

PROTECCIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA: AVANCES Y DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA

Por: Carlos Zorro Sánchez

Doctor en Ciencias Sociales del Desarrollo, Escuela de Altos Estudios de Sociales de París y Doctor en Economía del Desarrollo, Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne). Es Profesor Asociado e Investigador de la Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios para el Desarrollo, Cider.

Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?, Tassara C. (Editor), Ibarra A. y Vargas Faulbaum L.H.

Madrid: Programa EUROsociAL, 2015, 212 páginas. ISBN 978-88-99592-00-4

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, OIT (2015), “el acceso a un nivel adecuado de protección social es un derecho fundamental de todos los individuos, reconocido por las normas internacionales del trabajo y por las Naciones Unidas. Además, es considerado un instrumento para la promoción del bienestar humano y el consenso social, que favorece la paz social... el crecimiento equitativo, la estabilidad social y el desempeño económico, contribuyendo a la competitividad”. La protección social está íntimamente ligada al concepto de “seguridad humana”, cuya plena satisfacción constituye hoy una de las condiciones fundamentales del desarrollo humano. Infortunadamente, la desprotección social sigue siendo uno de los factores que no solo causa y agrava la situación de pobreza que afecta a gran parte de los habitantes de América Latina, sino que tiende a frenar los avances logrados para reducirla.

[159]

La relevancia de este tema así como la calidad de los autores, hacen registrar con beneplácito el libro que acaba de salir a la luz pública^{1**}, editado por EUROsociAL, Programa para la Cohesión Social en América Latina, el cual recoge esencialmente los resultados del “Estudio regional sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)”, realizado en Brasil, Chile y Colombia por el *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP). El título del libro es de por sí un interrogante polémico: las políticas respectivas ¿buscan efectivamente salir de la pobreza o lograr aplausos por ajustarse formalmente a los requisitos de los PTC?

Aunque cabría comentar muchos de los interesantes análisis contenidos en el libro, aquí se hará énfasis en tres de ellos: el alcance del trabajo en lo relativo a la protección social, la importancia del concepto de vulnerabilidad para comprender la realidad de los procesos recientes que han venido dándose en los tres países estudiados con respecto a la lucha contra la pobreza, y las recomendaciones ofrecidas para continuar avanzando de manera eficiente y eficaz en la superación de la pobreza en América Latina.

¹ ** El libro es una edición no venal y se puede descargar en el siguiente enlace https://www.academia.edu/16840419/Proteccion%20social_y_lucha_contra_la_pobreza_en_Brasil_Colombia_y_Chile._Graduarse_de_los_PTC_o_salir_de_la_pobreza

En primer lugar, debe señalarse que el libro se concentra en una de las estrategias que en lo transcurrido de este siglo ha venido adquiriendo creciente importancia dentro de la lucha contra la pobreza: las transferencias condicionadas, que, en síntesis, asignan recursos, por lo general a las familias u, ocasionalmente, a las personas de bajos recursos, sujetos a que cumplan determinados requisitos, generalmente vinculados a programas de salud, educación o mejoramiento de las condiciones habitacionales, entre otros. En el centro de esta estrategia está la idea de que quienes cumplan las metas propuestas en los respectivos programas, habrán salido de la pobreza o habrán adquirido capacidades y, a veces, dispondrán de oportunidades para hacerlo. En último término, se espera que estos programas, como lo señalan Cecchini y Madariaga (2011, cit. por Tassara y otros, 2015: 20) contribuyan a “transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables”.

[160] El contenido del libro se concentra en el diseño y aplicación de este tipo de estrategias en Brasil, Colombia y Chile pero solo ocasionalmente -principalmente en el caso de Colombia- se hace referencia a otros aspectos relacionados con la protección social, lo que constituye una limitante del trabajo. Recuérdese que la protección social universal incluye pensiones para todas las personas de que hayan sobrepasado la edad económicamente activa, prestaciones y apoyo para las personas en edad de trabajar en caso de maternidad, discapacidad, accidente del trabajo o desempleo, sistemas que garanticen la formación de los habitantes como seres humanos, incluyendo su capacidad técnica para insertarse de manera conveniente en la vida económica, condiciones para enfrentar los riesgos y promoción social. El libro se concentra especialmente en programas que corresponden a este último tipo de estrategias que, por lo demás, es uno de los más importantes en términos de una perspectiva de desarrollo de largo plazo. A juicio de la Cepal (2015), esta aproximación estratégica corresponde al tránsito “...de la concepción de programas asistenciales y remediales a una orientación promocional de los mismos”.

Ahora bien, pese a la relevancia de la estrategia analizada y a que en varios capítulos del libro se presentan articulaciones puntuales entre los PTC y algunos de los otros componentes de un sistema amplio de protección social, se echa de menos, tal como ya se indicó, un abordaje sistemático de la relación entre estos programas y los sistemas de protección social vigentes en los países objeto de estudio, que hubiera sido deseable aún a costa de reducir el detalle con que se examinan las dinámicas operativas de los referidos programas. Una investigación complementaria sobre este aspecto enriquecería enormemente el trabajo realizado por los autores.

En segundo lugar, se destaca aquí el concepto de vulnerabilidad que en este libro se presenta no simplemente como una característica de la población en condiciones de pobreza, sino como una categoría que se suma a las tradicionales de población no pobre, población en situación de pobreza y población en pobreza extrema. Para entender la pertinencia de este enfoque complementario que incluye la vulnerabilidad, es oportuno hacer una breve referencia al concepto de riesgo.

Los riesgos son condiciones susceptibles de afectar negativamente las vidas o las capacidades de las personas, como resultado de dos factores: la amenaza y la vulnerabilidad. La primera es el peligro latente de surjan condiciones que provoquen un deterioro en las condiciones de vida de las personas, en tanto que la vulnerabilidad, parafraseando el artículo 4 de la Ley colombiana 1523 de 2012, es la “susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional” que tiene una persona o una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que surjan las condiciones de riesgo.

La importancia del concepto de vulnerabilidad en relación con los PTC se pone de manifiesto en los estudios contenidos en el libro que se comenta, ya que si bien un porcentaje significativo de los beneficiarios de tales programas mejoran sus condiciones de vida, hay muy pocas garantías de que una vez terminada su participación, los logros obtenidos sean sostenibles en el mediano y el largo plazo. En efecto, el análisis realizado permite constatar que "...a la disminución de la pobreza no correspondió una reducción igualmente relevante de la vulnerabilidad. En consecuencia, la población que logra salir de la pobreza sigue enfrentando altos niveles de incertidumbre económica, que en cualquier momento pueden ocasionar una recaída en la pobreza" (Tassara y otros, 2015: 169).

Ahora bien, esta constatación va más allá del ámbito de los PTC. En efecto, al examinar los niveles de pobreza de muchos países latinoamericanos se observa que si bien tales niveles han tendido a bajar, probablemente en parte como resultado de estrategias como la que se comenta, una proporción considerable de la población que ha superado los umbrales de pobreza se encuentra en alto riesgo de volver a quedar por debajo de estos debido a su vulnerabilidad frente a cambios en sus condiciones específicas de salud, capacitación técnica o vinculación laboral o a modificaciones en el contexto económico de los países o regiones en los que habitan y en los que llevan a cabo su actividad.

Es así como una investigación realizada por Clarisa Hardy (2014: 13) y citada en el libro, muestra que en los tres países estudiados en este, aproximadamente la mitad de las personas que hacen parte del estrato de ingresos medios de acuerdo con las estadísticas tradicionales, no están relativamente consolidadas en este sino que, por el contrario, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad que en cualquier momento podrían llevarlas a caer –o a recaer– en una situación de pobreza. Esta situación es aún más aguda para el conjunto de dieciocho países latinoamericanos analizados por la autora, en los que del total de personas que formalmente clasificarían en estrato medio, un 67,8%, más de la mitad de esta cifra corresponde a personas que realmente no tienen ni ninguna seguridad de estabilidad en ese estrato y que, por lo tanto ella clasifica como vulnerables. A partir de esa constatación, Hardy 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 a los ciudadanos".

[161]

Volviendo a los PTC, es preciso concluir, con base en las constataciones anteriores, que ellos solo podrán ser considerados exitosos en la medida en que una alta proporción de sus beneficiarios no solo superen los umbrales de pobreza monetaria o de necesidades básicas insatisfechas, sino que adquieran cualidades que reduzcan considerablemente su vulnerabilidad, o sea, que les permitan afrontar con relativo éxito las amenazas derivadas de las difíciles condiciones económicas y sociales de sus respectivos países.

De la consideración anterior se desprenden algunas de las recomendaciones contenidas en el libro, que resultan de especial importancia desde la perspectiva de las políticas de lucha contra la pobreza en el subcontinente. Sin pretender sintetizar tales recomendaciones, se comentan aquí algunas de ellas, con énfasis en las que tienden a garantizar una estabilidad en los logros alcanzados por los participantes en los programas que constituyen el objeto principal del libro.

- » Es preciso apuntar hacia programas de carácter universalista, basados en una concepción de los derechos que deben ser garantizados a todas las personas por el simple hecho de serlo, más que a programas dirigidos simplemente a mejorar los niveles de ingreso de la población beneficiaria. Es preciso tener en cuenta que la pobreza debe ser superada no simplemente

porque constituye un problema económico y social, sino porque implica una violación a los derechos de las personas que la sufren. Esto responde a dos grandes principios, entre otros, señalados por Moser y Norton (2001), por un lado, y Gready (2008), por el otro (citados por Lampis, 2011): (1) Las personas son ciudadanos con derecho a vivir dignamente y a tener la posibilidad de ampliar sus capacidades para realizarse como seres humanos, y no simplemente beneficiarios con necesidades. (2) Los Estados cumplen un papel esencial como garantes de esos derechos; en particular están llamados a promoverlos y asegurarlos en el caso de las personas y de los grupos sin poder o con poco poder en las esferas social, económica y política. Es preciso, en consecuencia que los PTC reflejen una voluntad de respetar la dignidad de los beneficiarios, más que el ánimo de elevar sus ingresos monetarios o de mejorar los niveles de algunos servicios. Transiciones de esta naturaleza han sido relativamente exitosas en Chile y Brasil y han comenzado a darse en Colombia.

- » El éxito de tales programas no puede medirse por el número o la proporción de “egresados” y menos aún por su simple cobertura. Tampoco basta como indicador de éxito el incremento en los ingresos de los participantes durante el período de su vinculación como beneficiarios activos del programa, ni siquiera el mejoramiento en sus condiciones de salud y educación. Tal como lo indican Tassara y otros (2015: 190) “La superación de un umbral de pobreza da cuenta del cumplimiento del objetivo a corto plazo pero no asegura el logro del objetivo a largo plazo”. Es preciso que tales beneficiarios logren estabilizarse en sus nuevas condiciones, para lo cual es indispensable tomar en consideración, entre otros aspectos, las modalidades de su inserción laboral y las características de su entorno inmediato.
- [162] » Lo anterior exige no solo la apertura de oportunidades de trabajo estable y de acceso a un hábitat adecuado para tales personas, sino la realización de un seguimiento sistemático a sus condiciones de vida una vez terminado el período de su vinculación activa al respectivo PTC. Este seguimiento no puede tener como propósito simplemente la disponibilidad de registros estadísticos actualizados para demostrar el cumplimiento de las metas cuantitativas de un determinado programa -“graduar a los participantes” como lo sugiere el título del libro- sino que debe dejar abierta la posibilidad de poner en marcha programas complementarios para personas que pese a sus esfuerzos no han logrado, por la persistencia de condiciones de vulnerabilidad o por la magnitud de las amenazas de naturaleza individual o colectiva a las que deben hacer frente, superar las dinámicas que tienden a regresarlos a los niveles de pobreza que condujeron a su vinculación al respectivo PTC. Este sistema de seguimiento exige una revisión a fondo de los indicadores diseñados para tal efecto.
- » Finalmente se destaca aquí la importancia, señalada por los autores del libro, de considerar estos programas como un elemento dentro de una estrategia más amplia de lucha contra la pobreza, reconociendo “...que entre lo social y lo económico hay una relación fundamental: lo social sin lo económico no puede alcanzar cambios permanentes en la lucha contra la pobreza... así como lo económico sin lo social no puede garantizar el desarrollo” (Tassara y otros, 2015: 198). Esta articulación sistemática de los PTC implicaría, además de apoyo a los beneficiarios en términos de ingreso y servicios sociales, ampliación y profundización de medidas específicas para la inclusión productiva y mejora en la integración de los programas en cuestión con el conjunto de los sistemas de protección social.

Sea pues bienvenido el libro en cuestión y ojalá que sus planteamientos y recomendaciones sean tenidos en cuenta por los responsables de la promoción social en los países analizados.

BIBLIOGRAFÍA

- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo. 2011. Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL. Cuadernos de la CEPAL 95.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (Acosta Navarro, Olga Lucía; Forero Ramírez, Nohora y Pardo Pinzón, Renata). 2015. Sistema de protección social de Colombia Avances y desafíos. Bogotá: CEPAL; Serie Estudios y Perspectivas.
- Gready, Paul. 2008. *Rights-based Approaches to Development: What Is the Value Added?* Development in Practice, Vol. 18, N° 6, pp. 735-747.
- Hardy, Clarisa. 2014. Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Lampis, Andrea. 2011. Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia. Revista de Estudios Sociales, No. 41, Bogotá, diciembre de 2011, pp. 107-121.
- Moser, Caroline y Norton, Andy. 2001. *To Claim Our Rights: Livelihood Security, Human Rights and Sustainable Development*. Londres: Overseas Development Institute (ODI).
- Organización Internacional del Trabajo, OIT, en <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-protection/lang-es/index.htm>, consultada en diciembre 5, 2015.
- Tassara, Carlo (Editor); Ibarra, Antonio y Vargas Faulbaum, Luis Hernán. 2015. Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza? Madrid: Programa EUROsociAL, Colección Estudios no 17, Serie Análisis, Área Protección Social.