

Carlo Tassara (editor) (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?*¹

Carlo Tassara (editor) (2015). Social protection and fight against poverty in Brazil, Colombia and Chile. Graduating from PTC or getting out of poverty?

Recibido: 09 de febrero de 2016 - Revisado: 20 de abril de 2016 - Aceptado: 05 de julio de 2016

Alessandra Ciurlo²



La reducción de la pobreza en América Latina, en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados en el año 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, es una de las prioridades de las políticas públicas de corte social implementadas a partir de finales del siglo pasado.

En los años ochenta el paradigma imperante con sus programas de ajuste estructural que pretendían el mejoramiento de las condiciones macroeconómicas y la eficiencia del sector público del continente, junto con la crisis de la deuda soberana, dejaron en cambio un aumento exagerado de los índices de pobreza y desigualdad en la región.

A partir de la década de los noventa una serie de factores coyunturales dictó un viro en el enfoque de las políticas sociales en América Latina. Entre ellos, la puesta en discusión del paradigma del desarrollo, la bonanza exportadora con un ciclo económico favorable, los procesos de democratización, la afirmación de gobiernos progresistas en algunos países, la importancia adquirida por el enfoque de cohesión social y la presión de la agenda internacional hacia la erradicación de la pobreza. Ello ha significado la implementación de políticas sociales y redistributivas, la instauración de ministerios de protección y desa-

¹ Editorial: Programa EUROsocial. Ciudad: Madrid. Páginas: 213

² Docente de Investigación Social en la Pontificia Universidad Gregoriana (Roma, Italia).

Correo electrónico: ciurlo@unigre.it

Para citar esta reseña use: Ciurlo, A. (2016). Carlo Tassara (editor) (2015). Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?. *Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 16(30), 273-277.

rollo social, una mayor inversión en servicios que representan avances en el Estado social de bienestar, mejorías de los indicadores sociales y la disminución de la pobreza, si bien en la región persisten fuertes desigualdades, herencia de problemas estructurales históricos aún no resueltos.

En este contexto de fuerte inequidad han germinado en los diferentes países del hemisferio, esfuerzos en pro de la igualdad y contra la exclusión social con la ejecución de programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) hacia la población con menores recursos. Programas que generalmente se centran en las familias y no en los individuos, que para usufructuar de los recursos monetarios o de otra índole, deben garantizar algunas cláusulas, entre las cuales la participación de sus miembros en los servicios básicos de salud, educación y cumplir con ciertos compromisos nutricionales.

Dichos programas han involucrado a lo largo de su implementación a más de treinta millones de hogares, y aunque con fuertes diferencias en sus modalidades de acción, en la cobertura de la población, en los alcances y en el porcentaje del producto interno bruto invertido en cada país, tienen un impacto relativamente positivo en la reducción general de la pobreza.

El texto que se reseña¹ hace un examen de los PTC presentes en Latinoamérica. Se focaliza en tres casos de estudio: Brasil, Colombia y Chile y es el resultado del “Estudio regional sobre las reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los PTC”. Tal investigación se sitúa en el ámbito del programa de cooperación EUROsociAL de la Unión Europea, que actúa mediante un proceso de colaboración, intercambio y aprendizaje mutuo entre pares latinoamericanos y europeos.

En lo que se refiere al área de “protección social”, el programa se propone apoyar las políticas públicas de inclusión social en Latinoamérica y fortalecer las capacidades de las

instituciones que las llevan a cabo. Adicionalmente y en colaboración con entidades como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) –que garantiza un enfoque idóneo aplicable a la realidad latinoamericana–, se plantea aumentar la eficacia de políticas sociales para la erradicación de la pobreza y que en los diferentes países del continente se supere la aproximación asistencialista hacia el desarrollo y se asuma una perspectiva de garantía universal de derechos.

El estudio fue llevado a cabo por el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), socio operativo de EUROsociAL, con la cooperación de la División de Desarrollo Social de la Cepal –que puso en marcha otra investigación sobre la inclusión productiva de los beneficiarios de los PTC– y la coordinación del Instituto Ítalo Latinoamericano (IILA) con sede en Roma.

La obra, además de hacer una revisión detallada y pormenorizada de los programas implementados en los países seleccionados, con miras a extrapolar elementos comunes aplicables a toda la región, se interroga sobre algunas cuestiones de fondo. Si bien los PTC han demostrado resultados positivos en la disminución de la pobreza extrema y de la indigencia, el texto se cuestiona por cómo disminuir la pobreza moderada y por lo tanto, cómo articular de manera eficaz dichos programas con los sistemas de protección existentes, y cómo vincularlos a las políticas de Estado y no a las políticas de Gobierno para darles mayor estabilidad.

Otro de los puntos que suscita gran interés en los autores, es cómo lograr diseñar estrategias de transferencias monetarias sin vínculos *a priori* con el tiempo en el que las familias estén cobijadas, ni con la rigidez del cumplimiento de los obligaciones que estas asumen. En el texto emerge también el interés por detectar estrategias para que las familias puedan egresar o “graduarse” de los programas disminuyendo el riesgo de caer de nuevo en la

pobreza o de permanecer en una franja de alta vulnerabilidad, como sucede frecuentemente.

En su búsqueda por dar luces sobre cómo garantizar a la población desfavorecida una salida sostenible de la marginalidad y de la exclusión, el documento divide el tema objeto de estudio en cinco capítulos. El primero el editor lo dedica a un análisis histórico-crítico de los PTC que se realizan en América Latina, del posicionamiento del continente en el panorama internacional, de los sistemas de protección social vigentes en la región y, lo que es más relevante para los profesionales del sector, de la evaluación del impacto que tienen estos programas al día de hoy.

Los siguientes capítulos abordan en específico los programas vigentes en Brasil, Colombia y Chile que para poder compararse entre sí, se exploran e ilustran todos los datos cualitativos y cuantitativos disponibles. Se examinan las características generales de los PTC, su posición en las políticas públicas y las estrategias de lucha contra la pobreza, su diseño y su estructura institucional. Además, la evolución de los programas a lo largo del tiempo, de sus enfoques y de quiénes han sido sus beneficiarios.

Resulta muy significativo el análisis de las condiciones para egresar de los programas en cuestión, de donde mana la correlación de la pobreza con otras variables que tienen una influencia notable en la realidad latinoamericana. Entre ellas la informalidad, volatilidad, mala calidad y precariedad del trabajo, dificultades para aumentar el capital humano y acceso diferenciado a las oportunidades y servicios, que en últimas determinan la fuerte desigualdad estructural en la región. De hecho, la obra en comento evidencia cómo los PTC tienen un impacto mayor en la reducción de la pobreza extrema gracias a que las transferencias monetarias aumentan el consumo de las familias más desfavorecidas, mientras que no logran activar un ciclo virtuoso entre las fa-

milias que se hallan en una mejor situación, pero que afrontan una condición constante de inseguridad económica.

Antonio Ibarra –autor del segundo capítulo– hace notar que Brasil cuenta con una trayectoria consolidada con la que ha podido implementar PTC de amplia cobertura como el Programa Bolsa Familia y el Plan Brasil sin Miseria. Mediante un sistema de información y de búsqueda activa de los beneficiarios, ha detectado a los sectores más excluidos y marginales de la sociedad para incluirlos en los programas. Los PTC entre 2003 y 2014 han permitido que veintiocho millones de personas salieran de la pobreza y que aproximadamente treinta y seis millones transitaran hacia la clase media.

En la evaluación positiva del impacto de estos programas, es relevante el enfoque que el país ha asumido en cuanto a los requisitos para egresar de los mismos. Sus reglas son más flexibles respecto a programas implementados en otras naciones y el incumplimiento de las condicionalidades no representa la expulsión de las familias beneficiadas, sino que comporta la activación de acciones puntuales de seguimiento. De manera paralela, Brasil a través de sus políticas de protección social ha logrado universalizar los servicios básicos de la población y mejorar la calidad del empleo. Tales evidencias demuestran que este país representa la experiencia regional más avanzada en el diseño e implementación de un sistema de protección social basado en el enfoque de derechos.

El caso colombiano lo presenta Carlo Tassara² que desarrolla su análisis a partir de un recorrido histórico del sistema de protección social vigente en dicha nación y de los cambios políticos desde los años noventa, que de hecho representan los antecedentes de los PTC creados en el año 2000. Si bien se han implementado programas como la Red Unidos, entre los casos estudiados el colombiano es el menos afianzado

y oscila entre un enfoque de derechos y el manejo social del riesgo. En general, el sistema de protección social, como también otras políticas públicas, muestran una fragmentación originada por carecer de una visión a largo plazo y por factores coyunturales, como es la gestión del conflicto armado. Sin embargo, el compromiso hacia la población menos favorecida ha crecido notablemente con programas financiados por el presupuesto de la nación.

Uno de los puntos de innovación ha sido la introducción en el programa Familias en Acción, del concepto multidimensional de la pobreza, que ha favorecido una aproximación más realista a los problemas que afrontan sus beneficiarios, si bien las reglas para egresar son rígidas, pues se ligan sobre todo a la edad de los menores presentes en los hogares.

Luis H. Vargas Faulbaum expone el caso de Chile, país que presenta la tasa de pobreza más baja respecto a los otros casos en estudio, una de las razones por las cuales los PTC vigentes son menos amplios y tienen corta duración. El autor hace un recuento de los programas ilustrando la transición de un modelo de atención social centrado en la satisfacción de las necesidades básicas de la población más pobre, a la imposición en el nuevo siglo, de un modelo universalista y de derechos. Se estudian los programas Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar con sus sistemas de focalización y sus reglas de graduación. Así mismo, su interrelación con otros programas de protección social y con la implementación de programas de acompañamiento psicosocial que incluyen seguimiento de inserción laboral y productiva de los beneficiarios.

En el quinto y último capítulo el editor del texto –Carlo Tassara– retoma la palabra y propone una suerte de síntesis de los efectivos y posibles alcances de los PTC, analizando esta vez los factores que determinan la pobreza en la región y su relación con los índices de elevada vulnerabilidad que mantienen las poblaciones que se gradúan de dichos

programas. El autor demuestra cómo los PTC, no solo en los casos en examen sino también en el resto de la región y en Europa, deben ir acompañados, y ser insertados orgánicamente, en sistemas de protección social más sólidos e inclusivos para poder cumplir con la reducción sustancial de la pobreza y del riesgo de caer de nuevo en ella.

En este sentido, se deben adoptar medidas que tengan en cuenta el ámbito laboral, en concreto medidas de apoyo al ingreso económico a largo plazo y sistemas de inclusión productiva. Además, es necesaria la erogación amplia y de calidad de los diferentes servicios sociales, con un énfasis especial en la educación y en el aumento del capital humano.

De la comparación de las diversas experiencias se deducen recomendaciones para que las reglas de egreso de los PTC sean realmente sostenibles y a largo plazo, circunstancia indispensable para que disminuyan las condiciones de vulnerabilidad, desigualdad y pobreza que acongojan la región.

La obra es un instrumento importante para todos aquellos que operan en el sector de la protección social, ya sean estos funcionarios de Gobierno, sociedad civil o sector privado. El libro posee además un gran valor por su análisis acertado, su lenguaje y sus recomendaciones asertivas que arrojan elementos claves para el diseño, implementación y puesta en marcha de programas dirigidos a aquellos estratos sociales más vulnerables, desventajados y con un menor acceso a las oportunidades en América Latina.

Notas

¹ El libro es una edición no venal y se puede descargar en el siguiente enlace: https://www.academia.edu/16840419/Protecci%C3%B3n_social_y_lucha_contra_la_pobreza_en_Brasil_Colombia_y_Chile._Graduarse_de_los_PTC_o_salir_de_la_pobreza

² Profesor de la Universidad de Roma La Sapienza. Tassara dicta clase de posgrado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad Externado de Colombia, la Universidad de los Andes, la Pontificia Universidad Javeriana y otros prestigiosos claustros colombianos. Es también experto en políticas públicas del CISP. Página web: <https://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>

