

## PROTECCIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA EN BRASIL, COLOMBIA Y CHILE: ¿GRADUARSE DE LOS PTC O SALIR DE LA POBREZA?

Carlo Tassara (editor), Antonio Ibarra y  
Luis H. Vargas Faulbaum

MADRID: PROGRAMA EUROSOCIAL, COMITATO INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO DEI POPOLI (CISP) E INSTITUTO ITALO-LATINOAMERICANO (IILA). 2015.

212 P. ISBN 978-88-99592-00-4

POR PAULA RUIZ<sup>1\*</sup>

BOGOTÁ, 28/03/2016

Para comprender bajo qué contexto se enmarca este interesante estudio<sup>2</sup> editado por el profesor Carlo Tassara, en colaboración con Antonio Ibarra y Luis Hernán Vargas, es necesario empezar por recordar que desde la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2000 a hoy, con la agenda 2030, que incorpora los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se ha universalizado la preocupación frente a cómo mejorar la calidad de vida de todos los individuos y dotarlos de mayores capacidades para que puedan acceder a mejores e incluso mayores oportunidades,<sup>3</sup> o en palabras de Annan (2005), individuos que tengan la libertad de vivir sin miseria, el derecho a una vida digna y libre de miedos.

1 \* Doctoranda en Estudios Políticos de la Universidad de San Buenaventura (Cali), Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: paula.ruiz@uexternado.edu.co

2 La obra es una edición no venal destinada a investigadores, expertos y tomadores de decisiones europeos y latinoamericanos. La versión electrónica se puede descargar gratuitamente 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](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)

3 “Creando condiciones propicias para que las familias dispongan de más recursos para la educación, la nutrición y salud de los hijos y del hogar en su conjunto y, por esta vía, contribuir en consolidar la integración social y el acceso a una mejor calidad de vida en el mediano y largo plazo” (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 20).

Una preocupación que pone al individuo en el centro del debate, que involucra a Gobiernos, organizaciones internacionales, sector privado y organizaciones de la sociedad civil. Podría afirmarse, entonces, que se construye un nuevo contrato social a escala global que busca ser más incluyente y eficaz. Pero, en especial, que logre mitigar la condición de pobreza, dentro de la cual, solo en el caso de América Latina y el Caribe, se encuentran inmersas 167 millones de personas (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 17).

Quince años después de la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la región de América Latina y el Caribe comprometida con el objetivo número 1 de “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, ha alcanzado su objetivo, por ejemplo, a hoy cerca de “90 millones de personas han pasado a la clase media” (PNUD, 2015, p. 21), e incluso, como lo señalan los autores, en términos porcentuales el número de personas pobres en la región latinoamericana pasó a ser de 48.4 % en 1990 a 28.0 % en 2014 (p. 17).

Este avance es el resultado de los esfuerzos adelantados por los Gobiernos nacionales por más de una década de implementar Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), los cuales fueron “concebidos con el propósito de 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, citado por Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 20).

Lo anterior fue posible implementarlo gracias al acompañamiento de distintas organizaciones internacionales, pero en especial por el favorable escenario económico que permitió que se consolidaran tanto las políticas fiscales como los presupuestos públicos, los cuales favorecieron la implementación de políticas sociales (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 18), durante la mayor parte del periodo comprendido entre 2000 y 2013.

Si bien el crecimiento económico de la región durante casi diez años les permitió a algunos países llevar a cabo mayores políticas sociales que evidenciaron una disminución de la pobreza, no pasó lo mismo frente a la desigualdad, y América Latina sigue

siendo la región más desigual del mundo.<sup>4</sup> Aunque estos resultados manifiestan la deficiencia de los Gobiernos de la región por implementar políticas con enfoques basados en la cohesión social,<sup>5</sup> también abren una ventana de oportunidad para fortalecer programas de cooperación que se encaminen a dicho objetivo.

Este libro, por ejemplo, es el resultado de un estudio comparado desarrollado dentro del Programa EUROsociAL de la Unión Europea.<sup>6</sup> Una obra de obligatoria consulta para comprender el contexto y la coyuntura social de Brasil, Colombia y Chile en su compromiso de la lucha contra la pobreza, a través de la implementación de los PTC: Brasil (en especial con el Plan Brasil Sin Miseria, entre otros); Chile (Programa Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar) y Colombia (Más Familias en Acción).

Cada uno de los casos analizados arroja resultados positivos en distintos ámbitos (educación, salud, nutrición, empleo), no obstante, continúan siendo objeto de críticas y de constantes ajustes, pues, tal como quieren demostrarlo los autores a lo largo de su análisis, “hay factores estructurales que no pueden ser resueltos solo con la implementación de los PTC” (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 27). Por lo cual, es indudable que para evitar que la población graduada de los PTC quede en riesgo de volver a su condición de pobreza o como mencionan los autores en un alto grado de *vulne-*

4 Tal como lo demuestran los autores basados en el análisis de distintos informes desarrollados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Banco Mundial (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 16).

5 La cohesión social puede ser definida como la “capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y permitiendo el acceso equitativo a los recursos disponibles” (Comisión Europea, citado por Tassara, 2013, p. 284).

6 El objetivo de este programa es apoyar el diseño y la implementación de políticas públicas nacionales y sinergias regionales de América Latina con efecto en la cohesión social a través de instrumentos, como el aprendizaje entre pares (intercambios eurolatinoamericanos), asesorías técnicas entre instituciones públicas homólogas (Chiodi, citado por Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 7). Para mayor información sobre EUROsociAL, ver <http://www.eurosoci-al-ii.eu/es>

*rabilidad social*,<sup>7</sup> necesariamente estos programas deben integrarse en los sistemas de protección social para atacar tanto la pobreza extrema como la moderada.

Por tanto, el objetivo de los autores es “analizar características generales de los sistemas de protección social y políticas de promoción social y lucha contra la pobreza vigentes en Brasil, Chile y Colombia” (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 9). El libro se divide en cinco capítulos. El primero hace una profunda reflexión frente a la situación económica y social de América Latina y el Caribe, que favoreció la implementación de los PTC en algunos países de la región e introdujo así el análisis de los casos de estudio que tratan los tres capítulos siguientes: Brasil, Colombia y Chile.

El capítulo cinco, a manera de conclusión, analiza a grandes rasgos tanto las fortalezas como las debilidades de los PTC implementados en cada uno de los países y los compara e introduce una serie de recomendaciones frente a los retos que cada uno enfrenta de acuerdo con su coyuntura política. En especial, hacia las *políticas de egreso* y las vulnerabilidades relacionadas con los programas de seguridad social, lo cual hace necesario que, a pesar de sus disímiles resultados, los Gobiernos de Brasil, Colombia y Chile replanteen sus políticas y se adapten a las nuevas realidades del contexto regional, el cual ya no es de sostenido crecimiento económico.

Estos programas se han ido adaptando a las realidades sociales y políticas de cada país, lo cual llevó a que en la región se aumentara tanto la cobertura, que en porcentaje de población total pasó de ser de 5.7 % para 2000 a 21.5 % para 2013, como la inversión, que para 2000 fue de 0.06 % y en 2013 llegó a representar 0.39 % del PIB de la región (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 21).

En el caso de los tres países de estudio, en un periodo de trece años, Brasil hizo una mayor inversión en los PTC en porcentaje del PIB, seguido de Colombia y Chile. En el caso de Brasil, los resultados son más evidentes, pues, tal como lo señalan Tassara, Ibarra y Vargas,

---

7 Concepto utilizado por lo autores a partir del estudio de Hardy (2014).

Las políticas públicas llevadas a cabo por Brasil en este siglo han tenido una amplia incidencia sobre la consolidación de un modelo de desarrollo económico con inclusión social. En particular permitiendo sacar a 28 millones de personas de la pobreza y empujar a otros 36 millones hacia una condición de clase media. Pero todavía quedan unos 16 millones de personas en la extrema pobreza (2015, p. 31).

Frente a la escogencia de los casos de estudio, cabe resaltar que son un reflejo de las dinámicas que se han venido gestando en la región latinoamericana durante los últimos años, las cuales evidencian los esfuerzos de estos tres países por consolidar sus objetivos sobre política exterior, bien sea para mantener (Chile), mejorar (Colombia) o fortalecer (Brasil) sus roles y ejes de influencia dentro de la región.

En cuanto al rol de “liderazgo” que cada uno de estos países ha venido desempeñando, se debe sumar el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, instrumento que les permite compartir, en el caso que se analiza puntualmente de este libro, sus buenas prácticas en la lucha contra la pobreza extrema, que les otorga a cada uno un grado de experticia que responde a sus realidades sociales direccionadas hacia el mejoramiento de sus capacidades, tal como queda evidenciado a lo largo de este análisis cuando se menciona la implementación de los PTC tanto en los tres países objeto de estudio como en otros de la región.

El aspecto más relevante presentado por los autores hace referencia a los enormes retos que Brasil, Colombia y Chile deberán continuar enfrentando frente a las vulnerabilidades, entendidas dentro de este contexto analizado como el riesgo que corren los individuos de volver a una situación de pobreza una vez superado este umbral. Vulnerabilidades generadas por los contextos políticos y las coyunturas económicas y sociales en las que cada país se ve inmerso.

El elemento central para la sostenibilidad a largo plazo de una estrategia de salida de la pobreza y de una política para reducir la desigualdad es la existencia de un sistema de protección social que 1) esté basado en principios de universalidad y orientado a la

garantía de derechos, 2) tenga una vocación inclusiva y (3) sea muy estructurado desde el punto de vista institucional (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 190).

Ante lo anterior, cabe agregar que

a la disminución de la pobreza no correspondió una reducción igualmente relevante de la vulnerabilidad y que, en consecuencia, la población que logra salir de los PTC sigue enfrentando altos niveles de incertidumbre económica, y por tanto el riesgo de volver a caer en la pobreza (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 10).

Una de las conclusiones señaladas en el estudio y mencionada al inicio, es que los PTC implementados en América Latina no están bien integrados con los sistemas de protección social, por lo cual frente a la pregunta planteada en el título estos países han desarrollado políticas de graduación frente a los PTC y dejan abierta una alta incertidumbre frente a una población cada vez más vulnerable, la cual, según lo demuestran los autores, representa 68 % del total de la población en la región. Ante esto,

[Los] avances logrados en este siglo en la reducción de la pobreza han contribuido a evidenciar la existencia de amplios sectores sociales que, a pesar de no ser clasificados como pobres o indigentes revelan condiciones de fragilidad económica que los hacen altamente vulnerables (Tassara, Ibarra y Vargas, 2015, p. 172).

Este es un debate que continúa y que abre la posibilidad de futuras investigaciones al respecto. Por lo cual, cabe resaltar la importancia de este estudio como punto de partida, adicionalmente porque va acompañado de una amplia bibliografía que abarca temas generales sobre la situación social en América Latina y el Caribe e incluye de cada uno de los países estudiados los principales informes sobre pobreza, educación y salud, que se acompañan de estudios académicos al respecto y enriquecen así el debate político y la investigación social.

## REFERENCIAS

- Annan, K. (2005). *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Nueva York: Naciones Unidas
- Hardy Raskovan, C. (2014). *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- PNUD (2014). *Informe sobre desarrollo humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York: Naciones Unidas.
- PNUD (2015). *Informe anual 2013-2014: nuevas alianzas para el desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Tassara, C. (2013). Cohesión social y desarrollo territorial participativo en América Latina. En E. Marín y R. M. Claudia, *Cuando el sur piensa el sur: los giros de la cooperación al desarrollo* (pp. 283-331). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tassara, C., Ibarra, A. y Vargas, L. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile: ¿graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: EUROSociAL. Recuperado de [https://www.academia.edu/16840419/Proteccion\\_social\\_y\\_lucha\\_contra\\_la\\_pobreza\\_en\\_Brasil\\_Colombia\\_y\\_Chile.\\_Graduarse\\_de\\_los\\_PTC\\_o\\_salir\\_de\\_la\\_pobreza](https://www.academia.edu/16840419/Proteccion_social_y_lucha_contra_la_pobreza_en_Brasil_Colombia_y_Chile._Graduarse_de_los_PTC_o_salir_de_la_pobreza)