

# CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

CARLO TASSARA\*

Según Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en los últimos años la mayoría de los países de la región “rompieron con la idea de una política social residual, incrementaron la inversión social e introdujeron innovaciones en las políticas de protección social” (Cecchini *et al.*, 2015, p. 21).

Lo que se encuentra implícito en esta afirmación es lo que se evidencia en el título del presente número monográfico de la revista *Ópera*: “Lucha contra la pobreza y protección social en América Latina: de los programas a las políticas públicas”. En otras palabras, la lucha contra la pobreza que hacia mediados de los años noventa se caracterizaba por la implementación de programas *ad hoc*, financiados con recursos de cooperación internacional o préstamos otorgados por los bancos de desarrollo, hoy día —al menos en la mayoría de los países— se inscribe en políticas públicas asentadas en la aprobación de leyes nacionales

y financiadas mayoritaria o totalmente con recursos del presupuesto nacional.

Estas nuevas políticas se fundamentan en algunos elementos comunes. El primero es la realización de programas orientados a “transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables” (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 5) y a crear condiciones propicias para que estas cuenten con los recursos necesarios para la educación, la nutrición y la salud de los hijos y, por esta vía, contribuir a consolidar la integración social y el acceso a una mejor calidad de vida (Tassara *et al.*, 2015, p. 20).

Otro elemento novedoso es la introducción y la progresiva ampliación de esquemas no contributivos de pensiones, que otorgan la pensión a personas que no han aportado nunca o han realizado aportes parciales a algún sistema previsional. Este complemento ha desempeñado un papel central en el caso

---

<sup>1</sup> PhD en Teoría e investigación social. Profesor de Estrategias para la cooperación en la Universidad de Roma Sapienza; docente de posgrado en la Universidad Externado de Colombia. Editor invitado de este número monográfico. Página web <https://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>. [tassara@cisp-ngo.org](mailto:tassara@cisp-ngo.org). DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.02>

de los campesinos y otros trabajadores con historias laborales irregulares y con bajos ingresos, que no les permiten contar con una adecuada capacidad contributiva para ahorrar lo suficiente para la vejez.

La ampliación del acceso a los servicios de salud y educación constituye otro factor común a muchos países de América Latina. Al respecto, vale la pena registrar que la reciente fase expansiva permitió aumentar, entre 2002 y 2013, los afiliados a los sistemas de salud del 54,4 al 66,4 % de la población total de la región (CEPAL, 2015, p. 36).

El cuarto elemento está representado por la formalización de los trabajadores, con un aumento de la proporción de asalariados con contrato formal del 53,4 % en 2002 al 57,2 % en 2013 (CEPAL, 2015, p. 35). Lo anterior es un indicador relevante para la calidad del empleo, ya que un contrato formal viabiliza el acceso a derechos y prestaciones como la cotización en sistemas de pensiones y de salud, el goce de licencias, la delimitación de la jornada de trabajo y el pago de horas extras y vacaciones.

Además, como señalan Cecchini y Vargas (2014, p. 132), “es indudable que la protección social basada en un enfoque de derechos y con una lógica más universalista ha adquirido preeminencia en el discurso político y como horizonte ético y normativo en la gran mayoría de los países”. Tanto es así, que en 16 de los 19 países de América Latina existe un reconocimiento constitucional de los derechos sociales y en 15 de ellos los documentos oficiales sobre protección social adoptan un enfoque de derechos. Sin embargo, parece que todavía falta para pasar del discurso a los

hechos, porque en tan solo 5 países existen garantías explícitas y medidas concretas para asegurar el cumplimiento de estos derechos (p. 117).

Como es sabido, el enfoque de derechos sostiene que los pobres son titulares de derechos económicos y sociales establecidos por los tratados internacionales que obligan al Estado en esta materia. Este enfoque “procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de las políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas”. Por ende, el Estado debe satisfacer “obligaciones jurídicas, [que] requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento” (Abramovich y Pautassi, 2009, p. 307).

Se presenta, entonces, un cambio de fondo respecto a las políticas de ajuste estructural inspiradas por el Consenso de Washington, que siguieron la crisis de la deuda de 1982 y generaron un aumento de la pobreza en la región. Al respecto, no sobra recordar que este empobrecimiento fue enfrentado con los Fondos de Inversión Social, que tuvieron su auge entre los años ochenta y principios de los noventa, y se fundamentaron en el enfoque del manejo social del riesgo con el propósito de “Asistir a personas, hogares y comunidades para mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” (Holzmann y Jørgensen, 2000, p. 3).

Asimismo, pese a los avances y los resultados logrados en los últimos años, aún existen problemas y desafíos que es necesario abordar exitosamente para consolidar una

visión integral de la protección social y unas políticas públicas capaces de cerrar las brechas económicas y sociales que todavía existen en América Latina. A continuación se mencionan brevemente tan solo tres de ellos.

Quizás el más crucial de todos sea el desafío de enfrentar los problemas de segmentación social y de desigualdad. Al respecto, Clarisa Hardy (2014, p. 13) plantea que “América Latina no está transitando de una región de ingresos medios a una de clases medias, sino a sociedades marcadas por inseguridades económicas basadas en las desigualdades que segmentan los ciudadanos”. Igualmente, la CEPAL (2012, pp. 30-31) insiste sobre “la adopción de una estructura distributiva orientada a la disminución de la desigualdad” y recuerda que “esto no se da espontáneamente y requiere el desarrollo y fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas que aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico y prevengan su excesiva concentración”.

Otro gran desafío está representado por el fortalecimiento de las políticas de inclusión laboral y productiva dedicadas a los grupos sociales desaventajados que, al contrario, son el talón de Aquiles de la mayoría de los programas de lucha contra la pobreza y no han tenido mucho éxito en integrar a sus usuarios en el mercado del trabajo formal de manera sostenible.

El tercer reto concierne a la sostenibilidad futura de la notable inversión social realizada en los últimos años frente a la coyuntura negativa que, después de más de una década de bonanza, registra la exportación de materias primas en América Latina. Al respecto, la

respuesta más apropiada sería la construcción de pactos sociales y fiscales que involucren a los principales actores políticos, económicos y sociales, y viabilicen un aporte más consistente de la fiscalidad general en la financiación de las políticas sociales y de los sistemas de protección social.

Sin la pretensión de agotar el debate, los artículos que se publican en este número monográfico de la revista *Ópera* representan una contribución para profundizar el análisis sobre algunos de los temas antes mencionados.

Abre este número una contribución de Simone Cecchini, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, sobre “Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI”. Su aporte aclara las implicaciones de un tema central en la agenda latinoamericana: la paulatina –aunque parcial– transición entre el enfoque de manejo social de riesgo y el enfoque de derechos en el diseño y la implementación de las políticas sociales. Como sostiene el autor, se trata de un “cambio copernicano en las políticas y programas de protección social, que pasan a ser parte de una política de Estado, y no solamente de gobierno, y que atienden a ciudadanos titulares de derechos, y no solamente a personas con necesidades o riesgos”. Al mismo tiempo, el texto analiza cómo ha evolucionado la cobertura de los sistemas de protección social, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, e identifica oportunamente los retos que quedan por abordar para avanzar hacia la construcción de sistemas universales de protección social.

Siguen cuatro artículos dedicados a la situación de Colombia, el país donde se edi-

ta esta revista. El primero, “Lucha contra la pobreza y extensión de la cobertura social en Colombia”, fue escrito por Carlos Soto, docente e investigador de la Universidad Externado de Colombia. El texto analiza las políticas y estrategias para aumentar la cobertura del sistema de protección social, con énfasis en los programas orientados a fomentar el ahorro de los trabajadores de menos recursos y, por ende, su capacidad de cotizar para sus prestaciones sociales, así como en los programas que subsidian a los adultos mayores que no obtuvieron derecho a pensión. El autor concluye su artículo evidenciando los nexos que existen entre las políticas sociales y el modelo de crecimiento y desarrollo del país.

El siguiente, “Cooperación euro-latinoamericana y políticas públicas de cohesión social y lucha contra la pobreza. La experiencia del Programa EUROSOCIAL en Colombia”, fue elaborado por Carlo Tassara y Sara Prandi de la Universidad de Roma *Sapienza*. Este artículo explica por qué la dimensión internacional se está consolidando cada vez más como un espacio relevante para la promoción del diálogo y de la coordinación sobre temas de políticas públicas, e indaga —con base en un estudio empírico— los resultados logrados por el programa mencionado en Colombia.

El texto “La asistencia social vista por los beneficiarios de un programa de lucha contra la pobreza: apropiación y construcción de representaciones alrededor del programa Familias en Acción”, de Valeria Ayola Betancourt, de la École des Hautes Études en Sciences Sociales de París, explora la construcción de representaciones y las dinámicas de apropiación del mencionado programa

de lucha contra la pobreza por parte de sus beneficiarios. Sus argumentaciones —que se sustentan en un trabajo de campo realizado en el departamento de Bolívar (Colombia)— evidencian los riesgos de una concepción de la asistencia social “como un favor que emana desde el Gobierno hacia los pobres”, y de la pobreza como un estigma, que a su vez es transmitida a los beneficiarios del programa.

El quinto artículo fue redactado por Paolo Raciti, Paloma Vivaldi Vera y Giovannina Assunta Giuliano, del Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL) de Roma, enfoca el tema “Políticas de lucha contra la pobreza e inclusión laboral. Análisis de experiencias latinoamericanas en la evaluación de las competencias transversales”. El artículo evidencia el valor agregado de las iniciativas de inclusión laboral en este contexto, explica la importancia de las competencias transversales para aumentar las oportunidades de trabajo para la población vulnerable y presenta la metodología utilizada para la construcción de un sistema de evaluación de estas competencias experimentado en Colombia.

Sigue “Lucha contra la pobreza y régimen de protección social: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente de Brasil?”, escrito por Antonio Ibarra, consultor del Ministerio de Desarrollo Social de mismo país. Este artículo presenta una de las experiencias más exitosas de América Latina y analiza la evolución del sistema de protección social en su esfuerzo por combatir la pobreza y afirmar la ciudadanía social en un contexto de elevada desigualdad. En este contexto, el autor identifica tres pilares sustantivos del sistema, así: una política de promoción y asistencia social basada en pro-

gramas no contributivos; la cobertura de las necesidades básicas de la población en salud y educación; y planes de seguro social contributivo diferenciados por el sector público y el sector privado.

El artículo “Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos” fue escrito por Gerardo Franco Parrillat y Fabiola Canela Gamboa, del RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Este documento escudriña las políticas sociales implementadas en México a partir del 2000 e identifica los elementos de continuidad y de ruptura en los programas de protección social, generación de ingresos y formación orientados a la población vulnerable. Sus conclusiones intentan sistematizar las principales fortalezas y debilidades de la experiencia mexicana.

El octavo aporte es de Luis Hernán Vargas Faulbaum, consultor de la CEPAL, y Francisco Socías Hernández, del Ministerio de Desarrollo Social de Chile. Con el texto “El subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar (IEF) de Chile desde un enfoque de derechos: análisis de su trayectoria y de sus desafíos futuros”, los autores examinan cómo ha evolucionado el IEF entre 2012 hasta el presente según cuatro criterios: principio de igualdad y no discriminación, participación, transparencia y rendición de cuentas. Al respecto, los autores concluyen que para alinear el IEF con el enfoque de derechos sería necesario introducir algunos reajustes en el programa, sobre todo en la integración de las transferencias monetarias con la vinculación a programas de acceso a servicios básicos de salud y educación.

Los artículos de este número culminan con “Enfoques conceptuales y programáticos de las políticas contra la pobreza en España y Chile: una mirada comparativa”, de Francesco Maria Chiodi, coordinador del Área Políticas Sociales del Programa EUROSOCIAL II. El autor plantea un estudio comparativo entre los dos países mencionados y llega a la conclusión de que, a pesar de los matices y las diferencias que todavía existen, se está dando cierto nivel de convergencia entre Europa y América Latina en los enfoques sobresalientes en las políticas de lucha contra la pobreza. Según el autor, esta situación representa además un elemento favorable para ampliar el aprendizaje entre pares y fortalecer el diálogo sobre políticas públicas entre las dos regiones.

## REFERENCIAS

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (pp. 279-340). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rosse, C. (eds.) (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y Vargas Faulbaum, L. H. (2014). Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina. En *Revista de Economía Crítica*, 18, (pp. 113-135). Madrid: Asociación Cultural Economía Crítica.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia*

- reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015). *Panorama social de América Latina 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural por la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Hardy, C. (2014). *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Holzmann, R. y Jørgensen, S. (2000). *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Washington: Banco Mundial.
- Tassara, C. (ed.), Ibarra, A. y Vargas Faulbaum, L. H. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la desigualdad?* Madrid: Programa EUROSOCIAL.