

## **Un caso emblemático de estrategia de superación de la pobreza: *Brasil sem Miséria***

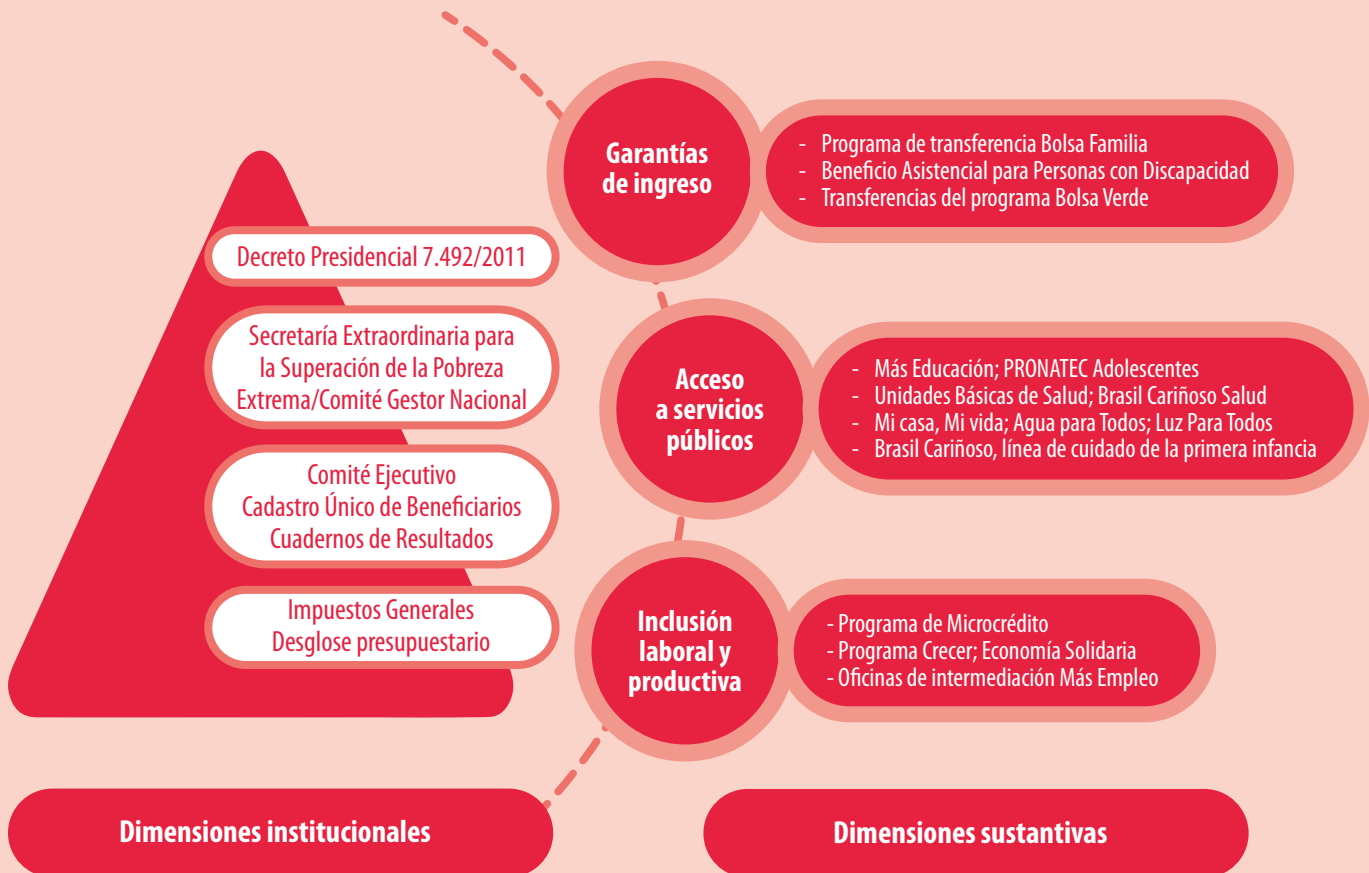
No abundan en América Latina y el Caribe experiencias amplias y sostenidas durante un tiempo prudencial de una estrategia de superación de la pobreza tal como aquí se la ha esbozado. Pero sin duda un caso se destacó durante la pasada década, en la medida en que combinó los componentes sustantivos de ingresos, servicios públicos e inclusión sociolaboral con un entramado institucional que potenció las sinergias entre ellos.

En 2011, el Gobierno del Brasil lanzó el Programa Brasil sin Miseria (BSM), una verdadera estrategia de superación de la pobreza. Se estructuró sobre el éxito del Bolsa Família, el PTC de mayor cobertura en términos absolutos de la historia de América Latina y el Caribe. Si bien el Bolsa Família sirvió para sacar de la pobreza a millones de familias brasileñas, su propio desempeño evidenció la necesidad de una perspectiva más amplia que permitiera no sólo la reducción de la pobreza en el corto plazo, sino también una inversión en el desarrollo de capacidades humanas que redujera la vulnerabilidad, entendida como la probabilidad de caer en la pobreza ante situaciones endógenas y/o exógenas a las propias familias.

El caso del BSM es útil porque permite poner en valor la combinación de la dimensión sustantiva de una estrategia de superación de la pobreza, dada por los tres pilares vistos con anterioridad, y la dimensión institucional, definida a partir de los componentes abordados en el capítulo II de este libro. Dado que el programa surgió a partir del reconocimiento de la multicausalidad del fenómeno de la pobreza, sus intervenciones fueron múltiples y tuvieron como objetivo abordar los vectores de reproducción de la pobreza, tanto en el plano intra como intergeneracional. A continuación, se definen sus principales características sustantivas, para concluir luego con el análisis en la dimensión institucional.

**Diagrama IX.2**

Estrategia de superación de la pobreza Brasil  
Sin Miseria (2011-2016)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de relevamiento de literatura y de documentos oficiales.

## Una caracterización de los componentes sustantivos del BSM

Como señala el diagrama IX.2, el BSM logró la articulación de pilares sustantivos de políticas destinadas a la superación de la pobreza a través de un diseño institucional que hiló la dimensión jurídico-normativa con la organizacional, la técnico-operativa y la de financiamiento y presupuesto. En primer lugar, se presentan una caracterización de los pilares sustantivos, para luego adentrarse en las innovaciones institucionales que facilitaron la coordinación tendiente a la integralidad del abordaje.

Los componentes sustantivos del BSM no difieren demasiado de los señalados en la primera sección de este capítulo a título de “deber ser”. El BSM contó con sus esquemas de transferencias de ingreso a través del Bolsa Família, que había sido heredado de la gestión anterior e inspirado la estrategia más amplia. Además, se sumó un Beneficio Asistencial específicamente orientado a las personas con discapacidades con dificultad para su inserción plena y decente en el mercado de trabajo, con el fin de evitar que eso condicione el acceso a una canasta básica de bienes y servicios. A la vez, también se incluyó un programa de transferencia denominado “Bolsa Verde”, destinado a población vulnerable que viviera en zonas prioritarias de conservación ambiental, con el doble objetivo de proteger su consumo y de preservar el medioambiente. Una de las discusiones más acuciantes en la etapa de diseño del plan versó sobre las estrategias de focalización.

El paradigma que estructuró la iniciativa fue el enfoque de derechos, por lo que la focalización en la pobreza extrema entraba en tensión con el principio de universalidad que se deriva de aquel. Además, se entendía que, si bien la indigencia era la batalla más urgente, no se debían discontinuar los esfuerzos vinculados con la protección de la población en situación de pobreza, y se tenía en consideración que el hecho de estar por encima del umbral definido como de vulneración no implicaba que no se experimentaban déficits en otras dimensiones diferentes de las del ingreso. El mecanismo que se utilizó para resolver esta tensión fue el de priorizar, a través del registro nominalizado de la población, a las personas en mayor situación de vulnerabilidad para las iniciativas más directas, pero al mismo tiempo, garantizar el acceso a servicios para el desarrollo integral de las personas y a instrumentos de inclusión productiva y laboral al resto (Campello, Falcao y Vieira Da Costa, 2015).

La principal adición sustantiva del BSM en relación con el programa Bolsa Família fue la vinculación de las garantías de ingreso con la ampliación de la cobertura de los servicios para el desarrollo de las capacidades humanas. Así, se realizaron esfuerzos mancomunados entre el Estado Federal y los gobiernos estatales y locales con el fin de fortalecer el acceso a la educación, la salud, el hábitat y los cuidados. Las líneas Más Educación y Pronatec Adolescente buscaron incentivar a los adolescentes a terminar la escolaridad secundaria a través de becas de transporte, alimentos e insumos escolares, a la vez que articularon los servicios educativos formales con talleres y cursos más orientados a tecnicaturas y propuestas curriculares asociadas al mercado de trabajo. El BSM también apostó a mejorar indicadores de salud mediante políticas de fortalecimiento del nivel primario de la salud y la medicina comunitaria. Se ampliaron las Unidades Básicas de Salud y se fortalecieron las prestaciones de salud vinculadas con la salud sexual y reproductiva, el embarazo y la primera infancia (Brasil Cariñoso Salud). A la vez, se movilizaron recursos en programas de salud familiar mediante promotores de salud que se orientaban a la búsqueda activa mediante visitas a los hogares identificados como vulnerables, facilitando entre otras cuestiones la gestión de turnos médicos.

El mejoramiento del déficit habitacional también estuvo presente como parte de la estrategia. A través del programa de subsidios Mi casa, Mi Vida, se buscó facilitar el acceso a viviendas dignas para la población más vulnerable, a la vez que se buscó involucrar a las familias y las comunidades en la gestión de la construcción y el mejoramiento tanto de las viviendas como del entorno comunitario. Dos líneas complementarias y estratégicas fueron los programas de aseguramiento de acceso al agua segura y del tendido eléctrico, particularmente en las zonas de asentamientos informales en las periferias de las ciudades y en las regiones más pobres del norte y nordeste del país (programas Agua y Luz Para Todos).

Con el doble objetivo de facilitar la inserción laboral de mujeres en situación de pobreza y de pobreza extrema, se amplió la cobertura de guarderías (*creches*) y se mejoró la infraestructura de las existentes, a fin de que pudieran recibir más niños y niñas en la primera infancia, brindando además servicios de mejor calidad.

Finalmente, respecto del pilar de inclusión laboral y productiva, se atendió a los desafíos diferenciales que enfrentaba la población en situación de pobreza de los centros urbanos y de las regiones rurales. Con esa distinción en mente, se estructuró una serie de iniciativas de apoyo a la oferta laboral y de servicios de intermediación específicamente orientados a la población con menor nivel educativo y mayores problemas de inserción laboral en condiciones decentes. El programa de Microcréditos para el desarrollo de emprendimientos urbanos y rurales se combinó con talleres y capacitaciones vinculadas con el acceso a cadenas de valor más amplias, tanto en el nivel local como regional y nacional. Además, se generó una gran oferta de becas para capacitación profesional y nivelación de estudios, con particular énfasis en enfoques técnicos y asociados a los mercados laborales regionales. Las oficinas de intermediación laboral Más Empleo funcionaron como ventanillas únicas para sus usuarios, ofreciendo la gama de oferta formativa disponible e información acerca de cómo acceder a programas de becas y de financiamiento a través de transferencias de ingresos circunstanciales mientras duraran los cursos.

### Componentes institucionales del BSM

Como se argumentó en este capítulo, los pilares sustantivos de una estrategia integral de superación de la pobreza importan tanto como el entramado institucional en el cual aquellos se despliegan. Vale recordar las cuatro dimensiones de la institucionalidad social: i) la jurídico-normativa, ii) la organizacional, iii) la técnico-operativa y iv) la de financiamiento.

En cuanto a la primera dimensión, uno de los aspectos más salientes del BSM refiere a la normativa que le dio origen, el Decreto Presidencial 7.492/2011. Si bien este abreva en un marco normativo más amplio, incluyendo tratados internacionales y la propia Constitución del país, es preciso señalar que un decreto presidencial tiene menor estabilidad intertemporal que una ley del Congreso. Al momento del lanzamiento de esta importante intervención, el gobierno gozaba de una alta popularidad y había heredado de la gestión previa una situación de relativa bonanza económica y posicionamiento internacional (Campello, Falcao y Vieira Da Costa, 2015). Sin embargo, las vicisitudes político-partidarias que le siguieron en los años posteriores, y que condujeron al juicio político de la presidenta Dilma Rousseff, señalaron la precariedad del instrumento normativo en cuanto a su capacidad de permanecer inalterado y sostener la política pública tras la condena por parte del Congreso brasileño. De esta forma, el BSM desapareció como estrategia integral, a pesar de que la potencia institucional y programática de sus intervenciones perdura hasta el día de hoy, incluso luego de la disminución de los recursos presupuestarios asignados a sus componentes. Este hecho trae aparejada la lección de que es conveniente blindar las políticas conducentes a la superación de la pobreza a través de su regulación mediante leyes o instrumentos jurídicos de mayor jerarquía que los que un mandatario puede disponer durante su gestión de gobierno.

Respecto de la segunda dimensión, la organizacional, se destaca en primer lugar la voluntad política de organizar una estrategia comprehensiva que trascendiese el alcance del PTC Bolsa Família. Esto se manifestó en el mismo discurso de asunción de la Presidenta Rousseff, cuando manifestó que su principal objetivo era eliminar la pobreza extrema del Brasil, y en el lema de *“un país rico es un país sin pobreza”* (Campello, Falcao y Vieira Da Costa, 2015). Un elemento innovador respecto de otras estrategias integrales es que, en el plano organizacional, la autoridad social rectora fue posicionada en el Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Secretaría Extraordinaria para la Superación de la Pobreza (SESEP). En general, las estrategias suelen ser más efectivas cuando se sostienen en directivas por parte de una autoridad intersectorial que es capaz de movilizar los recursos sectoriales. En el caso del Brasil, sin embargo, una situación particular permitió el desempeño del Ministerio de Desarrollo Social como ente rector. La plataforma partidaria del Partido de los Trabajadores hizo del eje social su viga maestra para el desarrollo del país. En consecuencia, el MDS fue generando capacidades institucionales, programáticas y técnico-operativas que le permitieron desempeñar las funciones que le fueron encomendadas para liderar el BSM.

No obstante, el BSM también requirió de instancias de coordinación intersectorial y federal, dado su abordaje multidimensional de la pobreza, que implicó intervenciones bajo su órbita de 22 ministerios nacionales, así como la colaboración en el diseño e implementación de las políticas por parte de los gobiernos estatales y locales. Esta necesidad se satisfizo a través de la creación del Comité Gestor Nacional. Esta fue una instancia de carácter deliberativo con el objetivo de fijar metas y orientar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las prestaciones comprendidas en el BSM. Se conformó con los ministros del MDS,

En último lugar, está la dimensión del financiamiento. Se estima que la inversión que se canalizó en el BSM fue de cerca de 110 mil millones de reales brasileños, cerca de 2 puntos del PIB del Brasil. Este guarismo, no obstante, no captura la totalidad de la inversión vinculada con salud y educación (Presupuesto General de la Unión, 2015). Con el objetivo de facilitar el seguimiento de las metas físicas y financieras del BSM, se creó una glosa específica en el presupuesto, atendiendo a la evolución de los gastos en cada uno de sus componentes.

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: [igualdad.cepal.org/](http://igualdad.cepal.org/)

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados

Este texto debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, [publicaciones.cepal@un.org](mailto:publicaciones.cepal@un.org). Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.