Globethics Repository



Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas [Dilemmas of Latin American social policies]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Barrientos, Armando
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-14 17:31:59
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/217334

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 239, mayo-junio de 2012, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas

¿Hacia una protección social fragmentada?

La lucha contra la pobreza en América Latina ha alcanzado un lugar de primer orden no solamente en las agendas de los gobiernos de centroizquierda sino también entre los de centroderecha. Mientras que las políticas de los 90 se centraron principalmente en reformas a la seguridad social, la década de 2000 ha estado dominada por la expansión de la asistencia social, en general con resultados positivos. Sin embargo, hoy es necesario un reordenamiento de la tradicional seguridad social y las nuevas políticas de asistencia social, regidas por diferentes instituciones del Estado, a fin de maximizar los efectos de las transferencias públicas sobre el bienestar y evitar una excesiva fragmentación.

Armando Barrientos

Introducción

La protección social, y especialmente la lucha contra la pobreza, han pasado a encabezar la agenda política en América Latina. Muchos atribuyen la reelección de Luiz Inácio Lula da Silva en 2006 al éxito de su programa Bolsa Familia. No es sorprendente que los gobiernos emergentes de centroizquierda en América Latina presten cierta atención a la pobreza y la desigualdad,

Armando Barrientos: es profesor y director de Investigación en el Instituto Brooks de la Pobreza Mundial, Universidad de Manchester.
Palabras claves: políticas sociales, mercado de trabajo, pobreza, América Latina.
Nota: trabajo presentado en la Jornada Internacional «¿De la desigualdad a la justicia social? Las políticas sociolaborales de América Latina en la disyuntiva», organizado por el International Center for Development and Decent Work (ICDD) de la Universidad de Kassel, Nueva Sociedad y Flacso Argentina, Buenos Aires, 28 y 29 de septiembre de 2011. Traducción del inglés de Silvia Giménez Varela.

dadas sus bases de apoyo naturales y su ideología. En cambio, sí es inusual que gobiernos de centroderecha como el de Vicente Fox en México o el de Sebastián Piñera en Chile también hayan identificado la protección social como un área prioritaria y se hayan comprometido a ampliar los programas existentes de transferencias para combatir la pobreza. El aumento de importancia de la protección social hasta el punto de encabezar la agenda de políticas públicas en América Latina es enigmático, y en cierto modo inesperado, dada la disminución del papel del gobierno y del gasto social registrada durante las décadas de 1980 y 1990.

Lo que caracteriza el reciente interés por la protección social es la proliferación de programas de transferencias de ingresos a hogares en situación de pobreza. Mientras que las políticas de los 90 se centraron principalmente en reformas a la seguridad social, la década de 2000 ha estado dominada por la expansión de la asistencia social. Durante el siglo XX, los sistemas de protección social de la región estuvieron dominados por la seguridad social y el principio de contribución. El crecimiento de los programas de transferencias para combatir la pobreza desde comienzos del siglo XXI, en cambio, hizo hincapié en la asistencia social y el principio de ciudadanía. Mientras que en los esquemas de seguridad social el empleo (formal) ofrecía una puerta de acceso a la protección social, la ciudadanía y la necesidad constituyen las principales bases del derecho a acceder a los programas de asistencia social. El crecimiento de la asistencia social desvincula del empleo formal el acceso a la protección social –si bien este es limitado–.

La asistencia social incluye programas financiados mediante impuestos y políticas para combatir la pobreza y la vulnerabilidad, mientras que la seguridad social remite a la protección contra contingencias relacionadas con el trabajo y el ciclo de vida por parte de instituciones basadas en las contribuciones o en el pago de primas. Junto con las políticas del mercado laboral, ya sean «pasivas» o «activas», la seguridad social y la asistencia social conforman la protección social. La protección social, junto con los programas y políticas que proporcionan servicios básicos (por ejemplo salud, educación y vivienda), constituyen las políticas sociales.

Muchos atribuyen a los programas de transferencias haber contribuido a la reducción de la pobreza en la región –una tendencia que se ha mantenido a pesar de la reciente crisis financiera– y a los avances en la batalla contra la desigualdad. Sin duda, el desplazamiento de la atención hacia la asistencia social en la década de 2000 en América Latina está plenamente justificado.



© Nueva Sociedad / Ca_teter 2012

En 2000, uno de cada dos trabajadores de la región dependía del empleo informal, y solo uno de cada cuatro trabajadores contribuía regularmente a un fondo de pensión ■

En 2000, uno de cada dos trabajadores de la región dependía del empleo informal, y solo uno de cada cuatro trabajadores contribuía regularmente a un fondo de pensión[1]. Desde el punto de vista de las políticas, era lógico apuntar a la ampliación de la cobertura de la protección social para incluir a aquellos grupos excluidos de la seguridad social; esta era una de las recomendaciones que desde hace tiempo venía formulando la literatura especializada[2]. A los efectos prácticos, la seguridad social y las reformas efectuadas en los 90 pasaron por alto a la mayoría de los trabajadores y de la población. Los regímenes de protección social en la región han sido descritos como truncos, ya que solo beneficiaron a los grupos con empleo formal[3]. La extensión de la protección a los trabajadores informales exigirá alternativas a las formas convencionales de seguridad social existentes en América Latina.

Si bien una transformación en la asistencia social tiene sentido desde el punto de vista de las políticas públicas, las condiciones políticas que se necesitan para facilitar este tipo de cambio constituyen un desafío. A mediados de los 90, eran pocos los países latinoamericanos que contaban con programas de combate a la pobreza en gran escala. La asistencia social era residual e intensamente politizada. Los programas asistenciales eran reducidos y estaban reservados para grupos cuya situación se consideraba extremadamente vulnerable. Más allá de un puñado de países con programas limitados de pensiones no contributivas, las transferencias directas de ingresos a hogares en situación de pobreza durante mucho tiempo estuvieron asociadas a medidas cortoplacistas implementadas por gobiernos populistas con el fin de obtener apoyo antes de las elecciones. El despectivo término «asistencialismo» se utilizaba en forma habitual para describir este tipo de prácticas. Tras la grave crisis de los 80, la debilidad de la asistencia social hizo que la principal respuesta frente al incremento de la pobreza y la vulnerabilidad consistiera

1. Organización Internacional del Trabajo (OIT): *Panorama laboral 2001*, Lima, OIT, 2001.
2. Carmelo Mesa-Lago: «Social Security in Latin America and the Caribbean: A Comparative Assessment» en Ehtisham Ahmad, Jean Drèze, John Hills y Amartya Sen (eds.): *Social Security in Developing Countries*, Clarendon Press, Oxford, 1991, pp. 357-394.
3. Ariel Fiszbein: «Beyond Truncated Welfare States: Quo Vadis Latin América?», Banco Mundial (BM), Washington, DC, 2005; Rafael Rofman, Leonardo Lucchetti y Guzmán Ourens: «Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage», Social Protection Discussion Paper Nº 616, BM, Washington, DC, 2008.

en fondos sociales, es decir, transferencias a las comunidades basadas en la demanda y establecidas por fuera de las agencias públicas. El apoyo político a la asistencia social brillaba por su ausencia.

El rápido crecimiento de los programas de asistencia social en América Latina a partir de mediados de la década de 1990 señala un importante cambio en el papel de la protección social en los debates políticos y sobre políticas públicas. 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.

La expansión de la asistencia social en la década de 2000

Desde comienzos del siglo XXI puede observarse un cambio en la prioridad asignada a los componentes de la protección social, desde la reforma de la seguridad social hasta la expansión de los programas de asistencia social. En la mayoría de los países se han introducido programas en gran escala de transferencia directa de ingresos dirigidos a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Los programas anteriores, Progresa/Oportunidades en México y Bolsa Escuela/Bolsa Familia en Brasil, llegan actualmente a cerca de una cuarta parte de los hogares, mientras que el Bono de Desarrollo de Ecuador alcanza a alrededor de 40%. Los programas de transferencia de ingresos orientados hacia el desarrollo humano han dominado la atención de los responsables de formular políticas internacionales, quienes las han denominado «transferencias monetarias condicionadas». De hecho, hay una diversidad considerable en el diseño de programas de transferencias para combatir la pobreza en América Latina. También se han expandido los programas de pensiones no contributivas, una forma más tradicional de asistencia social. Además, más recientemente se han reformado y potenciado programas de transferencias orientados hacia la niñez en Uruguay y Argentina. Los programas integrados de combate a la pobreza, 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[4].

Una tipología útil de los programas de asistencia social en países en vías de desarrollo identifica tres «tipos ideales»[5]:

4. A. Barrientos: «Protecting Capabilities, Eradicating Extreme Poverty: Chile Solidario and the Future of Social Protection» en *Journal of Human Development and Capabilities* vol. 11 Nº 4, 2010, pp. 579-597.
5. A. Barrientos y Claudio Santibáñez: «New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America» in *Journal of Latin American Studies* vol. 41. Nº 1, 2009, pp. 1-26.

a) Los *programas de transferencias puros* proveen dinero en efectivo a hogares en situación de pobreza. Las pensiones no contributivas son un buen ejemplo de este tipo de transferencias.

b) Las *transferencias de ingresos y servicios* combinan suplementos al ingreso con la provisión o el uso de servicios básicos. Las transferencias condicionadas desde un enfoque de desarrollo humano, por ejemplo, ofrecen a los hogares participantes transferencias directas de ingresos vinculadas a condiciones de utilización de los servicios, especialmente de salud, educación y nutrición.

c) Finalmente, los *programas integrados de combate a la pobreza* ofrecen transferencias a medida y acceso preferencial a servicios para cubrir una serie de déficits.

Estos tres tipos ideales se basan en diferentes visiones acerca de las causas que subyacen a la pobreza: la pobreza como falta de ingresos; la pobreza como déficits multidimensionales; la pobreza como déficits multidimensionales y exclusión social. Lo que tienen en común es que todas son intervenciones financiadas mediante impuestos y lideradas por organismos públicos, orientadas a la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad, es decir, enmarcadas en la asistencia social.

Incidencia. Los programas en gran escala de combate a la pobreza o de asistencia social han crecido rápidamente en todas las regiones en desarrollo en la última década, especialmente en los países de renta media. En el contexto latinoamericano, es importante resaltar la atención que prestan a la persistencia de la pobreza intergeneracional[6]. A menudo los programas se dirigen a hogares en situación de extrema pobreza y sus criterios de selección de beneficiarios tienen en cuenta las diferencias en la gravedad de la pobreza.

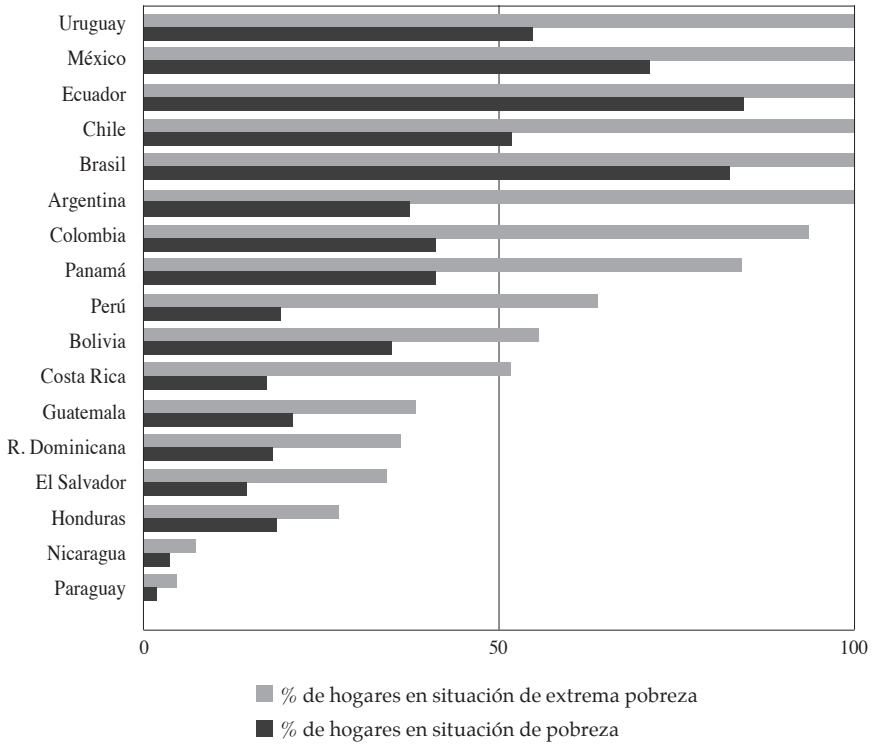
El gráfico 1 muestra la incidencia de los programas de transferencias orientados hacia el desarrollo humano en América Latina. Entre los países de la región, la asistencia social llega a 12% de todos los hogares (promedio no ponderado), apenas por debajo del porcentaje de la población en situación de extrema pobreza (12,9% en 2010)[7]. El carácter de los programas de combate a la pobreza es crecientemente multidimensional: buscan hacer frente a los efectos acumulativos de los déficits de ingresos, empleo, educación y salud,

6. Ibíd.
7. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2009*, Cepal, Santiago de Chile, 2009.

considerados por muchos como los principales factores que explican la persistencia de la pobreza. El enfoque centrado en los niños y en las transferencias regulares y confiables busca maximizar el impacto de los programas en la persistencia de la pobreza.

Gráfico 1

América Latina: porcentaje de la población en situación de pobreza y extrema pobreza que recibe transferencias condicionadas de ingresos



Fuente: Cepal: ob. cit.

Países de renta baja y media. El rápido crecimiento de la asistencia social en América Latina y el Caribe no ha sido homogéneo en todos los países. La expansión de la asistencia social ha sido más lenta y difícil en los Estados de renta más baja[8]. Estas naciones enfrentan serias limitaciones en su capacidad

8. A. Barrientos y C. Santibáñez: «Social Policy for Poverty Reduction in Lower-Income Countries in Latin America: Lessons and Challenges» in *Social Policy & Administration* vol. 43 Nº 4, 2009, pp. 409-424.

de ejecución y de financiamiento de los programas de combate a la pobreza[9]. Y, por otro lado, la influencia de los donantes en el diseño e implementación de estos programas no siempre ha sido positiva.

En los países de renta media, el principal desafío ha sido la institucionalización de la asistencia social. A menudo, los programas de lucha contra la pobreza han sido concebidos como intervenciones a corto plazo, similares a proyectos de desarrollo, en lugar de ser estructurados como instituciones a largo plazo encargadas de reducir, prevenir y eventualmente eliminar la pobreza. La transformación de proyectos autónomos en organismos públicos estables respaldados por legislación apropiada no se ha implementado con éxito en toda la región. Esto constituye un importante desafío al que muchos países están haciendo frente mediante la creación de Ministerios de Desarrollo Social separados de los Ministerios de Trabajo y Protección Social que tradicionalmente tenían a su cargo las instituciones de seguridad social. De cara al futuro, la integración de la asistencia social y la seguridad social plantea un desafío particular para América Latina[10].

La transformación de proyectos autónomos en organismos públicos estables respaldados por legislación apropiada no se ha implementado con éxito en toda la región

¿Por qué el crecimiento de la asistencia social? En la sección anterior se señaló que, en términos de políticas y en el contexto latinoamericano, la expansión de la asistencia social está sustentada en múltiples razones. Las reformas a la seguridad social implementadas en los 90 no solo no fueron capaces de ampliar la cobertura, sino que en algunos países llevaron a su reducción[11]. El paquete de seguridad social y redistribución a lo largo del ciclo de vida ofrecido por los fondos de seguridad social, tanto reformados como no reformados, siguió siendo poco atractivo o inviable para importantes grupos de trabajadores informales y de bajos ingresos. A comienzos del siglo XXI, la protección social tenía poco para ofrecer en el nuevo contexto de los mercados de trabajo

9. Charity Moore: «Assessing Honduras' CCT programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities», Country Study Nº 15, International Poverty Centre (IPC), Brasilia, 2008; Fábio Vera Soares y Tatiana Britto: «Confronting Capacity Constraints on Conditional Cash Transfer Programmes in Latin America: The Cases of El Salvador and Paraguay», Working Paper Nº 38, IPC, Brasilia, 2007.
10. Francisco H.G. Ferreira y David Robalino: «Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations», Policy Research Working Paper Nº 5305, BM, Washington, DC, 2010; Santiago Levy: *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, The Brookings Institution, Washington, DC, 2008.
11. R. Rofman, L. Lucchetti y G. Ourens: ob. cit.

liberalizados, y los esfuerzos por ampliar la cobertura de la seguridad social habían obtenido escasos resultados durante un largo periodo.

Si bien se comprenden las ventajas de la expansión de la asistencia social, su rápido crecimiento en la década de 2000 se debe explicar en términos de cambios en el entorno de la economía política. El carácter trunco de la seguridad social en América Latina encaja con las coaliciones políticas derivadas y sustentadoras del modelo de industrialización por sustitución de importaciones dominante durante el periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial. La extensión –a menudo sin un financiamiento adecuado– del derecho a la seguridad social a los trabajadores de los incipientes sectores público e industrial ofreció un canal a través del cual los excedentes provenientes de la agricultura podían ser redistribuidos a las clases medias emergentes. Las estrategias de crecimiento centradas en la exportación que pasaron a ser dominantes durante la década de 1980 debilitaron a estas coaliciones políticas, por ejemplo mediante la reestructuración del empleo en el sector público y el desmantelamiento de la protección de los sectores industriales frente a la competencia extranjera[12].

El crecimiento de la asistencia social también coincidió con el giro a la izquierda de la política latinoamericana que siguió a la consolidación de la democracia y a las reformas neoliberales. Hacer frente a los graves déficits de protección social que constituían el legado de los ajustes estructurales y las dictaduras en América Latina (la llamada «deuda social») constituyó un objetivo explícito de las coaliciones de centroizquierda. La expansión de los programas sociales es un medio apropiado para hacer frente a la pobreza, la exclusión y la cohesión social, especialmente en un contexto en que las coaliciones gobernantes cuentan con poco margen para transformar las políticas macroeconómicas o las políticas del mercado de trabajo. Si bien no parece polémico plantear una afinidad «natural» entre los gobiernos de centroizquierda y las políticas a favor de los pobres[13], hay que tener la precaución de no exagerar este punto. De hecho, los gobiernos de centroderecha de México, Colombia

12. A. Barrientos: «Labour Markets and the (Hyphenated) Welfare Regime in Latin América» en *Economy and Society* vol. 38 Nº 1, 2009, pp. 87-108.
13. Varios estudios comparativos sobre las consecuencias de la pobreza en diferentes países establecen un vínculo entre los gobiernos de centroizquierda y menores índices de pobreza. Ver Jennifer Pribble, Evelyne Huber y John D. Stephens: *The Politics of Poverty in Latin America and the Caribbean,* American Political Science Association, Washington, DC, 2005, mimeo. V. tb. Nancy Birdsall, Nora Lustig y Darryl McLeod: «Declining Inequality in Latin America: Some Economics, Some Politics», Working Paper Nº 1120, Tulane University, New Orleans, 2011; y Luis Felipe López-Calva y N. Lustig: *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?,* The Brookings Institution / PNUD, Washington, DC, 2010.

y más recientemente Chile también han apoyado programas contra la pobreza. A la vez, es cierto que algunos gobiernos populistas de centroizquierda, como los de Nicaragua y Venezuela, no han hecho de las transferencias monetarias regulares a hogares en situación de pobreza la piedra angular de sus políticas. La influencia de los gobiernos de centroizquierda en el crecimiento de la asistencia social en América Latina es importante, pero no debería ser sobrevalorada.

Ciertos programas de transferencias emblemáticos han sido claves para asegurar el apoyo público y político en Brasil y México[14]. La percepción de la efectividad de los programas Bolsa Escuela en Brasil y Progresa en México se debe en gran medida a la orientación hacia la inversión social de su diseño. En estos casos, los objetivos no se limitan a la mitigación de la pobreza, sino que apuntan a una mejora más ambiciosa de las capacidades productivas de las generaciones más jóvenes. La investigaciones no solo han demostrado la necesidad de hacer frente al carácter multidimensional de los déficits que padecen los hogares en situación de extrema pobreza, incluyendo la importancia fundamental de la duración de las políticas. También se han desarrollado herramientas de políticas públicas para clasificar los hogares en situación de pobreza y evaluar el impacto de los programas sociales, de manera de potenciar su credibilidad ante los responsables de formular políticas públicas y los contribuyentes. La emergente asistencia social en América Latina está basada en la investigación, está focalizada en la inversión social y es capaz de ofrecer resultados en términos de reducción de la pobreza.

El reequilibrio entre subsidios públicos, seguridad y asistencia social

Hace tiempo que los investigadores debaten sobre el peso relativo de la seguridad social y la asistencia social dentro de los sistemas de protección social. Gran parte de los debates y discusiones sobre políticas públicas relativas a la conveniencia y el impacto de las reformas a la seguridad social durante la década de 1990 giraron en torno de la relativa eficacia de los modelos alternativos de seguridad social, en particular de los planes de pensiones de beneficio definido *versus* los de contribución definida. En la década de 2000, la investigación y los debates sobre políticas públicas han estado divididos acerca de en qué medida los aspectos residuales y contractuales de la asistencia social menoscabaron los avances hacia formas universales de protección social. El

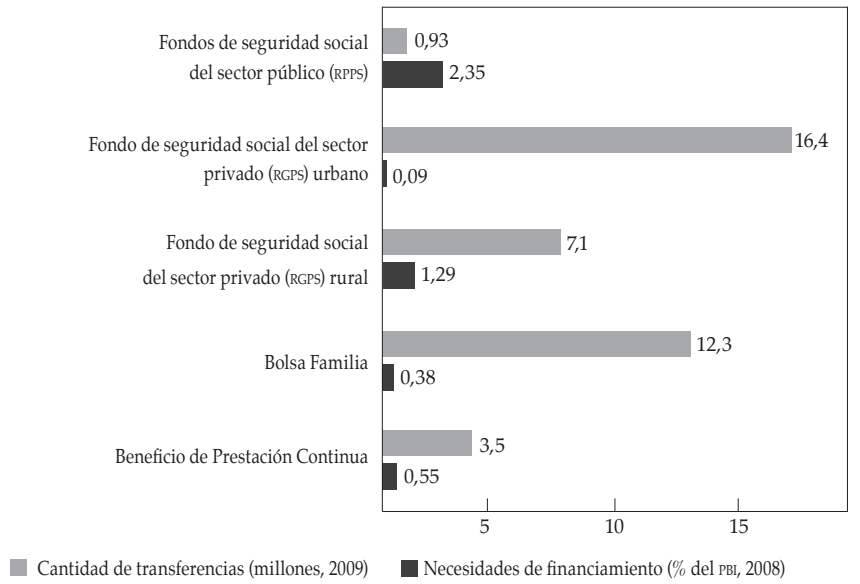
14. Kathy Lindert y Vanina Vincensini: «Social Policy, Perceptions and the Press: An Analysis of the Media's Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil», informe para la discusión, BM, Washington, DC, 2008.

debate sobre esta cuestión a menudo se ha alejado de las diversas perspectivas normativas sobre la forma ideal de los sistemas de protección social. Por el contrario, poner el foco en la asignación de subsidios públicos a la protección social permite examinar el probable efecto de los recientes cambios en la protección social, en lugar de su distancia de los sistemas ideales[15].

Este enfoque reconoce que, en la práctica, los sistemas de seguridad social en América Latina, ya sean planes de jubilación en el sistema público de reparto o en sistemas de capitalización individuales (privados), absorben una cantidad considerable de subsidios públicos. La asistencia social, por otro lado, es financiada en su totalidad mediante subsidios públicos. Se trata, entonces, de prestar atención a la distribución de esos subsidios. El gráfico 2 muestra el reparto para el caso de Brasil.

Gráfico 2

Brasil: necesidades de financiamiento de protección social y transferencias, 2008-2009



Fuente: cálculos del autor a partir de datos de Ana Cleusa Serra Mesquita, Luciana de Barros Jaccoud y Maria Paula Gomes dos Santos: «Garantia de Renda na Política Social Brasileira: Entre a Proteçao aos Riscos Sociais e o Alivio à Pobreza», Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasilia, 2010, mimeo.

15. A. Barrientos: «On the Distributional Implications of Social Protection Reforms in Latin America», Working Paper Nº 2011/69, UNU / WIDER, Helsinki, 2011.

Los subsidios públicos a la seguridad social tienen un efecto limitado sobre la pobreza y la desigualdad en América Latina, fundamentalmente porque su alcance se restringe a los trabajadores con empleo formal. El análisis de los efectos redistributivos de la asistencia social sugiere que su impacto sobre la pobreza es significativo; sin embargo, su impacto sobre la distribución de los ingresos es limitado. La asistencia social tiene un impacto más amplio y más fuerte sobre la desigualdad que la seguridad social. Esto refleja las conclusiones de la incipiente literatura sobre los efectos redistributivos de los impuestos y las transferencias en la región[16].

El análisis de los efectos redistributivos de la asistencia social sugiere que su impacto sobre la pobreza es significativo; sin embargo, su impacto sobre la distribución de los ingresos es limitado

La consideración de los efectos redistributivos de los subsidios públicos en la seguridad social y la asistencia social sugeriría establecer un nuevo equilibrio, desde la seguridad social hacia la asistencia social, a fin de maximizar los efectos de las transferencias públicas sobre el bienestar. De hecho, la expansión de la asistencia social en la región en la década de 2000 indica que ya se esta produciendo este reequilibrio[17]. En varios países de la región, incluyendo Brasil, México y Argentina, es un objetivo explícito de las políticas del gobierno. El reequilibrio ha sido facilitado por un contexto de crecimiento y el aumento de los ingresos fiscales. Además, el hecho de que los programas de asistencia social absorban una mínima proporción del PIB ha permitido que estos cambios hayan mantenido mayormente un perfil bajo. El alto nivel de subsidios públicos a la seguridad social en la mayoría de los países de América Latina sugiere que existe un amplio margen para el reequilibrio.

El futuro de la protección social en América Latina

Existen fuertes argumentos a favor de la idea de que los sistemas de protección social en la región se han visto fortalecidos por el crecimiento de la asistencia social en la última década. La asistencia social ofrece un mejor equilibrio entre el apoyo a los niños y el apoyo a los jubilados que la seguridad social, cuya atención se centra principalmente en los últimos. La asistencia social absorbe

16. Emmanuel Skoufias, K. Lindert y Joseph Shapiro: «Globalization and the Role of Public Transfers in Redistributing Income in Latin America and the Caribbean» in *World Development* vol. 38 Nº 6, 2010, pp. 895-907.
17. A. Barrientos: «Labour Markets and the (Hyphenated) Welfare Regime in Latin América», cit.

un porcentaje mínimo de los ingresos públicos y es muy probable que los presupuestos de asistencia social se vean reducidos en el futuro, a medida que disminuye la pobreza. Por el contrario, las tendencias demográficas, y se podría argumentar que también las deficiencias en el diseño, sugieren que el apoyo de la opinión pública a las pensiones de la seguridad social sufrirá crecientes presiones en el futuro. La asistencia social contribuye a ampliar la cobertura de la protección social a sectores de la población que tradicionalmente se han visto excluidos de las instituciones de seguridad social. La asistencia social es eficaz para reducir la pobreza extrema y persistente; también tiene potencial para mejorar el desarrollo humano y la inclusión económica entre los grupos de bajos ingresos. Dependiendo de su diseño, la asistencia social puede contribuir a la reducción de la exclusión social. El crecimiento de la ayuda social es un hecho positivo, ya que llena un vacío en los sistemas de protección social de la región.

Del otro lado de la balanza, la asistencia social es eficaz en la reducción de la pobreza solo si forma parte de una estrategia de desarrollo exitosa que incluya el crecimiento económico y la provisión de servicios básicos. Los programas de combate a la pobreza del tipo de los actualmente vigentes en América Latina tienen un impacto más limitado en contextos de bajo crecimiento y graves déficits en la infraestructura de servicios. La expansión y eficacia de la asistencia social en los países de renta más baja de la región se han visto limitadas en comparación con los países de renta media y alta. Sostener los logros obtenidos en la reducción de la pobreza y la desigualdad asociados a la expansión de la asistencia social requerirá una mayor expansión e institucionalización, especialmente en los países de renta media y baja.

El crecimiento de la asistencia social ha resultado en un cambio en el carácter trunco de los sistemas de protección social de la región, pero estos cambios se han orientado hacia una configuración social segmentada de los componentes de la protección social[18]. El resultado parece ser un doble conjunto de instituciones, en el que la seguridad social provee protección de mayor calidad y fuertemente subvencionada para trabajadores con empleo formal, mientras que la asistencia social provee protección más limitada para la población que depende de empleos con ingresos más bajos y a menudo informales. La expansión de la asistencia social puede haber reducido el carácter trunco de la protección social, pero este resultado ha sido obtenido a cambio de un agravamiento de la segmentación. Salvo unas pocas excepciones, el crecimiento de la

18. Ibíd.

asistencia social en la región no ha consistido en la expansión de la cobertura de la seguridad social (como es la percepción dominante de la expansión de la protección social en Europa). Por el contrario, ha funcionado mediante la introducción de una serie de instituciones cuya lógica, institucionalización y financiamiento son diferentes.

¿Cómo evolucionarán en el futuro los sistemas de protección social segmentada? La investigación y los debates actuales sobre políticas públicas no han llegado a una conclusión firme sobre esta cuestión. La ortodoxia emergente plantea la necesidad de una mayor integración entre la seguridad social y la asistencia social, así como una urgente actualización de las políticas del mercado laboral[19]. El panorama de los países de renta más baja es diferente al de los países de renta media-alta. En estos últimos, las condiciones para integrar las instituciones de seguridad social, muy desarrolladas y consolidadas, con la asistencia social emergente son enormemente complejas. En la mayoría de los países, la asistencia social está siendo institucionalizada independientemente de la seguridad social, mediante Ministerios de Desarrollo Social en lugar de Ministerios de Trabajo y Seguridad Social. Esto sugiere una división a largo plazo. En los países de renta media-baja, cuyas instituciones de seguridad social son débiles y están poco desarrolladas, la situación es mucho menos compleja en el mediano plazo. La expansión de la asistencia social a duras penas perjudicará las instituciones de seguridad social, cuyo alcance es marginal.

La evolución de los sistemas de protección social estará determinada por varios factores conflictivos. En primer lugar, el alcance y la velocidad del actual reequilibrio de los subsidios públicos tendrán un gran impacto en la futura composición de los sistemas de protección social. Los efectos distributivos de la seguridad social y la asistencia social deberían constituir un importante criterio para la asignación de subsidios públicos a la protección social. En segundo lugar, habrá que prestar cada vez más atención a los incentivos para que los trabajadores de bajos ingresos contribuyan a la seguridad social, especialmente en países de renta media-alta. En tercer lugar, es fundamental incorporar al debate los cambios en el funcionamiento de los mercados laborales y en la estructura de los hogares, que a lo largo del tiempo han reducido la eficacia de la seguridad social como protección contra los riesgos sociales. En el mediano y largo plazos, los sistemas de protección social basados en el principio de ciudadanía serán más incluyentes que aquellos basados en el principio de contribución.

19. Cepal: *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad,* Cepal, Santiago de Chile, 2006; FH.G. Ferreira y D. Robalino: ob. cit.; S. Levy: ob. cit.; Helena Ribe, D.A. Robalino e Ian Walker: *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. From Right to Reality*, BM, Washington, DC, 2010.