

# ¿Asistencia social o Sistemas Integrales de Protección Social?

Desafíos para América Latina<sup>1</sup>.

*Grupo de trabajo: GT08*

*(María Pía Martín M.)*

## Resumen

Se establece la tendencia en América Latina hacia la construcción de Sistemas de Protección Social que universalicen el acceso a la protección social y avancen hacia modelos que consideren el diseño e implementación de políticas de protección de mayor cobertura, que consideren los nuevos riesgos sociales y que superen la fragmentación y estructuración de beneficios fuertemente ligados al empleo formal para cubrir a todos los ciudadanos a lo largo del ciclo vital. Se analizan las más importantes implicaciones de ese cambio y los elementos contextuales que propician nuevos Sistemas de Protección Social. Se detallan los principales desafíos para la construcción en Latinoamérica de Sistemas de Protección Social que hagan efectivo el derecho a la protección social para toda la población.

*Sistema de Protección Social- Asistencia Social- Derechos sociales*

## INTRODUCCIÓN

En América Latina múltiples diagnósticos muestran los déficits de los actuales modelos de protección social en América Latina, en términos de su cobertura, fragmentación (especialmente en lo que refiere al ámbito contributivo y no contributivo), excesiva sectorialización de las prestaciones, bajos montos y calidad de la oferta de programas sociales, bajo gasto social y déficits en la articulación entre mercado laboral, protección social y desarrollo económico. Estos impactan negativamente en las posibilidades de inclusión social y de ejercicio de ciudadanía de la población más vulnerable, así como dificulta las posibilidades de disminuir la desigualdad.

Nuevos factores contextuales en América Latina han abierto nuevos escenarios propicios para la universalización de la protección social. En primer lugar, la mezcla entre profundización de la democracia y bajos progresos en la cobertura de la protección social en América Latina, ha llevado al incremento de las demandas de un nuevo contrato social que provea una protección social efectiva para todos los ciudadanos. Si en las primeras etapas de transición democrática los gobiernos se abocaron a las tareas de reestructuración institucional y legal, a la resolución de los conflictos por las violaciones de derechos humanos y a la recuperación de los derechos civiles y políticos, en esta nueva etapa las tareas se relacionan con la realización del derecho a la protección social. La mayoría de los países ha impulsado revisiones de las políticas sociales en un amplio ámbito de iniciativas.

En segundo lugar, en la región se asiste al agotamiento del esquema neoliberal, asistencialista, compensatorio y supeditado al crecimiento económico. La apuesta por el mercado y la reestructuración de la seguridad social agravaron las desigualdades en el acceso a la protección social y los déficits de cobertura. Una gran parte de la población quedó fuera de la protección social, forzando a los más pobres a depender de la familia, las redes sociales y otros mecanismos informales de provisión del bienestar. En ese marco, los organismos de financiación han impulsado

---

<sup>1</sup> Resultado de investigación

Programas de Transferencia Condicionada, que han dado un nuevo impulso al componente asistencial de la protección social.

En tercer lugar, la existencia de nuevos riesgos sociales en América Latina obliga a la reformulación de esquemas de protección basados en el empleo formal y *breadwinner*, de fuerte base contributiva, inadecuados para responder a cambios globales y nacionales, que implican nuevos riesgos de exclusión en el empleo (inestabilidad laboral, bajos salarios, informalidad, empleo precario), la familia (incorporación de la mujer al empleo, pobreza mujeres jefas de hogar) y la sociedad (cambios demográficos).

Se analiza el contexto de cambios descritos y se establecen los principales factores que permiten la ampliación de la cobertura de la protección social a sectores de la población que tradicionalmente se han visto excluidos de las instituciones de seguridad social. Asimismo, se discute: a) si estos cambios han agravado la segmentación entre los componentes contributivo y no contributivo de la protección social; b) si se han orientado hacia una configuración social segmentada de los componentes de la protección social, con una división entre la seguridad social con protección de mayor calidad y fuertemente subvencionada para trabajadores con empleo formal y asistencia social y protección limitada para la población más pobre y en empleos informales. Finalmente, se establecen los principales desafíos para instalar Sistemas Integrales de Protección Social en la Región.

## **I. MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y CAMBIOS CONTEXTUALES.**

En los últimos años, en América Latina ha habido un fortalecimiento de las políticas sociales, que pasan a tener un rol central en las agendas de los gobiernos. Diversos procesos, como la estabilización de las democracias, los mejores niveles de desarrollo económico, la extensión de los Programas de Transferencia Condicionadas (PTC)<sup>2</sup> y las propias deficiencias del modelo asistencialista y neoliberal impulsado por los organismos internacionales a raíz del Consenso de Washington<sup>3</sup>, marcan el contexto de la emergencia de una nueva agenda social en la región. Si a inicios de los noventa, las principales discusiones en América Latina se establecían en torno a los procesos de recuperación de la democracia y los desafíos marcados por el cambio desde sistemas autoritarios a gobiernos democráticos, actualmente el cambio democrático no sólo pone en la agenda los temas de inclusión política (cambios constitucionales, legales, reformas electorales, participación política, entre otros aspectos de la consolidación democrática), sino también emergen los debates sobre la inclusión de los temas sociales, referidos tanto a la superación de la pobreza como de la desigualdad.

Esta nueva agenda social es un giro respecto de las reformas neoliberales (Riesco 2007) que fueron comunes en toda América Latina (Barba, 2004), persistiendo en la actualidad muchos de sus componentes.

---

<sup>2</sup> Los Programas de Transferencias Condicionadas, impulsados por el Banco Mundial, surgen en Brasil, México y Bangladesh y se extienden a gran parte del mundo, con presencia en prácticamente todos los países de América Latina. Buscan ampliar el acceso a ingresos monetarios condicionando las transferencias de ingresos al desarrollo de capacidades (básicamente acceso a salud y educación) de la población más pobre, especialmente enfocado en desarrollo de los niños.

<sup>3</sup> Los principales rasgos de las políticas recomendadas por los organismos internacionales de asistencia crediticia eran la centralidad de la estabilidad económica a través de: disciplina fiscal, apertura comercial, liberalización de mercados, atracción de inversiones, reducción del sector público, expansión de los sectores privados y seguridad jurídica la propiedad privada. Y en materia de políticas sociales, la aplicación de programas focalizados dirigidos a los sectores más pobres con énfasis en educación y salud. Se sostenía que una vez eliminada la intervención estatal, el intercambio mercantil promovería el crecimiento económico y distribuiría la riqueza a través del “efecto chorreo o derrame”. Por lo tanto, la desigualdad no era un tema abordable por las políticas, pero sí la superación de la extrema pobreza. Por ello se consideraba que las políticas públicas atenderían provisoriamente sólo las situaciones de privación social más extrema, o de áreas donde no era viable la participación del mercado.

Lo expone Molyneux (2007) al plantear que ha habido una recuperación del rol del Estado, que algunos analistas califican como nueva era de “bienestarismo” y de “esforzándose por conseguir el universalismo”. Asimismo, Arriagada (2006) sostiene que existe una revalorización del Estado, donde el tema de los derechos sociales cobra un rol relevante. Según señala Gomariz (2007), este giro implica que las políticas sociales hacen un viraje desde el asistencialismo como única estrategia de acción, hacia el encuadre de las políticas en el marco de derechos de los ciudadanos, orientadas a aumentar el bienestar y la cohesión social.

Esta orientación implica también una tendencia a la universalización del acceso a la protección, que confluye con el interés de los distintos organismos internacionales de establecer, un cambio desde el predominio en los '90 de la focalización mediante la comprobación de ingresos a un enfoque ampliado más universal en la provisión del bienestar (Deacon, 2005).

## II. EL AGOTAMIENTO DEL MODELO NEOLIBERAL

En la Región se asiste al agotamiento del esquema neoliberal, asistencialista, compensatorio y supeditado al crecimiento económico establecido en las reformas neoliberales. Siguiendo a Hall (1993) constituye un cambio de paradigma, en que hay una sustitución del paradigma dominante centrado en el modelo de sustitución de importaciones con alto rol del Estado y de protección social universal, por otro cuya orientación es radicalmente opuesta, de predominancia del mercado, privatizaciones y focalización, promovándose una nueva matriz de ideas y criterios orientadores de política pública.

De tal modo que el neoliberalismo instituye un nuevo régimen económico y de protección social con nuevos patrones de integración que marcaron la orientación y desarrollo de las políticas públicas en general, enfatizando las políticas y programas focalizados de lucha contra la pobreza como señala Burchardt, (2004) esta política, denominada ‘Consenso de Washington’, llevó en casi toda la Región a un cambio de la estrategia de desarrollo.

En un contexto de fuertes restricciones fiscales marcado por la deuda externa en los ‘80, la reestructuración de la protección social se realizó en base a la reducción del gasto público y a las directrices de privatización, descentralización, capitalización y focalización (Silva e Silva, Yazbek.& Di Giovanni, 2004.CEPAL, 2010). Se sustituye el modelo keynesiano desarrollista por uno neoliberal que disminuyó la cobertura e impacto de la protección social, promovándose conjuntamente reformas económicas y estatales que implicaron el declive de los Estados de Bienestar latinoamericanos y el tipo de desarrollo socioeconómico que ellos promovían (Riesco, 2007). Incluso aquellos países con una vocación redistributiva universalista en sus programas sociales (Argentina, Chile y Uruguay)<sup>4</sup> reorientaron su matriz de bienestar incentivando el aseguramiento individual y el acceso por los propios medios, operando el Estado mediante políticas focalizadas para quienes no pudieran hacer frente a riesgos básicos (Filgueira, 2007. Martínez, 2007).

La reforma de las políticas sociales, el retiro del Estado de la provisión y regulación de los bienes públicos, la disminución del gasto público, la reorientación de la seguridad social y la legislación laboral (desregulación y flexibilización contractual) llevaron a la instalación en toda la región de lo que Barrientos (2004) denomina un modelo liberal-informal. Liberal, porque el énfasis se pone principalmente en el mercado; e informal, porque son las familias y redes sociales los principales mecanismos de protección.

---

<sup>4</sup> En los modelos más exitosos (Chile, Argentina, Uruguay), la prestación de beneficios era altamente estratificado (beneficiaba a trabajadores formales y grupos corporativos) aunque con políticas de acceso universal a la salud y educación como derechos sociales. A partir de los ‘70 el modelo que atribuía al Estado un rol central en la distribución de bienes sociales, enfrentó desafíos respecto de las crecientes limitaciones fiscales, el debilitamiento del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, el creciente predominio ideológico neoliberales y la influencia de los organismos internacionales, o el endeudamiento de los países en desarrollo, que entre otros, marcan el declive de ese modelo de protección social.

La apuesta por el mercado y la reestructuración de la seguridad social agravaron las desigualdades en el acceso a la protección social y los déficits de cobertura. No se abandonó el esquema centrado en beneficios contributivos. Los beneficios no contributivos fueron escasos y de baja calidad. El hecho de fomentar el acceso a la seguridad social mediante la profundización de cuasimercados y de proveedores privados, profundizó la relación entre empleo formal y acceso a la protección social, agravándose las desigualdades en la calidad de los servicios que pasaron a depender de la capacidad de pago de los beneficiarios. Por otra parte, quienes no tenían acceso a beneficios derivados del empleo formal vieron disminuido su acceso a la seguridad social. Una gran parte de la población quedó fuera de la protección social, forzando a los más pobres a depender de la familia, las redes sociales y otros mecanismos informales de provisión del bienestar (Barrientos, 2004. Martínez, 2007). Según establece OIT (2005), sólo alrededor del 40% de latinoamericanos tienen acceso a los servicios y prestaciones de la seguridad social.

Aunque la implementación de estas reformas tuvo un carácter mixto, dependiendo de las condiciones históricas, sociales, políticas y económicas de cada país, lo cierto es que, los resultados no fueron alentadores ni en términos de reducción de pobreza ni en términos de equidad. Como resultado de brechas en la cobertura, bajos beneficios e inequidad en las pensiones, salud, seguro de desempleo, programas de empleo y ayudas al ingreso, muchos hogares son insuficientemente protegidos, más aún ante las crisis económicas.

La constatación de los déficits del mercado como actor central en el desarrollo de los países; de las insuficiencias del Estado, principalmente a la hora de generar igualdad de oportunidades; del debilitamiento de la familia como instancia residual, de lo que no cubren mercado y Estado, en un contexto de creciente inseguridad de los ciudadanos están a la base de la discusión sobre la necesidad de cambios en la protección social.

El modelo no dio los frutos esperados. La estrategia neoliberal no implicó el término de la pobreza y menos aún de la desigualdad, que en muchos países se incrementó. Una gran parte de la población quedó fuera de la protección social, forzando a los más pobres a depender de la familia, las redes sociales y otros mecanismos informales de provisión del bienestar (Barrientos, 2004. Martínez, 2007).

Ante esos resultados, la política, lo público y el Estado volvieron a ocupar un rol central, con una nueva generación de políticas sociales que enfatizan la necesidad de universalizar la protección social y hacer efectivos los derechos sociales (Gomariz, 2007. Molyneux 2007. Arriagada, 2006. OIT, 2011. CEPAL, 2010. Ribe Robaino & Walker, 2010).

### **III. LA NUEVA MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL.**

En los últimos años, en América Latina se han producido reformas en términos de un mayor impulso a las políticas sociales que muestran las tendencias de cambio y permiten plantearse la generación de Sistemas de Protección Social Integrales, que hagan efectivo el ejercicio del derecho a la protección social para todos.

En primer lugar, se ha incrementado el gasto social, aumentando la importancia de los programas sociales en relación a otros programas y políticas gubernamentales. En diversos países se han realizado reformas al sistema pensiones, focalización de seguros de salud y extensión de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), que han impactado en la emergencia de una nueva agenda social y su preeminencia.

Entre mediados y fines de los noventa, hay un aumento significativo del gasto social per cápita y en relación con el PIB en América Latina y un impulso a la política social. Como señalan Abel y Colin (2002) las políticas y programas específicos relacionados con la pobreza gozan de una prioridad sin precedentes en toda la región. El promedio de gasto público social en porcentaje del PIB en América Latina se incrementó en tres puntos porcentuales entre 1990 y 2003 (del 9.6 por ciento al 12.8 por ciento). En niveles reales per cápita el indicador también aumentó desde 314 dólares estadounidenses por persona (en precios constantes del año 2000) a principios de los '90 hasta 457 dólares estadounidenses trece años más tarde (CEPAL, 2005).

Hay un creciente gasto público como proporción del PIB y un considerable aumento del gasto social, que en gran medida es inversión social. Se han puesto en marcha de políticas más activas de transferencias hacia los sectores más vulnerables, hay avances en el derecho a la salud y en una seguridad social con componentes solidarios y mayor vocación universal (CEPAL, 2010).

Los datos en términos de reducción de la pobreza muestran avances, estancamientos y posibles retrocesos. Según la CEPAL, en 1990 la pobreza total alcanzaba a casi la mitad de la población latinoamericana (48 por ciento), en 2007 se había reducido a 34 por ciento (es decir, por debajo de los niveles previos a la crisis de los 90 cuando era de 40,5 por ciento). Sin embargo, esta reducción fue principalmente rural dado que la pobreza urbana se mantuvo estable. Además, en números absolutos, las personas pobres eran 200 millones en 1990 y 198 millones en 2007. Así, la conclusión sería que la pobreza en América Latina habría cambiado de intensidad y parcialmente en términos relativos pero no en términos absolutos. Y los avances logrados alcanzan apenas a la mitad de lo esperado de acuerdo con la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Pese a estas cifras, Latinoamérica está mejor posicionada que hace una década en materia de protección social, aunque sigue careciendo de un adecuado sistema de seguro social y de políticas para dinamizar los mercados laborales (Ribe Robaino & Walker, 2010).

Pese a su extensión, los PTC no conforman Sistemas de Protección Social. Se pueden considerar como un componente de las políticas de asistencia social y un complemento a los seguros sociales (por ejemplo, en lo relativo a los seguros de salud privados, las prestaciones por desempleo, las pensiones contributivas, etc.) en los sistemas de protección social. Asimismo, su contribución a la institucionalización de derechos sociales es escasa, aunque tiene potencial para constituir un paso en la realización del derecho a la protección social, si sus beneficios son parte del marco jurídico institucional de la protección social a nivel nacional y de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho del trabajo<sup>5</sup> (OAHCD, 2009).

Además, al limitarse los PTC a cubrir a la población más pobre, los sectores justo por encima de la línea de pobreza por ingresos, y vulnerables ante las crisis, quedan desprovistos de redes de protección, al no poder acceder a los sistemas formales y/o privados de protección, y quedar fuera de los programas asistenciales hacia la pobreza.

La existencia de nuevos riesgos sociales en América Latina obliga a la reformulación de esquemas de protección social cambiando la fuerte base contributiva de esta que está demostrando ser inadecuada para responder a cambios globales y nacionales, que implican riesgos de exclusión en el empleo, la familia y la sociedad. Ello impulsa en cambio en los actuales Sistemas de Protección Social en la Región son los nuevos riesgos sociales, que obligan a diseñar políticas que consideren la protección ante las vulnerabilidades y riesgos a lo largo del ciclo vital, abandonando el abordaje de la pobreza como un compartimento estanco. A nivel global, cambios que generan nuevas estructuras de riesgos y mayor fragmentación de éstos (Martin, 2007).

Estos nuevos riesgos están asociados principalmente a los cambios en el mercado laboral y la familia. El empleo pierde fuerza en sus funciones como mecanismo de redistribución de la riqueza, como medio para acceder a la seguridad social y como status para acceder a otros derechos sociales. A su vez, los cambios en la familia, en términos de un mayor ingreso de la mujer al mundo laboral, y del modelo de empleo estable y *breadwinner*, surge la diversidad de familias frente a la tradicional familia nuclear, las caídas en las tasas de fecundidad y el incremento de los hogares formados por mujeres jefas de hogar han generado nuevos riesgos y vulnerabilidades asociados a la disponibilidad de cuidado de hijos, empobrecimiento de mujeres jefas de hogar, precarización del empleo femenino, entre otras. Pero también se han desarrollado nuevas posibilidades de inserción de las mujeres en campos tradicionalmente vedados para ellas (Martin, Arntz & Roa, 2009).

Estos nuevos riesgos impactan en la matriz de protección ya que las sociedades distribuyen sus riesgos sociales en forma diferencial entre mujeres y hombres, ricos y pobres, educados y no educados, niños, adultos y ancianos (Filgueira, 2007:11). El mercado, el Estado, las familias, las comunidades establecen pautas de distribución de estos riesgos sociales, que se traducen en

---

<sup>5</sup> Artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Convenio N° 102 OIT sobre la Seguridad Social .

oportunidades y desafíos (o no) para la población. En América Latina, entre los grupos de la población con mayores dificultades de cobertura de la protección social, están las trabajadoras domésticas, los trabajadores rurales, quienes trabajan por cuenta propia y los empleados informales, quienes son los menos protegidos, al estar el sistema de protección social basados principalmente en la cobertura de los trabajadores formales.

#### **IV. DESAFÍOS DE LA NUEVA MATRIZ DE PROTECCION SOCIAL**

Para construir Sistemas de Protección Social inclusivos, se deben articular los programas en torno a un sistema integrado, con fuertes pilares solidarios no contributivos y cobertura universal, consistente con el enfoque de igualdad de derechos.

Los recientes cambios en materia de protección social muestran progresos, pero son insuficientes para convertir en realidad el derecho a la protección social. Se requiere un rol más activo del Estado, no sólo en términos de la cuantía de recursos invertidos, sino de los necesarios mejoramientos a la gestión para aumentar los impactos redistributivos de éste.

Aún cuando el aumento del gasto es una condición necesaria para avanzar en la universalización de la protección social, es insuficiente si no se acompaña de una nueva arquitectura de los Sistema de Protección Social, que avance en la institucionalización de esquemas más igualitarios de beneficios, que se adecúe a las actuales estructuras de riesgo y que se oriente a fortalecer la vinculación entre asistencia y seguridad social, entre las prestaciones de base contributiva y no contributiva.

Los nuevos Sistemas de Protección Social deben superar diversas deficiencias. Las principales derivan de los importantes déficits en la cobertura de la protección social producto de los déficits de mercado (inclusión en fuerza laboral) y los propios déficits derivados de la acción insuficiente del Estado (inclusión a través de la protección social).

Los déficits de mercado se establecen básicamente respecto de los débiles procesos de mercantilización a través del empleo. Dos fenómenos confluyen para que el empleo pierda fuerza en sus funciones como mecanismo de redistribución de la riqueza, como medio para disponer de seguridad social y como status para acceder a otros derechos sociales. En primer lugar, la protección social en América Latina, basada en la generación de empleo formal y las prestaciones contributivas ha visto mermada su capacidad de universalizar coberturas. Ello porque la ecuación crecimiento económico y generación de empleo ha perdido peso (OIT, 2005). Más de la mitad de los trabajadores de la región está empleado en el sector informal y no está cubierto por la seguridad social. Las limitaciones de una estrategia centrada en un modelo de protección basado en la seguridad social contributiva quedan evidenciadas (CEPAL, 2006).

Asimismo hay un ‘déficit de inclusividad’ (Subirats *et. al.*, 2004). Aunque las políticas de cobertura universal en salud y educación han logrado mejorar las oportunidades de amplios sectores de la población latinoamericana, los avances son insuficientes. Los modelos basados en el pilar contributivo tienden a profundizar las desigualdades generadas en el mercado laboral. Los impactos de las políticas públicas (gasto social, política tributaria, legislación, políticas públicas) no han corregido las desigualdades sociales de modelos fragmentados y de beneficios desiguales, especialmente precarios para los más pobres. La sectorialización y fragmentación institucional tampoco contribuye a mejorar el impacto de las prestaciones. Un gran desafío para el sector público es la regulación de las relaciones laborales y la generación de políticas públicas de capacitación y empleo que fomenten el acceso a empleos de calidad.

En el marco de ese desafío es que se sitúa la construcción de nuevos Sistemas de Protección Social en América Latina que deben responder a las realidades de los mercados laborales, especialmente a la prevalencia de la informalidad y los frecuentes cambios de empleo. Ribe Robaino y Walker (2010) señalan que en muchos países, lejos de disminuir, la informalidad ha aumentado en las últimas décadas. Muchos trabajadores pasan del sector formal al informal y viceversa (así como del sistema de seguridad social) varias veces durante su vida laboral. En la Argentina, Chile y Uruguay, por ejemplo, el trabajador promedio contribuye a la seguridad social sólo la mitad de su vida

laboral. El nivel más bajo de la informalidad se encuentra en Chile con aproximadamente 30 por ciento, y la mayor es en Bolivia con cerca de 75 por ciento.

En suma, la ineficacia de las estrategias del bienestar en América Latina basadas exclusivamente en la extensión de los derechos contributivos ha auspiciado nuevas discusiones sobre selectividad y universalismo en la provisión social (Moreno, 2007). Por tanto, uno de los principales problemas a resolver para hacer efectiva la universalización del acceso a la protección social es la superación de la fragmentación entre los sistemas contributivos y no contributivos. Ello exige el diseño de mecanismos de solidaridad para la protección social y pensar los Sistemas de Protección Social de manera integral, combinando mecanismos contributivos y no contributivos.

En los últimos años se ha expandido la protección a los más pobres, pero el proceso ha sido desigual y ad-hoc, y los beneficios de los programas del pilar no contributivo son marcadamente inferiores a los de los sistemas contributivos. Recursos fiscales generalmente escasos, son destinados a los pilares no contributivos, debilitando su impacto en la superación de la pobreza y el logro de la equidad. Además de buscar formas de mejorar la capacidad de las economías nacionales para generar empleos aceptables y extender la base contributiva, se debe avanzar en lo que respecta a garantizar un financiamiento adecuado y estable para complementar la protección por la vía laboral, con mecanismos solidarios de protección no contributiva (CEPAL, 2006. OIT, 2011. Ribe Robaino & Walker, 2010).

Sin duda el rápido crecimiento de los programas de asistencia social en América Latina desde mediados de la década de 1990 muestra un importante cambio en el papel de la protección social en los debates políticos y sobre políticas públicas. Desde los 2000 ha se han expandido los PTC con transferencia directa de ingresos a gran escala y dirigidos a hogares en pobreza y extrema pobreza (Oportunidades en México y Bolsa Familia en Brasil, 25% hogares. Bono de Desarrollo de Ecuador alcanza a alrededor de 40%). Algunos como el Plan Nacional para la Emergencia Social (Panes) en Uruguay y Chile Solidario en Chile ilustran un enfoque diferente en el diseño de estas políticas públicas, vinculando los PTC al sistema de protección social. Esto plantea, finalmente, la cuestión de si el crecimiento de la asistencia social apunta a una reformulación de los sistemas de protección social en la Región.

Diversas iniciativas buscan construir o fortalecer los pilares solidarios o no contributivos como la reforma de la salud en el Uruguay, el plan AUGE en Chile, el pionero Sistema Único de Salud (SUS) de Brasil, el seguro popular en México y la reforma de la salud en Colombia. También la reforma del sistema de pensiones y las pensiones solidarias en Chile, las pensiones universales no contributivas en el Distrito Federal de México (así como su extensión con variaciones a otros estados mexicanos) y el programa de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para adultos mayores de 70 años en localidades de hasta 30.000 habitantes, la reforma de jubilaciones en la Argentina y los beneficios de prestación continuada en el Brasil ejemplifican el fortalecimiento de la protección social (CEPAL, 2010). Además destaca la reciente creación en Argentina de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que beneficia a trabajadores informales, desocupados y servicio doméstico.

Hay un creciente consenso en la Región sobre la necesidad de reformar la desigual distribución del ingreso y la inclusión social, y la reforma de la protección social podría contribuir al logro de esos objetivos. Sin embargo, la reorientación de la intervención social del Estado lleva tiempo, y su resultado dependerá de las posibilidades de llegar a un consenso entre los diferentes actores institucionales, incluidos los partidos políticos, sindicatos y sociales las organizaciones (Cortés 2008. CEPAL, 2010).

Estos consensos se han logrado en gran parte en torno a la ampliación del pilar de la asistencia social, que han sido el eje de mayor fortalecimiento y aumento de los sistemas de protección social en la última década. Desde inicios del 2000 se observa que la protección social, con la expansión de los programas de asistencia social, su búsqueda de integración con el conjunto de la protección social y las reformas en la seguridad social, tanto en salud como en previsión social. En este marco de cambios, las nuevas políticas asistenciales (PTC) han sido las que han tenido mayor alcance, difusión y cobertura. Ello se explica en parte por los beneficios electorales de los PTC y su bajo

costo fiscal, por lo que se conforma como una estrategia factible y con logros para enfrentar la pobreza sin que ello implique transformar las políticas macroeconómicas o las políticas del mercado de trabajo.

El crecimiento de la asistencia social amplía la cobertura de la protección social, pero su eficacia a largo plazo sólo es sustentable si se constituye de forma integrada en torno a un Sistema de Protección Social Integral, que conforman los pilares de asistencia social, seguridad social y reformas laborales. Por lo que una siguiente generación de reformas debe apuntar a cambios en la seguridad social, mediante un mejor complemento con la asistencia social, generando sistemas de protección social que mejoren su institucionalidad y políticas, evitando la fragmentación, dispersión y desigualdad entre ambos pilares de la protección social que genera amplias inequidades en el acceso y calidad de los servicios sociales, afectando el derecho a la protección social de los sectores más pobres y vulnerables.

Sin duda, los retos son muy distintos, los plazos pueden ser muy diferentes y las metas también, debido a los recursos institucionales construidos históricamente, a los recursos fiscales con los que se cuentan y al entramado de derechos alcanzado. Los legados históricos y las inercias institucionales (*path dependencies*) condicionan la construcción de los modelos de protección social (Draibe & Riesco, 2007). En ese marco, algunos países con mayor trayectoria en la cobertura y tipo de los beneficios de protección social, tales como los países del Cono Sur (Gough & Wood, 2004) tendrían condiciones de viabilidad para pasar a sistemas de protección que cubran a toda la población pobre ya que muestran economías más desarrolladas, con menor pobreza y sistemas de seguridad social y salud con mayor cobertura.

## REFERENCIAS

- Abel, C. & Colin M. L. (2002). Exclusion and Engagement: a Diagnosis of Social Policy in Latin America in the Long Run (pp.3-53). En Christopher Abel and Colin M. Lewis (Eds.), *Exclusion & Engagement. Social Policy in Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies/University of London.
- Arriagada, I. (2006) Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia, *Serie Políticas Sociales*, N° 119, Santiago de Chile: CEPAL.
- Barba, Solano C. (2004) Los enfoques latinoamericanos de la política social: más allá del consenso de Washington, *Revista Espiral*, XI (31):85-130
- Barrientos, A. (2004), Latin America: a liberal-informal welfare regime?, en Gough, I, Wood, G., Barrientos, A., Bevan, P., Davis, P. & Room, G. (Eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Burchardt, H.J. (2004). El nuevo combate internacional contra la pobreza ¿Perspectivas para América Latina? *Nueva Sociedad*, 193, pp 119.132.
- Comisión Económica para América Latina CEPAL (2005), *Social Panorama of Latin America*, [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/24054/PSI2005\\_IndiceGeneral.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/24054/PSI2005_IndiceGeneral.pdf).
- Comisión Económica para América Latina CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Montevideo (XXXI período de sesiones)..
- Comisión Económica para América Latina CEPAL (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL, Brasilia 30 de mayo al 1 de junio. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cortés, R. (2008) “The contemporary social policy debate in Latin America” *Social Global Policy*, 8(1):109-114
- Deacon B. (2005) “From ‘safety nets’ to back to ‘universal social provision’. Is the global tide turning? *Global Social Policy* 5 (1):19-28.
- Draibe, S. & Riesco, M. (2007) “Latin America: A new developmental Welfare State in the making?” en Riesco, Manuel (ed.) (2007) *Latin American developmental Welfare State model in the making?* Palgrave, MacMillan: New York. (21-113)



- Filgueira, F. (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. *Serie políticas sociales* n° 135, julio, CEPAL
- Gough, I & Wood G. (Eds.) (2004), *Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gomariz, E. (2007). Sistema político y políticas públicas en América Latina, *Revista Reforma y Democracia* N° 38, CLAD: Caracas. pp. 91-112
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Martin, M.P. (2007) Cohesión social. Una perspectiva para avanzar hacia políticas públicas basadas en derechos. En Erazo, Ximena, Martín María Pía, Oyarce Héctor (eds.) *Políticas Públicas para un Estado social de derechos*, Lom Ediciones, Santiago de Chile.
- Martin, M.P., Arntz, M.E., Roa, P. (2009) *Políticas públicas hacia la mujer y perspectiva de derechos en el Chile democrático (1990-2009)*, Santiago de Chile: LOM
- Martínez Franzoni Juliana (2007) *Regímenes de Bienestar en América Latina*, Madrid: Fundación Carolina
- Moreno, Luis (2007) *Lucha contra la pobreza en América Latina ¿selectividad y universalismo?*, Documento de Trabajo 07-05, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Molyneux, Maxine (2007) *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- OACDH (2009) *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo* Consejo de Derechos Humanos UN, 11º período de sesiones, 27 de marzo, informe experta Magdalena Sepúlveda.
- Organización Internacional del Trabajo OIT (2005), *Panorama Laboral 2004. América Latina y el Caribe (Avance primer semestre)* [http://www.oit.org.pe/portal/documentos/avance\\_panorama\\_laboral\\_2005.pdf](http://www.oit.org.pe/portal/documentos/avance_panorama_laboral_2005.pdf).
- Organización Internacional del Trabajo OIT (2011) *World social security report 2010: Providing coverage in the time of crisis and beyond*, Geneva: International Labour Office, ILO.
- Ribe, Helena, Robalino, David A. & Walker Ian (2010) *Achieving effective social protection for all in Latin American and the Caribbean. From right to reality* Washington: World Bank
- Riesco, Manuel (ed.) (2007) *Latin American developmental Welfare State model in the making?* Palgrave, MacMillan: New York
- Silva e Silva M.O., Yazbek Maria C. & Di Giovanni G. (2004) *A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez.
- Subirats J. et al. (2004) Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea. *Rev. Núm.16*, Barcelona. Fundación la Caixa