vía derechos sociales, que neutraliza las características destructivas de la modernización y su esencia reside en la responsabilidad por la seguridad y por la igualdad de los ciudadanos. La autora adhiere a la concepción de que hay diferentes modelos de protección producto de factores

intervinientes (cultura política, estructuras institucionales, estrategias de lucha y correlación de fuerzas) que generaron modelos de protección social distintos.

En este sentido, identifica tres modelos de protección. El Modelo Asistencial donde predomina el mercado y la protección social se dirige a grupos vulnerables focalizados en una situación de ciudadanía invertida, el Modelo del Seguro Social en el cual la ciudadanía es regulada por las condiciones de inserción en el mercado de trabajo, y el Modelo de Seguridad Social, más propiamente identificado con el *Welfare State*, por ser el que desvincula la protección social de las contribuciones pretéritas y la asocia exclusivamente a la necesidad con base en principios de justicia social.

Estos tres trabajos brindan bases (conceptuales y empíricas) para poder analizar la evolución de la experiencia regional a partir de problematizar la protección social como expresión de un modelo de Estado de Bienestar, según atributos muy específicos que cada autor toma como base empírica para la comparación. Para ellos, el modelo de Estado de Bienestar se explica por: aspectos redistributivos (Figueira, 1999), modelos institucionales y relaciones de fuerza (Fleury, 1997), y lugar de los arreglos familiares en la organización del trabajo (Franzoni, 2008). Todas cuestiones que han sido parte de la agenda contemporánea de América Latina y en torno a las cuales algunos gobiernos han encarado verdaderas gestas para refundar el Estado de Bienestar, según las particularidades de sus países y el estadio previo de desarrollo. En definitiva, planteamos que el estudio del EB en la América Latina actual no debe abandonar su acepción integral y su tradicional preocupación por conocer y comparar los instrumentos que han atacado la desigualdad y la pobreza como flagelos de la región.

12 El trabajo de Franzoni se hizo primero para Centroamérica (2008) y, luego, para la región.

En la línea de adoptar la protección social como categoría totalizadora¹³, los estudios de la CEPAL se constituyen en un foco de gran influencia en los debates regionales sobre la protección social. Los desarrollos conceptuales se hacen a partir de la idea de cohesión social, noción sociológica que adquiere centralidad a inicios de la década del 2000 y parece reemplazar el tradicional imperativo de la integración social con tradición en la bibliografía clásica sobre marginalidad. La sustitución de un imperativo por otro se podría explicar por la particular conflictividad que atravesó el fin de siglo, producto de los cambios económicos y sociales que atravesó la región bajo la lógica neoliberal. Para la CEPAL (2004), un pacto de cohesión social en materia específica de protección debería incluir: seguros de desempleo, invalidez, vejez y muerte, y contemplaría el acceso a servicios de salud. Dicho pacto debería reconocer la necesidad de tener políticas de empleo muy activas y la de apoyo al sector informal.

Asimismo, la idea de sistema de protección social también se presenta como superadora

13 Lo *totalizador* refiere a que la protección social se presenta como sistema amplio, disponible y no selectivo. Esta apertura es distintiva a otras caracterizaciones de la protección social, especialmente la que asume el BM, el BID y la ONU, que con algunas pequeñas diferencias aluden a la posibilidad de actuar en torno a las contingencias que se derivan de la precaria o mala participación del trabajador en el mercado de trabajo. Por ejemplo, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ONU, 2000) ha definido a la protección social como un conjunto de políticas y programas públicos y privados adoptados ante contingencias de manera de compensar frente a la ausencia o caída del ingreso laboral, brindar asistencia a las familias con niños/as, y entregar acceso a la salud y a la vivienda.

del funcionamiento fragmentado de las políticas sociales organizada por programas, que puede ser superado a partir de pasar de “un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social integral que las conjugue”. En este sentido, sostienen que:

Un sistema de protección es más que una estructura institucional; es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia. Determina qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y cómo se hacen viables. Esto supone instituciones, normas, programas y recursos (CEPAL, 2010: 37).

Ya sea como organización (sistema) o como enfoque, la CEPAL impulsa una idea de Protección Social muy amplia, otorgando un lugar central, según sus estudios más recientes, a los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC).

A continuación, hacemos un breve recorrido por la trayectoria de los PTC y de los trabajos que hoy los toman como foco del estudio comparado de los sistemas de protección bajo la idea *totalizadora* que señalamos en este artículo y que sustituye de algún modo el debate por el conjunto de los subsistemas que hacen al EB, donde las transferencias condicionadas sólo son parte del subsistema no contributivo.

El caso de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)

Los PTC son una modalidad específica de intervención gubernamental sobre la pobreza que se implementan en América Latina y el Caribe a mediados de la década de los noventa, siendo Brasil y México los países pioneros en la materia¹⁴.

14 En Brasil, en 1995 se inicia con experiencias locales en algunos estados y municipios, en 1999 a nivel federal con el Programa de Garantía de Renda Mínima y, luego, en 2001

En la actualidad constituyen una modalidad extendida en la región para atender a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, que no sólo ha logrado crecer en número —en 1997 estaban presentes en 3 países, mientras que en 2015 se puede acceder a ellos en 21 países¹⁵—, sino también consolidarse al aumentar los montos de las transferencias monetarias ofrecidas, incrementar su cobertura y alcance geográfico y, en muchos casos, asegurar su institucionalidad dentro de la política social de cada país.

Algunos autores consideran que los PTC son una novedad en la política social de la región (Cohen y Franco, 2006). Sin embargo, estos programas, surgidos al interior del paradigma de la protección social impulsados principalmente por los organismos de cooperación multilateral, son en la mayoría de los casos expresiones de continuidad de las políticas de protección minimalistas-focalizadas implementadas para paliar los efectos de la crisis económica y de los programas de ajuste instrumentados durante los '80 y profundizados en la primera parte de la década de los '90; evolucionando hacia un enfoque más integral en el que la articulación con la institucionalidad sectorial resulta indispensable (Villatoro, 2007; Robles, 2013).

En este sentido, para algunos autores, puede entenderse la emergencia de los PTC en el

marco de un reacomodo del paradigma liberal dominante de política a fin de asumir las críticas a los magros desempeños en distintos indicadores sociales de los programas contra la pobreza de los años '80 y '90 (Acosta y Ramírez, 2004). No obstante, si bien no constituyen un “nuevo modelo” de política ni se asientan sobre instrumentos completamente nuevos, resulta necesario reconocer que los PTC han significado un cambio innovador dentro de la política social y, según su evolución en cada país, han motivado debates donde defensores y detractores inscriben sus argumentos a favor y en contra de los PTC y su institucionalización como política pública. Los puntos polémicos son tanto de concepción como de instrumentación, en lo que refieren al carácter redistributivo que tienen, las fuentes que los financian y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios (si es por ingresos o por condición de ocupación).

La estructura básica común de los PTC articula objetivos de alivio a la pobreza en el corto plazo, a través de transferencias monetarias para garantizar niveles básicos de consumo y superación de la exclusión social a partir de aumentar el capital social de los beneficiarios, a través de las condicionalidades impuestas en materia de salud y educación¹⁶ (se trata de

con el Bolsa Escola y otros programas sectoriales que se integran en el Programa Bolsa Familia en el año 2003. Por su parte, en México, surge mediante la creación en 1997 del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), luego Oportunidades, actualmente Prospera (Programa de Inclusión Social).

15 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Base de datos de programas de protección social no contributiva América Latina y el Caribe”, disponible en <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

16 Los PTC “poseen una lógica complementaria —no de contraprestación— con la lógica sectorial, puesto que es necesaria una oferta sectorial que haga viable las condicionalidades. Si bien lo característico de esos programas es la preocupación por la demanda, se parte de la base de que existe una oferta de servicios básicos, en especial educación y salud-nutrición” (Dallorso, 2014: 44-45). Este argumento ha sido cuestionado porque puede existir una oferta sectorial insuficiente que dificulte el cumplimiento de las condicionalidades. En este sentido, Cohen y Franco (2006) han introducido el concepto de corresponsabili-

combatir la deserción y la repitencia escolar como así también la inserción prematura y precaria en el mercado de trabajo de niños y jóvenes). Para ello, en términos generales, se asigna un papel protagónico a las madres en tanto receptoras de la transferencia y a cargo del cumplimiento de las condicionalidades, en el supuesto de que ellas usarán los recursos monetarios para mejorar el bienestar de su familia y en particular de sus hijos, a la vez que se empoderarán al ser protagonistas de las acciones que les permitan mejorar sus condiciones de vida (argumento controvertido fuertemente cuestionado por el rol y la sobrecarga que implica para la mujeres).

A los fines de la comparación, y después de más de 10 años de experiencia, es necesario preguntarse por el contexto de surgimiento en cada país, el grado de centralidad que ocupan en los sistemas de protección social, el rol de los actores sociales y políticos, los enfoques que priman en los arreglos de la política social como así también sus modos de funcionamiento y resultados.

Destacando la diversidad de experiencias presentes en la región, Cecchini y Martínez (2011), en un estudio de la CEPAL, identifican tres grupos de países¹⁷ en función del rol que ocupan los PTC en sus políticas de protección social. En primer lugar, un conjunto de países como Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago, en los cuales los PTC desempeñan un papel funda-

mental (y cuentan con un fuerte apoyo de la cooperación internacional). En segundo lugar, aquellos países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, El Salvador, México y Panamá, en los que se combina crecientemente PTC (focalizados en la población en situación de pobreza extrema) con arreglos más amplios de tipo no contributivo (focalizados o universales, en el ámbito de pensiones y salud) en pos de extender su cobertura a segmentos tradicionalmente excluidos. Y, por último, un grupo de países tales como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, en los cuales se apunta a conformar sistemas integrados y coordinados de protección social, por lo que exhiben una creciente articulación entre políticas de seguridad social de carácter contributiva y no contributiva.

En esta misma línea, tomando como base los componentes contributivos y no contributivos del sistema, Robles (2013) describe cuatro grupos de países de acuerdo a la trayectoria y modalidad de implementación de sus políticas de protección social, según el lugar que ocupan PTC en el mismo. El primer grupo, caracterizado por la incorporación progresiva de instrumentos no contributivos, pero poco diversificados —cubren fundamentalmente ingresos bajo la línea de la extrema pobreza—, incluye al Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. Éstos presentan un débil desarrollo previo de sistemas de seguridad social con una estructura limitada o estratificada en su acceso y cobertura, por lo cual los esfuerzos de la protección social se centran en la dimensión asistencial siendo los PTC el principal eje.

El segundo grupo corresponde a los casos de Colombia y México que presentan sistemas duales de protección, ya que poseen una oferta más amplia y diversificada de instrumentos no contributivos con un fuerte énfasis en los más pobres —con centralidad de los PTC— pero con escasa articulación con los componentes

dad, invitando a considerar no sólo los elementos asociados al incentivo a la demanda, sino también aquellos que tiene que ver con la oferta de servicios sociales disponibles y la infraestructura social (Madariaga, 2009).

17 Cuba, Haití, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela no están incluidos en el análisis de los autores por no contar con información actualizada al respecto.

contributivos. En el tercer grupo se encuentran Argentina, Brasil y Chile que cuentan con sistemas de protección social expansiva y orientación de derechos por la implementación de una serie de prestaciones de tipo no contributivo focalizadas en múltiples ámbitos, las que crecientemente se articulan con los regímenes de seguridad social contributiva. Por último, el cuarto grupo refiere a los casos de países con una amplia tradición universalista, como Costa Rica y Uruguay, en los que “la protección social no contributiva se orienta, de manera específica, a atender a quienes se han visto excluidos de los regímenes de protección contributiva, pero siempre en el horizonte de brindar protección social universal, integral y garantizada” (Robles, 2013: 49).

Si revisamos estas clasificaciones a la luz de los sistemas previos de cada país y de las tipologías presentadas en el apartado anterior sobre EB, vamos a encontrar diferencias que justamente se explican por el carácter restringido –por ser un tipo de estrategia muy simple–, a la vez de generalizado –un mismo instrumento que busca muchos resultados– que tienen los PTC, y las limitaciones operativas que se presentan al momento de clasificar la tradición de la seguridad social en cada país, según su cobertura y calidad de empleo, en muchos países donde el trabajo se estructura mayoritariamente en base a la informalidad.

Pensar en tipologías de los *sistemas de protección social* en base al lugar de los PTC, atendiendo en que muchos casos están sujetos a financiamiento externo o que por su condición de programas pueden discontinuarse, hace que a los fines analíticos la conceptualización que derive del análisis puede ser de corto alcance para proyectar la evolución de los tipos propuestos.

Por el contrario, la posibilidad de establecer criterios para la clasificación de los propios programas puede resultar un instrumento valioso al momento de adscribir o tomar decisiones sobre uno u otro componente de los PTC,

en vistas a su mejor desarrollo y deseable institucionalización, ya no como programa sino como política pública.

Por su parte, Madariaga (2009), con la misma intención de ordenar un universo heterogéneo, identifica la existencia de tres tipos o modelos de PTC, cada uno de ellos con diferencias respecto de los beneficiarios, las prestaciones ofrecidas, y la lógica con que opera cada programa. Estos modelos tipológicos son tres:

Tipo 1: “Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte”: influenciados por el caso de Progresá en México, los programas enmarcados en este tipo interpretan que los problemas que enfrentan las familias pobres se centran en la falta de acceso a servicios básicos, tanto por problemas de demanda, como de oferta (inaccesibilidad). Por eso, se proponen aumentar el uso de los servicios sociales eliminando barreras de acceso, a través de la transferencia monetaria.

Tipo 2: “Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda”: inspirados en el Bolsa Família de Brasil, los PTC dentro de este tipo identifican como principal dificultad que enfrentan las familias más pobres la falta de ingresos y la incapacidad de insertarse en los circuitos que los generan –principalmente el trabajo formal–. De ahí que tienen por objetivo asegurar un nivel de consumo básico a estas familias por medio de una transferencia monetaria fijada según los valores de la línea de indigencia o de pobreza o una canasta básica de alimentos. Estos programas se basan en la noción de corresponsabilidad, por lo tanto, el beneficio monetario es considerado un derecho de ciudadanía, y el acceso a la salud y a la educación parte del ejercicio de este derecho. Por esta razón, las condicionalidades a los hogares tienen un ca-

rácter secundario¹⁸, siendo monitoreadas de manera laxa. Los programas no tienen mecanismos de egreso (a excepción de perder la condición de elegibilidad).

Tipo 3: “Sistemas o redes de articulación social”: tomando como modelo la experiencia de Chile Solidario, este tipo ya no se trata de programas sino de estructuras que buscan coordinar las prestaciones ofrecidas por programas específicos, con la lógica de que las vulnerabilidades no derivan sólo de la falta de acceso a un salario o a servicios sociales específicos, sino por limitaciones de acceso a un conjunto de prestaciones sociales que garantizan la integración del hogar en la sociedad. En este sentido, sostienen que la pobreza se debe a la presencia de un conjunto de elementos que determinan exclusiones concomitantes, cuyas causas pueden encontrarse en factores psicosociales, culturales, políticos, económicos y hasta geográficos. Este tipo de PTC busca establecer un sistema de protección ligado a una concepción de derechos vinculada a la idea de mínimos sociales incrementales en la medida que se diseñan estrategias de ampliación progresiva de beneficios y/o cobertura.

Dentro del segundo tipo de PTC, y muy lejos del modelo tutelar chileno y con algunas diferencias sustantivas con Brasil, podemos ubicar a la Asignación Universal por Hijo Protección Social (de aquí en adelante AUH) que se implementa en la Argentina desde el año 2009. A diferencia de otros PTC, la cobertura de la

AUH no está definida por el ingreso de los destinatarios (familias u hogares en situación de pobreza y pobreza extrema), sino por la condición de informalidad del jefe de familia. A su vez, su inserción en el sistema de seguridad social lo emparenta a una política y no a un programa de asistencia. Especialmente por inscribirse dentro de sistema de las asignaciones familiares, que son parte de la seguridad social y no de la ayuda social.

Sin embargo, a pesar de que en la Argentina la seguridad social es mayoritariamente contributiva, los beneficios no están ligados ni directa ni proporcionalmente a los aportes y contribuciones, dado que el principio de solidaridad permite generar redistribuciones y complementar con políticas no contributivas las prestaciones contributivas a fin de extender la protección social (Curcio, 2011).

En definitiva, con el ejemplo de AUH, lo que estamos señalando es que el corte contributivo/no contributivo, si bien es un indicador a tener en cuenta, no habla por sí solo de la robustez y la calidad del sistema si no se lo analiza vinculado a otros atributos en un esquema económico más amplio. Las limitaciones de los PTC quedan a la vista principalmente en sociedad duales, donde las desigualdades son tan significativas que los programas de ingreso que actúan bajo la lógica del universalismo mínimo no superan el umbral de la reproducción básica del grupo familiar. En esos casos, ¿basta reconocer el carácter contributivo y no contributivo del sistema de protección? ¿O debemos interrogar al sistema por la concepción de la protección que materializa y el lugar que le asigna al mercado en esa relación? Al respecto, para la población más pobre el acceso al sistema de protección social no podría ser por la vía contributiva. Los sistemas de trabajo de las economías latinoamericanas se configuran en base a altos niveles de informalidad. En ese sentido, es que los modelos que hoy se construyen bajo el paradigma de Estado de Bienestar y/o Estado Social, por sus metas en cuanto

18 Las condicionalidades se establecen en estos programas por consideraciones: políticas –que facilitan conseguir financiamiento o cumplir exigencias de donantes–, éticas/morales –“ayudar sólo a quienes lo merecen”–, o instrumentales –aprovechar la oportunidad para incrementar indicadores sociales básicos–.

protección social (amplia cobertura y calidad), requieren de armados con altos componentes no contributivos, que solo pueden ser resueltos por vía de políticas redistributivas.

Los cambios macroeconómicos que afectan las fuentes de trabajo (formal e informal) hacen que políticas clave como la Asignación Universal por Hijo (AUH), aunque fundamentales como plataforma de bienestar, en los casos de pobreza crítica y persistente (sostenida en el tiempo) ponen en riesgo la seguridad alimentaria de los mismos, mientras que las familias que están en una frontera fluctuante entre pobre y no pobre pierden la chance de movilidad social que ofrece un contexto económico favorable. Es decir, dentro del heterogéneo universo de la pobreza los programas de ingreso son una base que opera en clave con otro conjunto de variables, nunca de modo aislado. De ahí que, más allá de los montos de las transferencias, la observación en cada país se debe realizar en correspondencia con otras dimensiones, como el empleo y la mercantilización o no de las prestaciones clave como salud y educación.

Las diferentes experiencias de AL dan cuenta que los programas de ingreso responden a una lógica más económica que social. Por lo general, se trata de programas "despojados" en el sentido que no conllevan demasiada logística de apoyo social (equipamientos y profesionalización de las intervenciones), aun los que plantean condicionalidades fuertes, que como ya expresamos tienen problemas en la oferta, lo que convierte a la condicionalidad más en una meta moralizadora, que en un imperativo socio-sanitario o educativo.

Qué ocurre cuando el recurso monetario no alcanza a satisfacer otras necesidades, especialmente aquellas que actúan como una barrera adicional para que las personas puedan moverse dentro del mercado de trabajo, aun el informal, con algún resultado. Problemas de salud crónicos, discapacidad, adicciones, violencia intrafamiliar, bajo nivel educativo de

los miembros adultos del hogar, precariedad de la vivienda y/o de su entorno. Estos son los problemas que se combinan y terminan reduciendo significativamente el impacto de los programas de transferencia monetaria, aun los que tienen mejor estándar regional (monto y cobertura) como es el caso de la AUH.

De ahí la importancia de que las intervenciones destinadas a las familias en situación de pobreza estructural e indigencia comprendan que sus resultados están sujetos a otros factores de contexto y, en la medida que no se actúe sobre esos otros factores, éstos se vuelven factores determinantes que hacen a la reproducción del problema. Al respecto podemos señalar: la turgurización, el hacinamiento en el hogar, la baja calidad de las prestaciones sociales que llegan a estas familias, entre otras, actúan como factores asociados para reducir o ampliar el impacto de las políticas (particularmente las de transferencia monetaria) que tienen como meta reducir la pobreza y las desigualdades.

Conclusiones: cierre y nueva apertura

Los cambios macroeconómicos golpean de inmediato las débiles economías. Tiempo para recuperar el bienestar, estabilidad económica y apoyatura institucional de proximidad, son algunas de las cuestiones que posibilitan revertir progresivamente los cuadros de pobreza más crítica. Es por esto que planteamos que un sistema de protección social no podría ser evaluado en su real impacto disociado del modo en que se conciben los canales de movilidad social desde una perspectiva integral, donde lo que se discute es el Estado de Bienestar y sus metas, para luego definir sus instrumentos.

Qué pasa cuando se relativizan las fronteras de los componentes de seguridad y asistencia social dentro del sistema de protección social. Para la tradición del Estado de Bienestar, en su estudio y clasificación ya vimos la importancia que adquiere tanto la diversificación como la combinatoria de los sectores de la seguridad social y de la ayuda social. A su vez,

estos componentes operan en contextos económicos cuya dinámica determina el alcance de los cambios. La experiencia regional indica que los PTC son un instrumento de la política social que tiene resultados cuando operan dentro de una lógica de Estado de Bienestar más amplia, donde transferencias directas e indirectas a la familia actúan en un contexto favorable para que el hogar genere ingresos adicionales y pueda encarar mejoras progresivas en la vivienda, en la calidad de sus equipamientos y, sobre todo, en extender los niveles de escolaridad de niños y jóvenes del hogar.

Entonces el modo en que se orientan los debates sobre la posición de los países ante la producción de la protección social como atributo y de sus sistemas como instrumento debe evitar esto que nominamos “desplazamientos conceptuales”, en cuanto que la vaguedad de las definiciones puede contribuir al empobrecimiento de las políticas y sus prestaciones. Ponderar o no el rol central del Estado como agente de redistribución, restar protagonismo al subsistema de seguridad y otorgárselo al de ayuda, no problematizar el endeudamiento para financiar políticas de ingreso; son omisiones que pueden contribuir al vaciamiento de los sistemas de protección social, que ante la reducción del gasto social pierden su impulso de la movilidad social y quedan en el plano de la reproducción básica de la familia.

Atender a los cambios y la importancia de concebir como parte de la seguridad social algunas políticas no contributivas que, por sus características, superan la modalidad de la ayuda social (temporalidad, anclaje institucional, selectividad, etc.). Definitivamente no es lo mismo concebir un programa que tiene como principal corte atenuar la incertidumbre de la informalidad que hacer el corte por ingresos. Del mismo modo, anclar un programa en instituciones de la seguridad social no es lo mismo que hacerlo con lógica de programa e inscripción de áreas ejecutivas del ejecutivo y/o ministerios de desarrollo y/o acción social.

El caso argentino, hasta el 2015, demuestra que los PTC pueden ser parte del sistema de la seguridad social en lugar del subsistema de asistencia social. Este debería ser un criterio clave al momento de analizar y proyectar el impacto a largo plazo de estas políticas y su rol en la configuración del modelo de Estado Bienestar que defina cada sociedad.

Referencias bibliográficas

- Acosta, O. y Ramírez, J. C. (2004). Las redes de protección social: modelo incompleto. En *Serie financiamiento del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Borón, A. (2003). *El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción*. En Sader, E. y Gentili, P. (Comp.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO (2° ed.).
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una Mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2004). *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010). *Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*. Santiago de Chile: CEPAL/OEA/OIT/ Naciones Unidas.
- Cohen, E. y Franco, R. (Coord.). (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO/ SEDESOL.
- Curcio, J. (2011). *Descripción del sistema de seguridad social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI*. En Danani, C. y Hintze, S. (Coord.). *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dallorso, N. (2014). La teoría del Capital Humano y el Enfoque de Capacidades como funda-

- mentos teóricos de las Transferencias Monetarias Condicionadas. *Rethinking Development and Inequality*, Vol. 3.
- Ferrara, M. (1995). *Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa Social*. En Sarasa, S. y Moreno, L. (Coords.). *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC.
- Filgueira, F. (1999). Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina. En *Enciclopedia*. Disponible en: <http://www.henciclopedia.org/uy/autores/Filgueira/prestaciones1.htm>
- Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el caso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22 N° 2. ICP. Montevideo. pp. 17-46.
- Fleury, S. (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad Social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Gudynas, E.; Guevara, R. y Roque, F. (2008). *Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur*. Montevideo: CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social) y D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina).
- Habermas, J. (1995). *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Katz, C. (2016). Desenlaces del ciclo progresista. *Contrahegemonía*. Disponible en: <http://contrahegemoniaweb.com.ar/desenlaces-del-ciclo-progresista/>
- Madariaga, A. (2009). Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades. *Taller de Expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones"*. Naciones Unidas/Cepal/gtz.
- Martínez Franzoni, J. (2008). *Régimen de Bienestar Familiarista. ¿Arañando Bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.
- Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/franzoni>
- Moreno, L. (2007). Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿Selectividad y Universalismo? *Documento de trabajo 07-05*. CSIC-Universidad de Estudios Comparados. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart>
- Müller, A. (2002). Desmantelamiento del Estado de Bienestar en la Argentina. *Cuaderno del CEPED N° 6*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas/FCE/UBA. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/ceped/publicaciones/cuadernosceped/cuad%206/cuaderno6.pdf>
- OEA (2001). *Lecciones aprendidas y perspectivas de cooperación entre los fondos de inversión social*. Washington, D.C.: OEA.
- ONU (2000). Enhancing social protection and reducing vulnerability in a globalizing world. *Report of the Secretary-General to the Thirty-ninth session*. Washington, D.C: Economic and Social Council. Disponible en: <http://www.icsw.org/un.news/pdfs/cdsocprotect.PDF>
- Robles, C. (2013). *La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro*. En AAVV. *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Colección CLACSO-CROP. Buenos Aires: CLACSO
- Sader, E. (2008). *Refundar el estado. Neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sader, E. (2009). Postneoliberalism in Latin America. *Development dialogue "Postneoliberalism - A beginning debate"*, no. 51, January. pp. 171-179.
- Sader, E. (2012). *Posneoliberalismo en Brasil. En América Latina en Movimiento "América Latina: Las izquierdas en las transiciones políticas"*, N° 475. Disponible en: <http://www.alainet.org/publica/475.phtml> (última vista 12/9/15).
- Stolowicz, B. (2005). El posneoliberalismo y la izquierda en América Latina. *Revista Espacio Crítico*, n. 2.

- Stolowicz, B. (2010). El 'posneoliberalismo' y la reconfiguración del capitalismo en América Latina. Ponencia presentada en el *VII Seminario Internacional Marx Vive: América Latina en disputa. Proyectos políticos y (re)configuraciones del poder*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 29 de octubre.
- Titmuss, R. (1958). *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin.
- Vilas, Carlos (1998). *América Latina. Experiencias comparadas de combate a la pobreza*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM.
- Vilas, Carlos (2011). *Después del Neoliberalismo: Estados y procesos políticos en América Latina*. Lanús: Ediciones de la UNLa.
- Villatoro, P. (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras. *Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas*.