



Reseña

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 Ítalo-Latinoamericano (ILLA). 2015. 212 p. ISBN 978-88-99592-00-4

Jenny Astrid Camelo Zamudio*

En América Latina sobreviven algunos rezagos y problemas históricos irresueltos de la región, que merman el pleno desarrollo de sus potencialidades. La CEPAL las define brechas estructurales y se pueden incluir entre ellas la desigualdad [...], la pobreza persistente, la poca efectividad de las políticas públicas de inclusión social, la insuficiente calidad de los servicios de salud y educación, el centralismo político y administrativo, la escasa progresividad de las políticas fiscales, las infraestructuras carentes y la limitada inversión en investigación e innovación (p. 16).

* Docente e investigadora en el Programa de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura, Cali, Colombia. Politóloga y Magíster en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos de la Università degli Studi di Torino, Italia. Contacto: jacamel@usbcali.edu.co

El libro *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?*^{**}, escrito por Carlo Tassara, italiano, PhD en sociología y experto en políticas públicas en el sector social; Antonio Ibarra, brasileño, especialista en pobreza y mercado del trabajo y Luis Hernán Vargas, chileno, experto en políticas públicas y consultor para la CEPAL, es una reflexión que intenta responder a las inquietudes manifestadas por varios gobiernos latinoamericanos y analiza algunos de los grandes temas de discusión sobre cómo aumentar la eficacia de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) en la lucha contra la pobreza y garantizar a su población una salida sostenible de la marginalidad y la exclusión social. Propone un análisis comparado de las diferentes políticas públicas que se han realizado en estos tres países e intenta responder si existe o no eficacia en los PTC implementados y de igual manera, busca establecer los pros y contras de estos programas y los retos a los cuales se han visto y se verán enfrentados.

Para empezar, es pertinente señalar que este libro debe ser leído y encuadrado a la luz del Programa para la cohesión social en América Latina (EUROsociAL), de la Unión Europea, pues permite tener una mayor claridad sobre las motivaciones que llevaron a su publicación como un resultado de una investigación desarrollada en el marco de dicho programa. Al tener claridad sobre EUROsociAL, su importancia e incidencia para una región que es la más desigual del mundo, el libro y el programa adquieren mayor relevancia en la medida en la cual buscan facilitar la cooperación entre pares e instituciones homólogas de Europa y América Latina, intercambiando conocimientos, experiencias y buenas prácticas en la construcción de modelos sociales, para promover un espacio de diálogo euro-latinoamericano en torno a la cohesión social.

EUROsociAL inicia en el 2002 y logra adquirir tanta envergadura que su relevancia se ve reflejada a través de la Comunicación de la Comisión Europea (CE) *La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales*, de 2009, donde la Comisión observa que “Los países de América Latina desempeñan un papel cada vez más importante en la adopción de nuevas

^{**} 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/Proteccion_social_y_lucha_contra_la_pobreza_en_Brasil_Colombia_y_Chile_Graduarse_de_los_PTC_o_salir_de_la_pobreza

formas de gobernanza económica y social a nivel mundial y han mejorado considerablemente sus políticas sociales en los últimos años. No obstante, las desigualdades y la exclusión social siguen siendo retos candentes para la región”.

El libro debe ser entendido como parte del proceso en el cual se encuentra inmerso, pues –a través del intercambio de experiencias y buenas prácticas impulsadas por EUROsociAL– se busca aumentar el grado de cohesión social de las sociedades latinoamericanas, actuando sobre las políticas públicas en cinco diferentes áreas, como son: (1) educación, (2) salud, (3) administración de justicia, (4) fiscalidad y (5) empleo, con diez sectores de incidencia específica: protección social, empleo, salud, educación, finanzas públicas, institucionalidad democrática, diálogo social, descentralización, justicia y seguridad ciudadana.

En este marco, el programa EUROsociAL propende por aumentar la eficacia de las políticas sociales mediante actividades de sensibilización e intercambios de buenas prácticas dirigidas a líderes y dirigentes con capacidad para la toma de decisiones y a quiénes (gobernantes, parlamentarios, funcionarios, expertos, investigadores, líderes de organizaciones gremiales) participan activamente en el diseño y aplicación de las políticas antes mencionadas.

Este texto es una excelente guía no solamente para ambos grupos focales sino para la academia en general pues –a través del estudio de Colombia, Brasil y Chile– analiza las reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los PTC, lo que permite aumentar los espacios de aprendizaje entre pares europeos y latinoamericanos y fomentar la convergencia de políticas de lucha contra la pobreza. Al respecto, el análisis que surge del estudio subraya la importancia de integrar las transferencias monetarias en sistemas de protección social inclusivos y sugiere que lo anterior debería hacerse basados en un enfoque de derechos y cobertura universal.

El libro propone inicialmente una contextualización del tema que permita analizar las características generales de los sistemas de protección social en América Latina y, avalándose de una contingente cantidad de datos, estadísticas e índices, en los tres capítulos siguientes escudriñan la situación de cada país, así como sus políticas de promoción social y lucha contra la pobreza, con particular énfasis, en el análisis de las estrategias de egreso y los diferentes problemas que se presentan en la implementación, así como, de las reglas de graduación vigentes en los PTC. El último capítulo contiene una serie de recomendaciones y conclusiones útiles para mejorar la eficacia y la

eficiencia en la implementación de los programas, por un lado, y afianzar la integración y las sinergias entre los PTC y los sistemas de protección social, por el otro.

En el primer capítulo se exponen los retos de la región en la lucha contra la pobreza dado que, para el 2014, el autor reporta que América Latina y el Caribe contaba con 167 millones de personas en condición de pobreza y con 71 millones de personas que vivían en condiciones de indigencia, lo que conlleva una serie de cuestionamientos que deben plantearse los diferentes países sobre las medidas y políticas que se deben implementar para disminuir estas cifras año tras año y a largo plazo lograr superar este flagelo, pero, ¿cómo hacerlo?

En el segundo capítulo, el autor trata de responder cómo Brasil ha logrado disminuir este azote y explica cómo las recientes transformaciones económicas han impactado en ámbito social a través de acciones como el Programa Bolsa Familia y el Plan Brasil sin Miseria, sustentando cómo las políticas públicas han tenido una amplia incidencia sobre la promoción y consolidación de un modelo de desarrollo con inclusión social y cómo los avances logrados le permitieron al país más grande de Sudamérica sacar a 28 millones de personas de la pobreza extrema y empujar a otros 36 millones hacia una condición de clase media. Evidenciando una tarea prioritaria llevada a cabo por Brasil que consistió en un cambio de *chip* por parte de los funcionarios públicos que no estaban capacitados para atender a los pobres, ya que no es suficiente ser un agente calificado si no se conoce el territorio y su gente, permitiéndole así una gestión más eficiente y mayores resultados.

En el capítulo sobre Colombia, se deja presente que en este país la desigualdad es una de las más altas del mundo, con un coeficiente de Gini de 0,538 en 2014. Se explican los diferentes programas llevados a cabo para mitigar la pobreza que han cobijando a 11 millones de personas, de los 48 millones de ciudadanos. Introduce en el análisis el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que fue creado en la Universidad de Oxford y define esta situación social a partir de la medición de quince variables organizadas en cinco dimensiones: educación, niñez y juventud, trabajo, salud, vivienda y servicios públicos y cómo las diferentes políticas de los gobiernos han trabajado para identificarla, donde la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) estipula que una familia está en condición de pobreza moderada cuando tiene privaciones en al menos cinco de las variables seleccionadas y en pobreza extrema cuando tiene siete o más privaciones.

Los aportes más relevantes de la experiencia chilena, objeto del tercer estudio de caso, conciernen la transición de un enfoque guiado por la satis-

facción de necesidades básicas hacia un enfoque universalista y de derechos; el anclaje de toda prestación social a la aprobación de leyes que aseguran su cobertura financiera; y la complementariedad existente entre las transferencias monetarias, el acompañamiento psicosocial y los servicios ofrecidos por la red de protección social existente en el país.

Después de ofrecer este panorama, en las conclusiones expuestas en el último capítulo se entiende que los PTC, si bien ofrece una vía para salir de la pobreza, esta vía es bastante empinada y que el impulso hacia el desarrollo generado por dicha política puede ser temporal, haciéndose prioritario trabajar en el largo plazo. A pesar de los muchos detractores de estas políticas, por considerarlas medidas asistencialistas, el lector debe tener en claro que aun con fracasos y retrocesos, con sus falencias intrínsecas y sus problemas estructurales por resolver, los PTC se convierten en una oportunidad para redistribuir (muy parcialmente, por cierto) el ingreso e incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de los estratos más desfavorecidos, teniendo presente que sus resultados no deben ser leídos a corto plazo.

Una de las conclusiones más importantes en la revisión de estos programas es una alerta, pues a pesar de la implementación de estos PTC América Latina ha salido de la pobreza pero esto no implica intrínsecamente un mejoramiento a largo plazo, la salida de ésta comporta una vulnerabilidad social y una inseguridad económica, pues para muchos beneficiarios de estos programas es solamente un estatus temporal. Ratificándose dicha posición cuando el texto se avala en los estudios de la CEPAL donde se verifica que a pesar de la transición de la pobreza hacia una condición de no pobreza existen evidentes índices de fragilidad en esta etapa donde se calcula que el 68% de la población de la región se encuentra en una situación de vulnerabilidad. Pues salir de la pobreza no conlleva necesariamente a una situación de estabilidad y seguridad.

Todo el análisis del libro busca establecer, a través de los casos estudiados, cuáles han sido las estrategias más sólidas y efectivas de los PTC, así como los diferentes sistemas de protección social, poniendo de relieve que éstos deben ser políticas de Estado que no dependan de un partido ni de posiciones ideológicas del gobierno de turno. A lo largo de los diferentes capítulos la obra brinda recomendaciones sobre la implementación de estos programas, no a través de reglas limitantes o puniciones en caso de incumplimiento, sino como herramientas estructuradas que cuentan con instituciones consolidadas que acompañan a los beneficiarios brindándoles herramientas para asegurarles las condiciones necesarias para salir de la pobreza.

Por otro lado, el estudio deja en claro que la medición de los PTC no se puede hacer a corto plazo ya que las condiciones iniciales de una persona o una familia son diferentes en cada caso, lo que comporta la salida de la pobreza por diferentes caminos, haciendo así que los PTC no deban ser vistos meramente como políticas con periodos estrictos y rígidos de tiempo, pues las condiciones de cada persona son distintas. Dejando a este punto en el lector una mayor claridad sobre cómo se han diseñado e implementado estos programas, cuáles son sus virtudes y falencias y como a través del análisis comparado se pueden aprender valiosas lecciones para reinterpretar en los contextos nacionales que presentan mayores deficiencias.