

# La expansión contemporánea de la protección social en Latinoamérica y la incorporación segmentada de los “outsiders”: un análisis del papel de la asistencia social

## The Contemporary Expansion of Social Protection in Latin America and the Segmented Incorporation of ‘Outsiders’: an Analysis of the Role of Social Assistance

**Daniela**

**Giambruno Leal**

Pontificia Universidad  
Católica de Valparaíso,  
Chile.

[daniela.giambruno@pucv.cl](mailto:daniela.giambruno@pucv.cl)

Recibido:

28/09/2023 y 08/02/2024.

Aceptado:

14/02/2024

### Resumen

El objetivo del artículo es analizar la reciente fase expansiva de la política social en la región Latinoamericana en el marco de la nueva agenda de protección social, la cual se ha traducido en un crecimiento significativo de las políticas de asistencia social. Estas tendencias resultan relevantes considerando el desarrollo limitado de las políticas de asistencia social en la región durante gran parte del siglo XX, creando condiciones favorables para la incorporación de los grupos históricamente excluidos de los sistemas de protección social. En este contexto, el artículo identifica aumentos de acceso y cobertura significativos al analizar los porcentajes de la población receptora de distintos tipos de transferencias monetarias y, a su vez, en la contribución de estas prestaciones en la reducir las brechas de pobreza, lo que resulta particularmente significativo para el caso de la población en extrema pobreza. Sin embargo, al evaluar los alcances y puntos críticos de estos procesos de expansión de la protección social en lo que respecta a la calidad de los procesos de incorporación social, se aprecian resultados divergentes. Por una parte, se avanza en los procesos de institucionalización y formalización de las arquitecturas de bienestar de la región, particularmente de la oferta de asistencia social. Por otro lado, el acceso a la protección social resulta segmentado por factores como clase, estrato socio-económico, estatus laboral y género, lo que implica condiciones de incorporación y recepción de prestaciones sociales de

carácter diferenciado en cantidad y calidad.

**Palabras clave:** Políticas Sociales; Protección Social; Asistencia Social; Incorporación; Exclusión; Segmentación.

## Abstract

This article aims to analyze the recent “expansive phase” of social policy in the Latin American region within the framework of the new social protection agenda, which has resulted in a significant growth of social assistance policies. Trends that are relevant considering the limited development of social assistance policies in the region during much of the 20th century, creating favorable conditions for the incorporation of groups historically excluded from social protection systems. In this context, the article identifies significant increases in access and coverage when analyzing the percentages of the population receiving different types of cash transfers and, in turn, the contribution of these benefits to reduce poverty gaps, which is particularly significant in the case of the population living in extreme poverty. However, when evaluating the scope and critical points of these social protection expansion processes in terms of the quality of the social inclusion processes, divergent results can be observed. On the one hand, progress is being made in terms of institutionalization and formalization of the region’s welfare architectures, particularly the supply of social assistance. On the other hand, access to social protection is segmented by factors such as class, socio-economic stratum, labor status and gender, which implies conditions of incorporation and receipt of social benefits that are differentiated in quantity and quality.

**Keywords:** Social Policies; Social Protection; Social Assistance; Inclusion; Exclusion; Segmentation.

## Introducción

Hacia el término de la década de los 90 e inicios del siglo XXI, los países latinoamericanos han sido testigos de una fase expansiva de la política social (Arza ...[et al], 2022; Cruz-Martínez, 2019; Garay, 2021), la cual habría permitido ampliar el acceso y cobertura de la protección social hacia grupos de la población históricamente excluidos de los sistemas de seguridad social de la región (Barrientos, 2019; Papadopoulos y Velásquez, 2016). En gran medida, se observa que tales procesos de expansión e incorporación social habrían sido posibles gracias a un desarrollo exponencial de las políticas de asistencia social, a través del aumento de la oferta de programas antipobreza, pensiones solidarias y servicios de salud de carácter no contributivo. Una significativa expansión de la asistencia social que se inscribe en el marco de una nueva agenda de protección social que se instala en la región a raíz de las consecuencias producidas por los procesos de globalización y liberalización económica en materia de pobreza, desempleo y desigualdad (Barrientos y Hulme, 2008; De Hann, 2007; Norton ... [et al], 2001).

Según Norton et al. (2010), lo que caracteriza a las recientes políticas de protección social es el objetivo de intervenir frente a “niveles de vulnerabilidad, riesgo y privación” considerados “socialmente inaceptables” (Norton ...[et al], 2001) con el fin de “asegurar”, de acuerdo a Cecchini ... [et al], 2014), niveles básicos de “bienestar económico y social para toda la población” (Cecchini ...[et al], 2014). Se encuentra que entre los pilares de esta nueva agenda de protección social se incluyen los componentes clásicos de la política social, es decir, el pilar contributivo referido a los seguros sociales asociados al empleo formal y el no contributivo asociado a las políticas de asistencia social (Cecchini ...[et al], 2014). Lo que resulta distintivo de esta nueva agenda de política social es la ampliación de la protección social no contributiva a través del desarrollo de distintos instrumentos de asistencia social, con el fin de que grupos de la población sin afiliación o contribuciones a la seguridad social, puedan recibir y acceder a distintas prestaciones sociales (Cecchini ... [et al], 2021). Y será precisamente esta reciente expansión de las políticas de protección social no contributiva entre los países de la región la que habría favorecido la mayor inclusión de los llamados *outsiders*: grupos “desprotegidos o subestimados” por parte de los sistemas de política social de la región previos a la fase expansiva, donde se incluyen los grupos en pobreza, así como trabajadores rurales, desempleados, trabajadores urbanos informales (Garay, 2021), entre otros.

En el marco de estas tendencias, el objetivo del presente artículo es analizar el desarrollo de las nuevas políticas de protección social en la región, principalmente de la asistencia social, considerando sus impactos en lo que respecta a la ampliación de la cobertura y el acceso a la protección social, así como su contribución en materia de reducción de la pobreza. Sobre esta base, el artículo analizará, de forma crítica, las implicancias de esta reciente expansión de la protección social no contributiva en lo que respecta a las posibilidades de incorporación social de aquellos sectores de la población históricamente excluidos de los sistemas de seguridad social que prevalecieron en la región durante gran parte del siglo XX. Considerando la trayectoria de desarrollo de las arquitecturas de bienestar establecidas en la región, será posible advertir con mayor precisión la especificidad y alcance de las tendencias en curso, contrastando los avances alcanzados en materia de cobertura con las segmentaciones de clase, estatus laboral y género asociadas con esta fase expansiva de la política social en el contexto latinoamericano.

Para tales fines, el artículo desarrolla una revisión de literatura de tipo narrativa, la cual, mediante la revisión y análisis crítico de la bibliografía correspondiente, persigue dar cuenta del estado del arte en una área o tema de investigación en particular (Guirao-Goris, 2015; Rother, 2007). Para la selección de las referencias bibliográficas revisadas, se consideraron los siguientes criterios: 1) trabajos de investigación empírica y/o análisis teórico centrados en los procesos de desarrollo de las políticas sociales en la región desde finales de la década de los 90 en adelante; 2) trabajos que profundizan en el desarrollo contemporáneo de los instrumentos de asistencia social, considerando los casos de los programas de transferencias monetarias condicionadas y de los programas de pensiones

solidarias. Tales criterios resultan pertinentes a la luz de la propia literatura especializada, que sitúa los orígenes de los procesos de expansión de la protección social contemporánea precisamente entre finales del siglo XX y principios del nuevo siglo, estando caracterizada, en gran parte, por la expansión de los instrumentos de asistencia social señalados. Por último, si bien se reconoce la heterogeneidad que caracteriza a los países de la región, el artículo se centra en identificar y analizar las tendencias transversales en materia de desarrollo de las políticas contemporáneas de protección y asistencia social, sin profundizar en diferencias según contextos nacionales, lo que no es posible de abordar en este artículo.

## **1. Sobre la nueva agenda de protección social: objetivos, componentes y resultados**

Hacia finales de la década de los noventa, pero principalmente desde la década de los 2000 en adelante, es posible constatar un considerable nivel de desarrollo de las políticas de protección social en Latinoamérica, lo cual en la práctica se ha traducido en un incremento significativo de los niveles de inversión social, así como en un aumento de la población bajo la cobertura de los sistemas de bienestar en la región (Cecchini, 2016). En el contexto de los países del sur global, el impactante avance tanto del concepto como de la práctica de la protección social ha sido descrita por Barrientos y Hulme (2008) como una “revolución silenciosa”, la cual emerge a raíz de los procesos de transformación económica y social, particularmente de los impactos críticos producidos por los paquetes de reforma y ajuste estructural, junto a los procesos de globalización y crisis económica, principalmente entre los países en desarrollo.

Desde una perspectiva amplia, la protección social puede considerarse como un “instrumento clave de política social”, presente tanto en sistemas de bienestar emergentes o consolidados, el que puede ser utilizado por una multiplicidad de objetivos, por ejemplo: la promoción del desarrollo humano y las capacidades; el crecimiento inclusivo; el empoderamiento de grupos marginados; el mejoramiento de las condiciones de vida; así como la reducción de las inequidades a través de la redistribución de ingresos, y la provisión de distintos servicios públicos y sociales (Cruz-Martínez, 2021). Sin embargo, en el contexto de los países con sistemas de bienestar emergentes o no consolidados, resulta relevante identificar cómo la expansión contemporánea de la protección social constituye una agenda novedosa de política social, particularmente orientada por el objetivo de reducir la pobreza y la vulnerabilidad.

Una nueva agenda (Devereux y Sabastes-Wheeler, 2007) de política social que surge a partir de un nuevo consenso desde el cual la protección social comienza a ser concebida como una respuesta efectiva frente a la pobreza y la vulnerabilidad, así como un componente esencial del desarrollo económico y social (Barrientos y Hulme, 2008). Una nueva mirada respecto a la protección social

que dará centralidad, tal como fue señalado anteriormente, a la reducción de la pobreza como objetivo primordial, con base en una estrategia que incluirá, entre otros componentes, la provisión de transferencias de ingresos, el acceso a servicios básicos, el desarrollo de actividades productivas y de empleo, así como el fomento a la creación de activos (Barrientos y Hulme, 2008). En este sentido, las nuevas políticas de protección social que se desarrollan en la región buscarán asegurar niveles básicos de ingresos, así como el acceso a servicios públicos y sociales, incluyendo las posibilidades de acceder a trabajo decente, a través de mecanismos contributivos y no contributivos, incluyendo la regulación del mercado laboral (Cecchini y Martínez, 2012). Cabe señalar que mientras los esquemas contributivos incluyen los seguros de desempleo y salud asociados al trabajo formal, los esquemas de asistencia social, ya sean universales o focalizados, forman parte de los esquemas no contributivos de protección social (ONU, 2018).

Si bien el desarrollo de las políticas de protección social que se despliega en la región hacia finales de la década de los noventa incluirá los componentes de carácter contributivo y no contributivo, lo que resulta distintivo de esta nueva agenda de política social es la ampliación de la protección social no contributiva a partir del despliegue de distintos instrumentos de asistencia social, los cuales buscarán facilitar que aquellos grupos de la población sin afiliación o contribuciones a la seguridad social asociada al empleo formal, puedan recibir y acceder a distintas prestaciones sociales (Cecchini ... [et al], 2021). En este punto, cabe señalar que las políticas de asistencia social son aquellas que buscan “proveer protección social” a aquellos grupos de la población en condiciones de “necesidad”, ya sea según criterios socio-económicos determinados por el uso de distintas “pruebas de medios o ingresos” (métodos de focalización) o de acuerdo a criterios categoriales (Bahle ... [et al], 2010).

En el contexto de la expansión de las políticas de protección social de base no contributiva en la región latinoamericana, dos son los instrumentos de asistencia social que han capturado el mayor interés y desarrollo: los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) y las pensiones solidarias (Barrientos y Powell, 2021; Cecchini ... [et al], 2021). En primer lugar, los programas de transferencias monetarias condicionadas emergen en América Latina hacia la década de los noventa en países como Brasil y México, y luego en Chile durante la primera década del siglo XXI, siendo considerados como una innovación en materia de políticas de reducción de la pobreza (Arza ... [et al], 2022; Cecchini, 2021).

El carácter innovador de estos nuevos programas de asistencia social radicaría en la articulación simultánea de objetivos de corto plazo, centrados en asegurar niveles básicos de consumo entre las familias en pobreza; junto con objetivos de largo plazo, orientados a la inversión y acumulación de capital humano entre las niñas y niños de los hogares seleccionados con el fin de impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por su parte, el desarrollo y expansión de programas y sistemas de pensiones solidarias entre los países de la región data desde la década de los noventa

en adelante (no obstante, la existencia de desarrollos previos en algunos países), los cuales se establecerán con el fin de proveer mayores niveles de seguridad de ingresos para la población adulta mayor en condiciones de pobreza y vulnerabilidad (Barrientos y Powell, 2021) y sin acceso a pensiones contributivas.

Como es de esperar, el establecimiento y expansión de esta oferta de programas no contributivos ha permitido una ampliación significativa de la cobertura y acceso a la protección social, lo que se aprecia al observar, en primer lugar, el aumento en los porcentajes de hogares cubiertos por los programas de transferencias monetarias condicionadas. Estos programas se incrementan desde un 3.6% a un 20.6% entre 2000 y 2016, con un récord de cobertura de 22.6% en 2010 (Arza ... [et al], 2022). Por su parte, es posible advertir una ampliación significativa de la cobertura de la protección social entre la población adulta mayor, la que se incrementa desde un 51.5% a un 76.2% entre el año 2000 y el 2017. Ello podría estar directamente relacionado con el establecimiento de programas de pensiones no contributivos (Arza ... [et al], 2022). Evidencia de lo anterior es provista por Garay (2010), quien analiza los incrementos de cobertura de la población *outsider* o excluida de la seguridad social contributiva en cuatro países de la región antes y después de la fase expansiva. En este contexto, y tomando los años 1990 y 2007 como puntos de referencia, Garay observa un significativo incremento en la cobertura en Argentina, que pasó del 10.3% al 97.0%; en Brasil, de un 32.0% a un 79.6%; en México, de un 0% a un 38.6%; y en Chile, de un 28.0% a un 62.0% (Garay, 2010:2). Según estimaciones de Barrientos y Powell (2021), es posible observar que, de manera agregada, la cobertura de la asistencia social a través de ambos instrumentos de protección social alcanzaría, en su conjunto, a cerca de un tercio de la población del continente (Barrientos y Powell, 2021).

De esta manera, los aumentos en los niveles de acceso y cobertura de la protección social habrían contribuido de forma significativa según Arza ... [et al], 2022 a la reducción de la pobreza, así como a la incorporación social de los sectores históricamente excluidos de los canales contributivos de la protección social. Frente a este punto, y específicamente en lo que se refiere a los impactos en los niveles de pobreza, la evidencia disponible indica que las transferencias monetarias proporcionadas por programas de este tipo y de pensiones en quince países de la región jugaron un papel significativo en la disminución de la pobreza extrema y la pobreza general, reduciéndolas en 1.7 y 2.0 puntos porcentuales, respectivamente (Cecchini ... [et al], 2021). Cifras que equivalen a una disminución relativa del 25.9% en la tasa de pobreza extrema, y del 11.8% en la tasa de pobreza general.

Siguiendo a Cecchini ... [et al], es posible distinguir que el impacto relativo de las transferencias de ingresos resulta más significativo en la reducción de la pobreza extrema, lo que permite identificar con mayor nitidez el tipo de impacto directo producido por las transferencias monetarias en cuanto a la reducción de la intensidad y severidad de la pobreza, sin implicar necesariamente una disminución en los índices totales de pobreza. En este sentido, los impactos de las transferencias provistas por



los nuevos programas de asistencia social se focalizan, más bien, según los planteamientos de Barrientos y Powell (2021), en sus efectos marginales con respecto a las brechas de pobreza (poverty gaps), es decir, en la disminución de los déficits de ingresos experimentados por los hogares en pobreza según las líneas de pobreza oficiales establecidas en cada país. De este modo, es posible identificar, siguiendo a los autores, una variación significativa de tales efectos, los cuales hacia 2015 fluctuaban desde un 9.2% en Guatemala, a un 90% en Uruguay; magnitudes diferenciadas que se explicarían por factores como la capacidad variable de los gobiernos para alcanzar una cobertura efectiva de los sectores en pobreza, sumado al valor diferenciado de las transferencias monetarias según cada contexto nacional (Barrientos y Powell, 2021), lo cual apunta a los niveles variables de inversión y gasto social involucrados en esta nueva oferta de protección social.

## **2. De la exclusión a la incorporación de los *outsiders* en los sistemas de protección social de la región: un análisis de la trayectoria histórica**

Pero más allá de los impactos producidos por la expansión de la protección social, principalmente a través de distintos instrumentos de asistencia social, en lo que respecta a la cobertura y reducción de la pobreza, lo que resulta más relevante de dimensionar son las implicancias de esta expansión en lo que se refiere a las nuevas posibilidades de incorporación social de los sectores en pobreza e informalidad en los sistemas de protección social contemporáneos de la región. Desde esta perspectiva, resulta relevante tomar en cuenta la trayectoria histórica seguida en los países latinoamericanos en lo que respecta a los sistemas de protección y seguridad social establecidos durante el siglo XX, con el fin de distinguir con mayor claridad la magnitud y especificidad de las tendencias recientes en materia de protección y asistencia social. Al respecto, desde inicios del siglo XX los países pioneros en el desarrollo de la seguridad social, como Argentina, Uruguay, Costa Rica y Chile (Mesa-Lago, 1986), siguieron un modelo de carácter contributivo generalmente denominado bismarckiano en el cual los servicios de salud, así como las pensiones, fueron provistas sobre la base de las contribuciones acumuladas por parte de las y los trabajadores (Arza ...[et al], 2022).

A raíz del carácter contributivo de los sistemas de seguridad social durante este periodo, los trabajadores formales se encontraban protegidos frente a riesgos sociales diversos y crecientes, mientras que los trabajadores informales y autoempleados permanecieron excluidos o, en el mejor de los casos, accedieron a beneficios muy limitados, junto a servicios de baja calidad (Arza ...[et al], 2022). Sin embargo, atendiendo a la heterogeneidad que caracteriza a la región, es necesario destacar que la magnitud de la población outsider o excluida de la seguridad social presentó variaciones significativas entre los países de la región hacia la década de los setenta, con porcentajes relativamente bajos entre los países del cono sur debido a niveles de cobertura mayores en Argentina (68%), Chile (76%) y Uruguay (95%); pero mucho mayores para el caso de países centroamericanos

como Honduras, con un 96% de población excluida de la seguridad social, y Guatemala, con un 73% de la población en la misma condición (Filgueira, 1998; en Arza ...[et al], 2022).

Si bien variables, tales porcentajes de población excluida de los sistemas de seguridad social se explicarían, siguiendo los planteamientos de Franzoni y Sánchez-Ancochea (2014), a raíz de los déficits que en general todos los países de la región exhibieron a la hora de “asegurar, de forma simultánea, la incorporación social y en el mercado” del conjunto de la población (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014). Mientras la incorporación en el mercado apunta a la participación en el intercambio mercantil en condiciones deseables, lo que a su vez depende de la disponibilidad de una oferta suficiente de empleos formales con niveles salariales óptimos; la incorporación social refiere a las posibilidades de garantizar condiciones de bienestar independiente del mercado, lo que resulta de suma relevancia para el caso de aquellos sectores de la población en condiciones de dependencia según edad o condición de salud; en contextos de crisis económica; y para la acumulación de capital humano en aras de asegurar la participación en el mercado de la población en general (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014).

A la luz de estas conceptualizaciones, es posible distinguir cómo los déficits históricos de incorporación en el mercado observados en gran parte de las sociedades latinoamericanas durante el siglo XX se explicarían, por una parte, por las limitaciones de las economías de la región para lograr absorber la creciente mano de obra a través de la creación de nuevos empleos, repercutiendo en un crecimiento rápido de la informalidad (French-Davis ... [et al], 1995; en Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014). Por su parte, los problemas de incorporación social se explicarán, a su vez, por la naturaleza segmentada de dicha incorporación en el marco del modelo de seguridad bismarckiano, cuyo funcionamiento estará determinado por el desarrollo de esquemas ocupacionales fragmentados que se articularán sobre la base del empleo formal, así como por las características de los distintos sectores económicos, dejando en una situación de exclusión a los pobres urbanos y rurales (Seekings, 2008; en Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2014).

Sin embargo, a estas alturas resulta relevante señalar que las limitaciones de incorporación social que afectaron a los sectores informales, autoempleados y en pobreza durante el siglo XX no se explican solamente por los niveles de informalidad prevalecientes en la región, ni tampoco por las restricciones de acceso y coberturas diferenciadas establecidas bajo el modelo de seguridad social bismarckiano. Un factor relevante de considerar y agregar aquí es el desarrollo precario y limitado de la asistencia social durante gran parte del siglo XX; factor crítico que sin embargo muchas veces resulta invisibilizado a la hora de analizar la trayectoria de desarrollo de las políticas sociales en el contexto latinoamericano. Al respecto, es posible advertir, siguiendo a Barrientos (2019), que los países de la región prestaron muy poca atención al desarrollo de la asistencia social en el marco de las políticas de protección social establecidas durante el periodo de industrialización



por sustitución de importaciones debido, precisamente, a la prioridad otorgada al establecimiento y expansión de los sistemas de seguro social, los cuales hacia la década de los setenta lograron alcanzar niveles considerables de cobertura entre los países más avanzados de América Latina (Barrientos, 2019). Sin embargo, el desarrollo escaso o residual de la asistencia social (Barrientos y Santibañez, 2009) puede considerarse como un factor crítico del modelo parcial de estado de bienestar establecido hacia mediados del siglo XX, dada la inexistencia de canales alternativos, no contributivos, de protección social dirigidos a aquellos segmentos de la población excluidos de la seguridad social vía el trabajo formal, como fue el caso de las mujeres, los sectores en pobreza, y las familias, en general (CEPAL, 2006).

De hecho, si se observa con mayor detención la trayectoria histórica del desarrollo de la asistencia social, es posible identificar que hacia el siglo XIX, tras los procesos de independencia, la mayor parte de los países latinoamericanos no contaban con ninguna medida de asistencia social establecida, frente a lo cual la caridad se constituyó en la única herramienta disponible para el abordaje de la pobreza (Cecchini ... [et al], 2021). En este contexto, el manejo de la cuestión social se constituyó, tal como lo señala Filgueira (2015), en un problema de control y filantropía (Filgueira, 2015) cuya resolución debía ser asumida por parte del Estado a través de las fuerzas de seguridad y orden, así como por la iglesia y las instituciones de caridad. Posteriormente, a comienzos del siglo XX, se comienza a observar un involucramiento más activo del Estado en lo social a través de iniciativas sanitarias y de higiene pública, mientras las organizaciones de la caridad privada y religiosa se encargarán del despliegue de iniciativas de asistencia social dirigidas preferentemente hacia las viudas, los enfermos, los desamparados, y los pobres (Filgueira, 2015).

Según plantea Molyneux (2007), desde este periodo es posible observar un tránsito en las motivaciones a la base de las acciones de asistencia social, las cuales inicialmente se encontraban determinadas por los sentimientos de lástima y temor, pero que, a partir del nuevo ímpetu reformista del periodo en curso, comienzan a orientarse por los objetivos de rescatar, educar, rehabilitar y sanitizar a los grupos en pobreza. Ya en el transcurso del siglo XX, las innovaciones principales en materia de asistencia social serán la introducción, entre los países más desarrollados de la región, de algunos instrumentos de seguridad social no contributiva, incluyendo asignaciones familiares y pensiones asistenciales (Filgueira, 2015). Por otra parte, la gran mayoría de los países establecerán programas sociales tendentes a mejorar el consumo básico de alimentos de la población a partir de subsidios y regulaciones de precios de alimentos y combustibles, en conjunto con el desarrollo de programas nutricionales especialmente focalizados en madres y niños recién nacidos (Cecchini, 2021; Filgueira, 2015). En este punto es importante observar, siguiendo a Molyneux (2007), cómo las mujeres, particularmente aquellas en pobreza, serán consideradas, en distintos contextos, como un grupo prioritario de la política social en Latinoamérica, a raíz de preocupaciones relacionadas con la vulnerabilidad sexual de las mujeres, la protección de los niños, las actividades laborales de las

mujeres, el manejo de la familia, entre otras materias de interés público según la época.

A partir del análisis de la trayectoria histórica seguida en la región en materia de seguridad y asistencia social, es posible constatar un desarrollo más lento y limitado de las políticas de asistencia social durante el siglo XX, en comparación con lo ocurrido con los sistemas de seguro social. Un menor nivel de desarrollo que también estará determinada por las formas predominantes de concebir y problematizarla durante este periodo. Al respecto, con posterioridad a la década del treinta lo que predomina, según Barba (2009), es un enfoque conservador sobre el fenómeno de la pobreza, en tanto se le concibe como un problema que se resolvería gradualmente, ya sea a través de los procesos de modernización de las sociedades latinoamericanas o a través de la incorporación gradual de los sectores en pobreza al régimen salarial (Barba, 2009) y, por tanto, a las instituciones de seguridad social establecidas. En este sentido, la pobreza fue concebida, tal como lo plantea Roberts (2007), como un problema transitorio, de factible resolución, en la medida que los países fuesen capaces de expandir el número de empleos formales, así como la cobertura de los programas de seguridad social (Roberts, 2007).

Sin embargo, hacia la década de los cincuenta, la pobreza como problemática de interés público adquiere mayor notoriedad a raíz del crecimiento de la pobreza urbana en los sectores periféricos de las ciudades a través del establecimiento de patrones de ocupación territorial extremadamente precarios (Álvarez, 2008), como lo serán los campamentos, villas miserias, o poblaciones callampas. Es frente a estas tendencias en materia de pobreza urbana que el debate académico y político comenzará a centrarse en el estado de marginalidad social y económica que afectaba a importantes sectores de la población entre las décadas de los cincuenta y sesenta (Roberts, 1996). En este sentido, la noción de marginalidad permitirá analizar y cuestionar las condiciones de integración de sectores sociales emergentes en los países de la región, ya sea desde la perspectiva de los procesos de modernización y sus implicancias psicosociales y culturales o desde la perspectiva de las dinámicas del capitalismo dependiente a través, precisamente, de la teoría de la dependencia (Saraví, 2007). Más allá de ambas perspectivas, las explicaciones más comunes acerca de las condiciones de marginalidad sufridas por los grupos sociales emergentes apuntarán al fin de la etapa fácil del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. En este contexto, el crecimiento de la pobreza urbana se explicará a raíz de la discordancia entre dos tendencias contradictorias: por una parte, el estancamiento de la creación de empleos formales urbanos, y por otra, la gradual intensificación de la migración interna y la urbanización (Pinto y Di Filippo, 1979; Stavenhagen, 1998; Álvarez, 2008).

Es de este modo que entre las décadas de los sesenta y setenta, diversas críticas se dirigirán hacia el modelo de desarrollo imperante en la región, debido, según Barba, al fracaso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones para asegurar la integración social de los pobres rurales y evitar el crecimiento de la pobreza urbana, el desempleo y el subempleo, así como para

reducir la desigualdad de la riqueza y los ingresos (Barba, 2009).

Sin embargo, hacia finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, nuevas críticas surgirán en contra del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, pero esta vez desde perspectivas ortodoxas centradas en el mercado, las cuales apuntarán al nivel de desequilibrio económico asociado con un excesivo intervencionismo y proteccionismo del Estado (Barba, 2009). Críticas promercado que prevalecerán, acompañaron la implantación de los paquetes de reforma estructural asociados al llamado Consenso de Washington en el contexto de la crisis de la deuda y de la imposición de un nuevo modelo de desarrollo de crecimiento hacia fuera de matriz neoliberal. De hecho, el término neoliberalismo en el contexto latinoamericano se asocia, según plantea Garretón (2012), con las experiencias económicas implementadas bajo las dictaduras del Cono Sur durante la décadas del setenta y ochenta y con las políticas de liberalización económica difundidas por las agencias financieras internacionales (Garretón, 2012), las que promoverá la ejecución de un paquete de medidas de reestructuración económica orientadas a “curvar la inflación, reducir los déficits fiscales, liberalizar la economía y privatizar las empresas del estado” (Molyneux, 2008). De este modo, se encuentra que el desarrollo de tales procesos de reforma y ajuste económico implicarán un abrupto término a “las condiciones que estimularon la expansión de la seguridad social” (Barrientos y Powell, 2021) en la región durante gran parte del siglo XX.

De hecho, bajo las circunstancias mencionadas se llevarán a cabo los procesos de privatización de los seguros de salud y pensiones en diversos países de la región, incluyendo la introducción de nuevas estrategias de asistencia social asociadas a los denominados fondos de emergencia, los cuales se focalizarán en los sectores en pobreza, siendo implementados a través del establecimiento de los fondos de inversión social orientados a la creación de infraestructura y oferta de empleos temporales (Cecchini, 2021).

Sin embargo, a partir de la década de los noventa la oferta de políticas de asistencia social se incrementará en el contexto del llamado post Consenso de Washington o neoliberalismo con rostro humano: una nueva fase del giro neoliberal en cuyo marco se implementan diversas reformas en materia de acción social estatal que incluyen una paulatina rehabilitación del Estado en materia de desarrollo y planificación. El nuevo consenso va sobre la necesidad de lidiar con los déficits sociales dejados por las reformas estructurales, involucrando a su vez el retorno de la política social a la agenda regional y otorgando prioridad al alivio de la pobreza como el componente central de las nuevas políticas sociales de la región (Molyneux, 2008). La nueva agenda de política social de orientación neoliberal incorporará una serie de nuevos principios: la descentralización de los servicios sociales; la focalización de la acción pública en los grupos en pobreza; la inversión en infraestructura y capital humano; así como nuevas preocupaciones por la vulnerabilidad de la población (Barba, 2009).



La nueva agenda de política social asentada en nuevos principios se pondrá al servicio de la prioridad global que la pobreza adquiere hacia la década de los noventa (Barrientos ... [et al], 2008), generando condiciones favorables para el desarrollo de una fase expansiva de la política social en la región, principalmente a través del crecimiento exponencial de la oferta de protección social que se instala en la región hacia finales de la década de los noventa.

### **3. Evaluando los avances y puntos críticos de la expansión contemporánea de la protección social: incorporación versus segmentación**

A partir del análisis de la trayectoria histórica de desarrollo de las políticas de seguridad y asistencia social en la región, se puede distinguir lo complejo que resulta evaluar su expansión y crecimiento contemporánea en Latinoamérica, particularmente la de carácter no contributiva, tradicionalmente conocida como asistencia social. Se constata esta reciente expansión como un hito significativo en la trayectoria de desarrollo de las políticas sociales considerando, por una parte, el menor desarrollo de las políticas de asistencia social durante gran parte del siglo XX, así como sus implicancias negativas en lo que respecta a la incorporación de los sectores en pobreza e informalidad en los sistemas de seguridad social antes de la década de los ochenta.

Sin embargo, el desarrollo de las políticas de protección y asistencia social contemporáneas acontece en circunstancias socio-políticas y económicas críticas, directamente relacionadas con las reformas de ajuste estructural de los ochenta y noventa en la región, con sus consecuencias nefastas en materia de pobreza, desigualdad social y política social. Tendencias contrapuestas que llevan a preguntarse por la calidad de los procesos de incorporación en los sistemas contemporáneos de protección social experimentados por aquellos grupos históricamente excluidos de los sistemas de seguridad bismarckianos prevaecientes en la región antes de las reformas de ajuste estructural.

Frente a la pregunta anterior, un primer elemento que permite evaluar la calidad de dicho proceso de incorporación se concentra en el grado de institucionalización y formalización de las recientes políticas de protección social. Al respecto, y según señala Garay (2021), entre los patrones característicos de la fase expansiva de la política social en la región se observa el establecimiento de “políticas sociales no discrecionales de gran escala”, particularmente en aquellas áreas donde predominaban profundas divisiones entre *insiders* y *outsiders*: las pensiones, la atención de salud, y el apoyo a los ingresos (incluyendo asignaciones familiares, y transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas) (Garay, 2021).

En el contexto de este reciente patrón de expansión, resalta la no discrecionalidad de gran parte de las nuevas políticas sociales establecidas en la región, principalmente de la asistencia social, en tanto

los programas y beneficios sociales se encuentran “gobernados por reglas claras de elegibilidad”, y por un trato igualitario para todos aquellos que son elegibles (Garay, 2021). Características que resultan relevantes de señalar pues no solo les otorgan novedad a las nuevas políticas sociales establecidas, sino también estabilidad a los procesos de incorporación social de los *outsiders*, a diferencia de lo que ocurre con políticas sociales discrecionales donde generalmente los beneficios resultan “inestables y fáciles de revertir” a raíz de los grados de politización que con frecuencia los constituyen, así como por su débil naturaleza institucional (Garay, 2021).

No discrecionalidad y mayores niveles de institucionalización y formalización, han sido aspectos destacados para el caso específico de los programas de transferencias monetarias condicionadas establecidos en distintos países de la región en las últimas décadas. Al respecto, Rawlings (2004) destaca cómo la directa administración de los programas, así como de los métodos de identificación y selección de los grupos beneficiarios por parte de los gobiernos centrales, habría favorecido una relación más directa entre el Estado y los receptores de los programas, quedando mucho menos mediatizada por las burocracias locales y sus posibles acciones discrecionales. Mayores niveles de institucionalización y formalización no son una cuestión menor en la región latinoamericana, considerando el hecho de que históricamente la distribución de diversas iniciativas de asistencia social entre los grupos en pobreza se ha visto afectada por diversas formas de clientelismo político, contribuyendo a fomentar la percepción de los bienes y servicios recibidos como un favor otorgado por políticos benevolentes, pero no como una obligación del Estado (Hunter y Borges Sugiyama, 2011).

En relación con este punto, cabe destacar, siguiendo a Leisering y Barrientos (2013), cómo la nueva generación de programas de asistencia social que se establece en distintos países del Sur Global incorpora explícitamente un discurso de derechos, en tanto persiguen facilitar el acceso y provisión de garantías sociales mínimas (Leisering y Barrientos, 2013). En el contexto de este marco discursivo, esta nueva oferta de protección y asistencia social estaría contribuyendo, según los autores, al desarrollo de una percepción de los beneficios y prestaciones sociales como derechos, lo que a su vez ayudaría a evitar los efectos estigmatizadores asociados a la participación en programas de asistencia social entre los países del sur global (Leisering y Barrientos, 2013).

Sin embargo, tales avances alcanzados en materia de institucionalización y mayor formalización de las nuevas políticas de protección social de la región se desarrollan, tal como fue referido anteriormente, tras los procesos de reforma estructural y de cambio del modelo de desarrollo, los que conllevaron una reducción del aparato estatal, así como la adopción de un rol subsidiario por parte del Estado, cuyas responsabilidades en materia de política social se concentrarán exclusivamente en aquellos riesgos sociales inaceptables, como será el caso de la extrema pobreza (CEPAL, 2006). Subsidiariedad que constituye uno de los elementos fundamentales del modelo de bienestar residual

que se instala, donde el mercado se posiciona como el eje principal de la producción y distribución del bienestar (Barba, 2004).

En este contexto, la expansión contemporánea de las políticas de protección social, particularmente de la asistencia social, se vincula directamente con el carácter residual y subsidiario que adquiere la acción del Estado, especialmente a través de la focalización de los recursos en problemas como la pobreza extrema. Focalización que se considera particularmente efectiva para identificar y seleccionar a los grupos en pobreza favoreciendo, según quienes alientan este mecanismo, una distribución más eficiente y progresiva de los recursos fiscales, aunque su extensión infinita atenta seriamente contra las posibilidades de construir sociedades más igualitarias al fomentar el establecimiento de regímenes segmentados de protección social con calidades disímiles para los pobres y para el resto de la población (CEPAL, 2006).

La segmentación en este caso se asocia con la existencia de criterios de elegibilidad y métodos de focalización que condicionan y restringen las prestaciones según los niveles de ingresos y estatus laboral de los distintos grupos sociales (Arza ... [et al], 2022), lo que contrasta con políticas universales que dan cobertura a toda la población, ofreciendo un trato similar a todos los individuos según su condición de ciudadanos/as (Franzoni y Sánchez Ancochea, 2014). Trato diferenciado que en la práctica se traduce en una serie de segmentaciones que cuestionan los avances alcanzados en la región en materia de expansión de la protección social y de inclusión de los *outsiders*, a raíz de la calidad diferenciada de los recientes procesos de incorporación social, como se discutirá a continuación.

### **Inclusión segmentada en la protección social según clase, estatus laboral y género.**

En este punto cabe señalar que, no obstante, los avances alcanzados en materia de desarrollo y expansión de las políticas sociales en décadas recientes, tal desarrollo se ha caracterizado por una expansión segmentada (Arza ... [et al], 2022) de la protección social, en tanto el acceso y cobertura de las políticas de protección social se distribuyen de forma altamente diferenciada según estatus laboral, clase, género, raza, etnicidad, ciudadanía y territorio (Arza ... [et al], 2022). Ello, debido a la existencia de “diferentes carriles de incorporación” disponibles para distintos grupos de la población según “arquitecturas fragmentadas de política social” que proveen “beneficios diferenciados para *insiders* y *outsiders*, es decir, para trabajadores formales e informales, y para las clases medias y los pobres” (Arza ... [et al], 2022). Segmentación que constituye, siguiendo a Filgueira ... [et al], (2005), un elemento característico de los regímenes residuales y duales de la región, cuyo funcionamiento se distingue por la existencia de dos esquemas diferenciados de provisión social: por una parte, los esquemas privados o de mercado (con o sin subsidio estatal) para los sectores medios y de altos ingresos; y, por la otra, los esquemas públicos o estatales de “baja calidad y con problemas en los criterios de selección para elegir entre los sectores de mayor pobreza” (Filgueira ... [et al], 2005).



Los esquemas duales de protección social que también segmentan a la población según el estatus laboral de los grupos objetivo, explican la existencia de esquemas de seguridad social contributiva para las y los trabajadores formales, y esquemas de asistencia social para trabajadores informales y grupos de bajos ingresos (Barrientos, 2019). Dualización y segmentación de la protección social que se explica, en gran parte, por el hecho de que los procesos de incorporación de los *outsiders* en los sistemas contemporáneos de protección social de la región no implicaron necesariamente una inclusión en las instituciones ya establecidas de la seguridad social, sino más bien, procesos de incorporación diferenciada a través del desarrollo de instituciones paralelas de asistencia social (Barrientos, 2019).

Por consiguiente, lo que se establece es una configuración segmentada de los componentes de la protección social a partir de un doble conjunto de instituciones, las cuales proveen beneficios de mayor calidad para los sectores afiliados a la seguridad social, mientras que los grupos que dependen de bajos ingresos y trabajos informales acceden a una protección social mucho más limitada a través de la asistencia social (Barrientos, 2012).

La inclusión diferenciada de la población según el estatus laboral resulta aún más crítica considerando el modo en que se reproducen las segmentaciones estructurales que existen en los mercados laborales de la región. Cabe recordar aquí que cerca de la mitad de las y los trabajadores en los países de América Latina y el Caribe se encuentran ocupados en el sector informal (Cecchini 2021), lo que se explica por la heterogeneidad de las estructuras productivas y las capacidades limitadas de absorción del conjunto de la fuerza laboral (Abramo ... [et al], 2019). De este modo, si bien se encuentran avances en términos de facilitar la inclusión de los sectores informales en los sistemas de protección social, tal inclusión no modifica las condiciones de desigualdad que prevalecen en los mercados laborales, lo que perpetúa la exclusión y precariedad laboral de los grupos en pobreza y vulnerabilidad.

Sumado a las segmentaciones de clase y de estatus laboral asociadas a la expansión contemporánea de la política social, también existen diferenciaciones en materia de género, particularmente en el caso de la nueva oferta de protección social no contributiva y de los recientes programas de transferencias condicionadas. Un ejemplo de esto es el desarrollo de las pensiones solidarias, las cuales han logrado abarcar a un número significativo de mujeres entre más de 100 países del sur global (Razavi y Staab, 2018), incluyendo a Latinoamérica. Un desarrollo significativo que desde una perspectiva de género resulta relevante, considerando el menor acceso de las mujeres a las pensiones contributivas a raíz de trayectorias caracterizadas por “mayores niveles de trabajo informal y de cuidados no remunerados” (Razavi y Staab, 2018).

En este sentido, el establecimiento de este tipo de pensiones solidarias contribuiría a una mayor

igualdad de género al ayudar a reducir brechas en el acceso a las mismas, constituyendo un derecho propio para las mujeres, no obstante, los montos de estas pensiones resultan modestos en promedio y siempre más bajos que las pensiones contributivas (Arza y Martínez Franzoni, 2018; Razavi y Staab, 2018). Sin embargo, el escenario se complejiza al evaluar los efectos de la introducción de suplementos asociados a la condición de madre (*childcare credits*), los que si bien pueden constituir un reconocimiento del trabajo no remunerado de las mujeres, asociado a la crianza y cuidado de los hijos, pueden también contribuir a reforzar “simbólicamente el rol de las mujeres en tanto madres y cuidadoras designadas” (Arza y Martínez Franzoni, 2014), lo que daría cuenta de la orientación maternalista de este tipo de beneficios no contributivos en el caso de la población femenina, y lo que resulta aún más crítico para el caso de los nuevos programas de transferencias monetarias condicionadas, como se expone a continuación.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas pueden ser considerados como el modelo predominante de apoyo a los ingresos en la región (Ferreira y Robalino, 2010), en tanto proveen ingresos a las familias en pobreza, pero de forma condicional al cumplimiento de obligaciones asociadas con la asistencia regular a establecimientos educacionales, junto con los controles médicos de los niños y niñas de tales hogares. Precisamente, parte de las innovaciones introducidas por este tipo de intervenciones, y que las diferencian de las tradicionales formas de asistencia social (Rawlings, 2004), se asocian a la introducción de las condicionalidades con el fin de estimular la inversión de capital humano de las niñas y niños para quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza. A su vez, otro factor diferenciador lo constituyen los principios de mercado a la base de este tipo de programas, en tanto son una intervención dirigida a activar la demanda de servicios por parte de la población beneficiaria, más que potenciar la oferta, por ejemplo, a través de inversión en infraestructura de servicios o la provisión de subsidios generales (Rawlings, 2004).

La estrategia de activación de la demanda muestra resultados favorables, en tanto existe evidencia de los impactos positivos de los programas de transferencias condicionadas de la región en lo que respecta a mejorar el acceso a la educación y a los servicios de salud entre los niños y niñas en pobreza, incluyendo mayores niveles de asistencia a establecimientos educacionales y controles médicos (Abramo ...[et al], 2019). Impactos positivos que parecen estar directamente relacionados con desarrollos relevantes en otros sectores de la política social, en tanto existe evidencia de incrementos considerables en los niveles de cobertura de la educación primaria y secundaria, así como de los servicios de salud, en diversos países de la región en el periodo 2000-2020 (Cruz-Ferre, 2023). Los aumentos de cobertura, sin embargo, no han implicado necesariamente un incremento en los niveles de financiamiento y recursos públicos involucrados, desencadenando déficits o servicios de baja calidad (Cruz-Ferre, 2022), lo que atenta seriamente contra la estrategia de acumulación de capital humano a la base de los programas de transferencias monetarias condicionadas.

Pero, más allá de las lógicas de inversión social a la base de los PTM (Programas de Transferencias Monetarias) y de su grado de dependencia respecto a los niveles de cobertura y calidad de los servicios públicos disponibles, un punto crítico necesario de analizar son las implicancias en materia de género que se asocian con el funcionamiento de estos programas. Aquí cabe señalar que la implementación de estos nuevos programas de asistencia social opera, en la práctica, a través de la focalización de las transferencias en las mujeres en representación de sus hijos (Razavi y Staab, 2018).

Tal focalización se ha justificado a partir de una concepción que considera a las mujeres como naturalmente más capacitadas para dar un uso más eficiente a los recursos (Arza y Martínez Franzoni, 2018), haciéndolas responsables, de este modo, de asegurar el cumplimiento de las condicionalidades (Bradshaw ... [et al], 2018). En este sentido, se encontraría una incorporación instrumental de las mujeres pobres por parte de los programas de transferencias condicionadas, quienes son convocadas a participar en su estatus de madres y cuidadoras (Martínez y Voorend 2008; Arriagada y Mathivet, 2007). Lo anterior daría cuenta, siguiendo a Chant (2008), de la reciente feminización de los programas antipobreza en la región, considerando la mayor presencia y participación de las mujeres en estos programas, lo que habría llevado a su vez a una “feminización de la responsabilidad y la obligación” (Chant, 2008), producto de las obligaciones asociadas al cumplimiento de las condicionalidades requeridas por los programas en sí.

De este modo es posible advertir que, si bien existe evidencia acerca de la contribución de estos programas en el mejoramiento de la seguridad económica y autoestima de las mujeres participantes a través de un incremento en la inversión de activos, la continuación de estudios y la búsqueda trabajo, la evidencia también apunta hacia la contribución de estos programas a la naturalización de las responsabilidades de crianza de los hijos como un trabajo de mujeres (Razavi y Staab, 2018). En este sentido, lo que resulta problemático es que si bien los programas de transferencias monetarias condicionadas parecen otorgar crédito público o reconocimiento a las madres y su trabajo (Arza y Martínez Franzoni, 2018), también esperan determinadas contribuciones por parte de las mujeres según “estereotipos de género maternalistas y esencialistas”, los que frecuentemente se traducen en un “incremento de la carga de trabajo y la perpetuación del altruismo femenino” (Chant y Sweetman, 2012). Formas de incorporación de las mujeres pobres en los nuevos programas de asistencia social que terminan posicionándolas como medios para el logro de los objetivos de los programas o, en otras palabras, como conductos de la política, en tanto a través de ellas se “canalizan recursos que se espera contribuyan al mejoramiento del bienestar de hijos e hijas, y de la familia en su conjunto” (Molyneux, 2006).

Por último, y en relación con la reproducción de las desigualdades de género asociadas a los programas de transferencias monetarias condicionadas, cabe señalar que parte de la explicación radica en el enfoque de política social a la base de este nuevo tipo de intervenciones de asistencia

social, el cual corresponde a la perspectiva de inversión social. De acuerdo con Jenson (2010), este enfoque promueve una lógica específica para combatir la pobreza en base a tres principios centrales: en primer lugar, el aprendizaje como pilar del desarrollo económico y social, lo que otorga centralidad a la inversión y desarrollo del capital humano; en segundo lugar, la importancia de asegurar el futuro más que aliviar las condiciones del presente, lo que apunta directamente al objetivo de quebrar con la transmisión intergeneracional de la pobreza; todo lo cual conlleva, en tercer lugar, a la focalización de las intervenciones en la infancia (Jenson, 2010), considerando los retornos potenciales que se asocian con el desarrollo cognitivo, y la acumulación de habilidades durante etapas tempranas del desarrollo (Staab, 2010). Centralidad de las intervenciones tempranas y de la inversión en la infancia que ha fomentado también la expansión de servicios de cuidado y educación temprana (Staab, 2010).

Cabe señalar que hacia el año 2023 prácticamente todos los países de la región han incrementado la inversión en tales servicios, incluyendo centros de cuidado para niños en edad preescolar, así como servicios de cuidado complementarios para niños y niñas de enseñanza primaria cuyos padres requieren de tales prestaciones (UNICEF, 2023). La expansión de este tipo de servicios puede conllevar impactos positivos en materia de género al contribuir a desfamiliarizar las responsabilidades de cuidado, facilitando, potencialmente, la inserción laboral y de autonomía económica de las mujeres. Todo esto requiere ser analizado en mayor detalle, pero va más allá de los objetivos de este artículo.

Volviendo al enfoque de inversión social, es importante señalar, finalmente, que en él la política social aparece como una respuesta a las consecuencias producidas por las reformas neoliberales en diferentes sociedades, representando un nuevo compromiso o vía intermedia entre los Estados de bienestar universales y el modelo neoliberal (MacGregor, 2014). De esta manera, en tanto enfoque intermedio, la perspectiva de inversión social buscará redireccionar la oferta de políticas sociales desde aquellas intervenciones pasivas asociadas a las políticas de mantenimiento de ingresos, hacia programas laborales activos, incluyendo nuevas formas de capacitación, siguiendo la lógica de la inversión en capital humano (MacGregor, 2014). En este sentido, este objetivo de activación de los grupos en pobreza daría centralidad, siguiendo a Barba (2004), al fomento de conductas que permitan a los individuos en pobreza “aprovechar las oportunidades de ingreso provistas por el mercado”, más allá de garantizar el mero “acceso a recursos básicos (mínimos)” (Barba, 2004). Las estrategias de activación constituyen, para diversos autores, una parte integral del proyecto neoliberal a través de las cuales se busca desarrollar una nueva ciudadanía de mercado entre los grupos en pobreza (Schild, 2000; Dagnino, 2007). Implicancias civilizatorias de este nuevo tipo de políticas sociales, particularmente de los programas de asistencia social, cuyo fundamento radica en una comprensión del problema de la pobreza como producto de la falta de habilidades y oportunidades; es decir, problemas de la agencia individual que frenaría a los pobres de poder participar efectivamente en el mercado para convertirse en “forjadores de su propio destino” (Schild, 2000).

El punto crítico aquí radicaría en el hecho de que, bajo la influencia del neoliberalismo, el ejercicio de la ciudadanía se traduce fundamentalmente en la integración individual en el mercado, concepción que parece estar en la base, según Dagnino (2007), de distintos programas sociales activadores que buscan habilitar a los pobres para adquirir su ciudadanía a través del microemprendimiento y la capacitación laboral (Dagnino, 2007). Estrategias que buscan, finalmente, crear al buen ciudadano neoliberal, es decir, individuos responsables que “se hacen cargo de su propio bienestar y el de sus familias con apoyo mínimo del Estado” (Lazar, 2012).

## Conclusiones

El objetivo del presente artículo fue analizar la reciente expansión de las políticas de protección social en el contexto latinoamericano con el fin de distinguir con mayor precisión sus alcances e implicancias en términos de incorporación social. A partir del análisis y revisión de la bibliografía especializada, se procedió a identificar los componentes centrales de la nueva agenda de protección social que se instala en la región desde finales de la década de los noventa, distinguiendo como rasgo central de esta agenda la relevancia que adquiere el desarrollo de la protección social no contributiva, lo que se traduce en un crecimiento significativo de la asistencia social, a través de distintos instrumentos como las pensiones solidarias y los programas de transferencias monetarias condicionadas.

A su vez, fue posible identificar los aumentos en los niveles de acceso y cobertura propiciados por ambos instrumentos, lo que se traduce en porcentajes crecientes de la población recibiendo algún tipo de transferencias de ingresos entre los países de la región. No obstante, lo anterior, fue posible distinguir un impacto más limitado en lo que respecta a la reducción de la pobreza, en tanto la distribución de distintas formas de transferencias de ingresos estaría contribuyendo, principalmente, a la reducción de las brechas de ingresos con respecto a las líneas de la pobreza establecidas en cada país, aportando de forma más significativa al mejoramiento de los niveles de pobreza extrema, particularmente en lo que respecta a su intensidad y severidad.

También se analizó la trayectoria histórica de desarrollo de las políticas sociales en la región, particularmente de los sistemas de seguridad social, así como de las políticas de asistencia social. Así fue posible evidenciar las dinámicas de exclusión asociadas al funcionamiento de los sistemas de seguridad social bismarckianos establecidos durante el siglo XX, a raíz de la centralidad otorgada al trabajo formal como vía principal de acceso. Condiciones de exclusión que afectaron a diversos segmentos de la población (trabajadores informales, rurales, grupos en pobreza, entre otros), que resultaban aún más críticas considerando el escaso y limitado desarrollo de instrumentos de asistencia social que pudiesen garantizar beneficios y prestaciones alternativas.

A la luz de esta trayectoria histórica es posible advertir, de forma comparativa, la relevancia y alcance de la reciente expansión de la protección social, principalmente a través del desarrollo predominante de componentes no contributivos relacionados con distintos instrumentos de asistencia social. En este sentido, y a diferencia de lo ocurrido durante gran parte del siglo XX, estos recientes desarrollos en materia de política social han permitido revertir la situación de exclusión de la protección social de distintos grupos de la población sin cobertura por parte de los esquemas de seguridad social de carácter contributivo.

Por último, en el artículo se procedió a evaluar la calidad de los procesos de incorporación social en los sistemas contemporáneos de protección social con el fin de distinguir los avances, pero también los puntos críticos de las arquitecturas de bienestar que progresivamente se han establecido en la región desde la década de los noventa hacia adelante. Así, fue posible identificar los avances alcanzados en términos de institucionalización y formalización de las recientes políticas de protección social, particularmente de la oferta de asistencia social. Ello estaría contribuyendo a reducir la incidencia de la discrecionalidad en la distribución de los bienes y servicios, lo que resultaría particularmente beneficioso para la promoción de la lógica de derechos que orienta el desarrollo de parte importante de los nuevos programas de asistencia social de la región.

Sin embargo, cabe señalar que igualmente se aprecia una serie de puntos críticos en esta nueva oferta de política social que se concentran, principalmente, en las segmentaciones que atraviesan el acceso y cobertura de los sistemas de protección social establecidos recientemente entre los países latinoamericanos. Segmentaciones que se relacionan, por una parte, con el desarrollo de canales diferenciados de seguridad social y asistencia social para trabajadores formales e informales, con beneficios y prestaciones en cantidad y calidad diferenciada; segmentaciones, por otra parte, de clase y estrato socioeconómico que se traducen en la existencia de canales públicos y privados para acceder a servicios críticos para el bienestar. Y, por último, segmentaciones de género, particularmente en el caso de los programas de transferencias monetarias condicionadas, los cuales instrumentalizan la participación de las mujeres pobres a partir de concepciones maternalistas que no contribuyen al reconocimiento de la individualidad y las necesidades diferenciadas de este grupo específico de la población.

Estas segmentaciones, en conjunto, se relacionan con el régimen residual de bienestar en el cual se inscribe la reciente expansión de las políticas de protección y asistencia social, en tanto marco normativo y estructural que condiciona y orienta las posibilidades de desarrollo y expansión de las políticas sociales en la región.



## Referencias bibliográficas

- Abramo, L.; Cecchini, S.; y Morales, B. (2019), *Social Programmes, Poverty Eradication and Labour Inclusion: Lessons from Latin America and the Caribbean*, CEPAL, Santiago de Chile, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44622>
- Álvarez, S. (2008), "La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano", en *La construcción de la pobreza y la desigualdad en América Latina*, Cimaadamore Alberto, Cattani Antonio (comps.), Buenos Aires; CLACSO.
- Arriagada, I. y Mathivet, C. (2007), "Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades: una mirada desde los actores", CEPAL Serie Políticas Sociales N° 134.
- Arza, C. ... [et al] (2022), *The Political Economy of Segmented Expansion: Latin American Social Policy in the 2000s*, Cambridge, University Press.
- Arza, C. y Martínez J. (2018), "A long decade of gendering social policy in Latin America: transformative steps and inequality traps", en *Handbook on gender and social policy*, pp. 408-429.
- Arza, C. y Chahbenderian F. (2014), "Programas de transferencias monetarias a las familias: Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile", Documento de Trabajo, N.º 90, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires.
- Bahle T.; Pfeifer, M.; y Wendt, C. (2010) "Social assistance", en Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, Christopher Pierson (Eds.), *The Oxford handbook of the welfare state*, Oxford; Oxford University Press.
- Barba Solano, C. (2004), "Reforma social y ciudadanía social en América latina durante los años noventa: una perspectiva comparada", en *Retos para la Integración Social de los Pobres en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO), pp. 51-84.
- Barba Solano, C. (2009), "Los estudios sobre la pobreza en América Latina", en *Revista mexicana de sociología*, Vol. 71, pp. 9-49.
- Barrientos, A. (2010), "Protecting Capability, Eradicating Extreme Poverty: Chile Solidario and the Future of Social Protection", en *Journal of Human Development and Capabilities*, Vol. 11 N°4, pp.579-597.
- Barrientos, A. (2012). "Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas", en *Nueva Sociedad*, pp. 65-78.
- Barrientos, A. (2019), "Social protection in Latin America: One region, two systems", en *Welfare and social protection in contemporary Latin America*, pp. 59-71.
- Barrientos, A. y Powell M. (2021), "How 'Liberal' Are Latin American Welfare Regimes?", en *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*, pp. 135-160.
- Barrientos, A. y Santibáñez C. (2009), "New forms of social assistance and the evolution of social protection in Latin America", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 41 N°1, pp. 1-26.
- Barrientos, A. y Hulme, D. (2008). "Social protection for the poor and poorest: An introduction", en *Social protection for the poor and poorest: Concepts, policies and politics*, pp. 3-24.
- Barrientos, A.; Gideon J; y Molyneux M. (2008), "New developments in Latin America's social policy", en *Development and change*, Vol. 39 N°5, pp.759-774.



## La expansión contemporánea de la protección social en Latinoamérica y la incorporación segmentada de los “outsiders”: un análisis del papel de la asistencia social

- Bradshaw, S.; Chant S.; y Linneker B. (2018), “Gender, poverty, and anti-poverty policy: Cautions and concerns in a context of multiple feminizations and ‘patriarchal pushback’”, en *The Routledge Handbook of Latin American Development*, pp. 275-285.
- Cecchini, S. (2016), “Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI”, en *Opera*, Vol.18, pp.11-33.
- Cecchini, S. (2021), “Social Assistance: Conditional Cash Transfers-A Gateway into Social Protection Systems”, en *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*, pp. 225-254.
- Cecchini, S., y Martínez, R. (2012), “Inclusive social protection in Latin America: a comprehensive, rights-based approach”, *CEPAL*.
- Cecchini, S., Robles C., y Filgueira F. (2014), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada”, *CEPAL*.
- Cecchini, S., Villatoro, P., y Mancero, X. (2021), “The impact of non-contributory cash transfers on poverty in Latin America”, *CEPAL*.
- CEPAL (2006), *Protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*, Montevideo, Uruguay.
- Chant, S. y Sweetman, C. (2012), “Fixing women or fixing the world? ‘Smart economics’, efficiency approaches, and gender equality in development”, en *Gender & Development*, Vol. 20, N°3, pp. 517-529.
- Chant, S. (2008), “The ‘feminisation of poverty’ and the ‘feminisation’ of anti-poverty programmes: Room for revision?”, en *The Journal of Development Studies*, Vol. 44 N° 2, pp. 165-197.
- Cruz-Martínez, G. (2019), “Comparative social policy in contemporary Latin America: Concepts, theories and a research agenda”, en *Welfare and social protection in contemporary Latin America*, pp. 3-28.
- Dagnino, E. (2007), “Citizenship: a perverse confluence”, en *Development in practice*, Vol. 17 N°4-5, pp. 549-556, <https://www.jstor.org/stable/25548252>
- De Haan, A. (2007), *Reclaiming social policy: Globalization, social exclusion and new poverty reduction strategies*, Springer, <https://doi.org/10.1057/9780230592285>
- Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. (2007), “Editorial Introduction: Debating Social Protection”, en *IDS Bulletin*, Vol.38 N°3.
- Ferre, J. (2023), “Social policy expansion and segmentation in the first two decades of the 21st century in Latin America”, en *International Journal of Social Welfare*, Vol. 32 N° 4, pp. 486-505.
- Ferreira, F. y Robalino, D. (2010), “Social protection in Latin America: achievements and limitations”, en *World Bank Policy Research Working Paper 5305*, <https://ssrn.com/abstract=1604349>.
- Filgueira, F. (2015), “Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas”, en *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Filgueira, F., Papadópulos, J. y Tobar, F. (2005), “Los ejes cartesianos de la política social regional: fallas originales y desmantelamiento perverso en América Latina”, en *Prisma*, Vol. 21, pp. 219-228.
- Garay, M. (2021), “Including Outsiders in Latin America”, en *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*, Cambridge, University Press.

- Garay, M. (2010), *Including outsiders: Social policy expansion in Latin America*. (Tesis Doctoral), UC Berkeley.
- Garretón, M. (2012), "Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010", Santiago de Chile, Arcis, CLACSO.
- Guirao-Goris, S. (2015). "Utilidad y tipos de revisión de literatura", en *ENE Revista de Enfermería*, Vol. 9 N° 2.
- Hunter, W. y Borges, N. (2011), "Conditional Cash Transfer Programs: assessing their achievements and probing their promise", en *LASA Forum*, Vol. 43. N° 3.
- Jenson, J. (2010), "Diffusing ideas for after neoliberalism: The social investment perspective in Europe and Latin America", en *Global Social Policy*, Vol. 10 N°1, pp. 59-84.
- Lazar, S. (2012), "Citizenship Quality: A New Agenda for Development?", en *Journal of Civil Society*, Vol. 8 N°4, pp.333-350.
- Leisering, L, y Barrientos, A. (2013), "Social citizenship for the global poor? The worldwide spread of social assistance", en *International Journal of Social Welfare*, Vol.22, S50-S67.
- MacGregor, S. (2014), "*Welfare: Theoretical and analytical paradigms*", en UNRISD, Working Paper, N°. 2014-13.
- Martínez, J. y Sanchez-Ancochea, D. (2014), "The double challenge of market and social incorporation: Progress and bottlenecks in Latin America", en *Development Policy Review*, Vol. 32, N° 3, pp. 275-298.
- Martínez, J. y Voorend, K. (2008), "Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿Blancos, Negros o Grises?", en *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 122, pp. 115-131.
- Mesa-Lago, C. (1986), "Social security and development in Latin America", en *CEPAL Review*, Vol. 28, pp. 135-150.
- Molyneux, M. (2006), "Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Prograsa/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme", en *Compilation*, 40, Vol. 4, pp.425-449.
- Molyneux, M. (2007), "Change and continuity in social protection in Latin America: mothers at the service of the state?", en *Gender and Development Program, Paper*, N° 1, UNRISD.
- Molyneux, M. (2008), "The "Neoliberal Turn" and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New?", en *Development and Change*, Vol. 39 N°5, pp.775-797.
- Norton, A.; Conway, T.; y Foster, M. (2001), "Social protection concepts and approaches: Implications for policy and practice in international development", Vol. 143, London, Overseas Development Institute.
- ONU (2018), "Promoting Inclusion through Social Protection. Report on the World Social Situation 2018", en *Department of Economic and Social Affairs*, New York.
- Papadopoulos, T. y Velázquez, R. (2016), "Two decades of social investment in Latin America: Outcomes, shortcomings and achievements of conditional cash transfers", en *Social Policy and Society*, Vol. 15 N°3, pp. 435-449.
- Pinto, A. y Di Filippo, A. (1979), "Desarrollo y Pobreza en la América Latina: Un Enfoque Histórico— Estructural", en *El Trimestre Económico*, Vol. 46 N°183 (3), pp. 569-590.
- Razavi, S., y Staab, S. (2018), "Rethinking social policy: A gender perspective from the developing world", en *Handbook on gender and social policy*, pp.74-89.
- Roberts, B. (1996), "The Social Context of Citizenship in Latin America". *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 20 N° 1, pp.38-65.

## La expansión contemporánea de la protección social en Latinoamérica y la incorporación segmentada de los “outsiders”: un análisis del papel de la asistencia social

- Roberts, B. (2007), “Pobreza y exclusión: Balance y perspectivas para América latina”, en *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina, México*, Ciesas; Prometeo libros.
- Rawlings, L. (2004), “A new approach to social assistance: Latin America’s experience with conditional cash transfer programmes”, en *The World Bank* (No. 30165).
- Rother, E. (2007), “Systematic literature review X narrative review”, en *Acta paulista de enfermagem*, 20, V-VI.
- Saraví, G. (2007), “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina”, en *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, Buenos Aires, CIESAS & Prometeo.
- Schild, V. (2000), “Neo-liberalism’s New Gendered Market Citizens: The “Civilizing” Dimension of Social Programmes in Chile”, en *Citizenship Studies*, Vol. 4 N°3, pp.275-305.
- Staab, S. (2010) “Social investment policies in Chile and Latin America: Towards equal opportunities for women and children?”, en *Journal of Social Policy*, Vol. 39 N°4, pp. 607-626.
- Stavenhagen, R. (1998), “Consideraciones sobre la pobreza en América Latina”, en *Estudios Sociológicos*, XVI, Vol. 46, pp.3-15.
- UNICEF (2023), “Care and support systems in Latin America and the Caribbean”, en *A framework for UNICEF action. Executive summary*.

## Acerca de la autora

### Daniela Giamb Bruno Leal

Licenciada en Trabajo Social por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Magister en Contemporary Identities por University of Bristol, Inglaterra. Ph.D en Política Social por University College London, Inglaterra. Áreas de investigación: políticas sociales, particularmente políticas de protección social y asistencia social en Chile y Latinoamérica; pobreza y desigualdades sociales; regímenes de bienestar; ciudadanía y derechos sociales. Profesora asociada de la escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Docente de pregrado en análisis de políticas sociales y desigualdades sociales y docente de posgrado en análisis de políticas públicas e intervención sociopolítica.

#### Cómo citar este artículo:

Giamb Bruno Leal, D. (2023). La expansión contemporánea de la protección social en Latinoamérica y la incorporación segmentada de los “outsiders”: un análisis del papel de la asistencia social. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (87), 71-94. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n87.a4>

