

Carlo Tassara (ed.), Antonio Ibarra y Luis Hernán Vargas Faulbaum, *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid, Programa EUROSOCIAL, Instituto Ítalo-Latinoamericano (IILA), Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), 2015.

LISBETH KATHERINE DUARTE HERRERA\*

La protección social y la lucha contra la pobreza son, a todas luces, preocupaciones prioritarias en la agenda pública internacional. Latinoamérica, región tradicionalmente receptora de recursos de cooperación al desarrollo y, en el escenario actual, donante vía cooperación sur-sur, ciertamente, no es ajena frente a este mandato común.

La obra *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?*<sup>1</sup>, editada por Carlo Tassara, que además dirigió la investigación respectiva, en la que participaron en calidad de coautores del segundo y del cuarto capítulo, Antonio Ibarra y Luis Hernán Vargas Faulbaum respectivamente, constituye un aporte valioso al acervo y la literatura

académica sobre políticas públicas de corte social orientadas a la reducción de la pobreza en América Latina.

El texto se estructura armónicamente en cinco capítulos, y fue elaborado en el marco del Programa EUROSOCIAL de la Unión Europea, con la coordinación del Instituto Ítalo-Latinoamericano (IILA) y del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP). El propósito del texto es analizar las características generales de las políticas de lucha contra la pobreza y de los sistemas de protección social vigentes en tres casos de estudio: Brasil, Colombia y Chile, a partir de la implementación y eficacia de los programas de transferencias condicionadas (PTC).

El libro aborda algunos interrogantes y plantea varias reflexiones que surgen de la aplicación de los PTC en la región: ¿cómo garantizar que los PTC sean vinculados fuertemente a políticas de Estado a mediano y largo plazo y no dependan del respaldo de una u otra mayoría partidista, según los vaivenes de las elecciones nacionales?, ¿cómo lograr una articulación cada vez más sólida y efectiva entre los PTC y los sistemas de protección social existentes en los distintos países de la región? Y, paralelamente, ¿cómo diseñar estrategias de egreso de los PTC que no estén basadas en el cumplimiento de requisitos formales y reglamentos internos y, por el contrario, ase-

\* Magíster en Ciencias sociales con especialidad en Desarrollo municipal, Colegio Mexiquense A.C. Profesora-investigadora, Institución Universitaria Esumer (Colombia). (lisbeth.duarte@esumer.edu.co)

<sup>1</sup> La obra es una edición no venal destinada a investigadores, expertos y tomadores de decisiones europeos y latinoamericanos. La versión electrónica se puede descargar en [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) doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n20.10>

guren a los beneficiarios de estos programas las condiciones necesarias para salir de una vez por todas de la pobreza? (p. 8).

Ciertamente, los PTC se han convertido en una herramienta esencial para la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la contención del círculo vicioso de transmisión intergeneracional de la pobreza. De acuerdo con algunos indicadores sociales y económicos de contexto, que se presentan en el primer capítulo del texto, para el año 2014 la incidencia de la pobreza en la población de América Latina y el Caribe alcanzaba un 28 %, y de pobreza extrema e indigencia un 12 %, lo que en cifras robustas equivale a 167 millones de pobres y 71 millones de indigentes (p. 18). Teniendo en cuenta el anterior panorama, se reivindica no solo la relevancia de la obra reseñada, sino también, se alerta sobre el camino largo en la lucha contra la pobreza que le espera a América Latina y el Caribe, pues según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en ausencia de los PTC, seguramente las cifras hubiesen sido mucho más adversas para la región.

En el primer capítulo del libro se establece que los primeros PTC iniciaron en Brasil (1995), México (1997), Ecuador y Honduras (1998) y Colombia, Costa Rica y Nicaragua (2000). Seguidamente, el entorno en el que confluyeron estos programas coincidió con la asunción de gobiernos progresistas en varios países, el debate internacional sobre la pobreza, la posterior promulgación en la agenda internacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el fortalecimiento económico de países en vías de desarrollo.

Los tres capítulos siguientes analizan las experiencias de Brasil, Colombia y Chile con el fin de profundizar y brindarle al lector un panorama informativo completo y actualizado sobre la implementación de los PTC y la graduación de la pobreza en cada país objeto de estudio.

Respecto al caso brasileño, los autores destacan la aplicación de PTC con amplia cobertura, aspecto que le ha significado un mejoramiento notable de los indicadores de superación de la pobreza. Programas como Bolsa Familia y Brasil sin Miseria se han confeccionado bajo una perspectiva incluyente y un enfoque referencial de derechos (educación, salud y trabajo). Por su parte, frente a las reglas de graduación de los PTC, se indica que estas han girado no solo en torno al cumplimiento de requisitos formales (edad y escolaridad de hijo mayor de la familia), sino también, conforme a la puesta en marcha de programas y acciones complementarias y de seguimiento para los beneficiarios. Del caso brasileño llama la atención la concentración de la información de los inscritos en los programas sociales de lucha contra la pobreza en una sola base de datos nacional, lo que desde luego ha facilitado el seguimiento puntual de los beneficiarios y la coordinación interinstitucional por parte de las entidades encargadas.

Respecto al caso colombiano, de más reciente aplicación, los autores ponen de manifiesto los avances en la conformación de un sistema de protección social y la puesta en marcha de programas como Más Familias en Acción. No obstante, advierten sobre los incipientes y tenues resultados alcanzados en comparación con los otros casos, ya que al to-

mar como referencia las cifras analizadas, Colombia debe seguir trabajando en la reducción del empleo informal y demás indicadores de desigualdad que van en contravía con el Estado social de derecho. Adicionalmente, una de las críticas que se infiere del caso colombiano, es que el enfoque de la política económica y social se centra en el manejo social del riesgo en torno a la población vulnerable y en condición de extrema pobreza, en menoscabo del enfoque orientado a la garantía de derechos y criterios de universalidad. Por su parte, en lo que atañe a las reglas de graduación de Más Familias en Acción, se señala que estas se encuentran relacionadas con el tiempo de permanencia en el programa.

Finalmente, de los tres casos estudiados, los autores establecen a partir de la revisión acuciosa de estadísticas y cifras en concreto, que Chile es el que presenta las tasas más bajas de población en condición de pobreza o vulnerabilidad, en tanto oscilan por debajo del 10%. De allí que los salarios de Chile están clasificados entre los más altos de la región, los de Colombia entre los más bajos y con amplias brechas entre los diversos estratos sociales, y los de Brasil se encuentran en un nivel intermedio. De acuerdo con el estudio, se aprecia que los PTC en Chile se han consolidado bajo el enfoque de derecho inscrito en las políticas de protección social. Sin embargo, en materia de permanencia, la corta duración de los PTC es un elemento particular del país, ya que para el programa Chile Solidario la permanencia es de cinco años y para el programa Ingreso Ético Familiar es de dos años. Frente a las estrategias de graduación se concluye que estas son rigurosas y van acompañadas de esquemas

de seguimiento de los beneficiarios después de su graduación, que además pueden contar con el respaldo de otros programas del sistema de protección social chileno.

En el quinto y último capítulo de la obra reseñada, se confronta: 1) la relación de variables como pobreza, vulnerabilidad y desigualdad en el contexto latinoamericano; 2) las características de los sistemas de protección social y de las estrategias de egreso en los tres casos de estudio; 3) las lecciones y recomendaciones a partir de la revisión y el análisis de las reglas de graduación existentes en la región con miras a promover la formulación de programas sociales más eficaces y sistemas de protección social más sólidos, robustos e inclusivos.

Este trabajo investigativo sistematiza múltiples lecciones aprendidas en torno a los PTC, así como también logra magistralmente alertar sobre el camino por recorrer que le espera a América Latina en la lucha contra la pobreza. Si bien entre las críticas hechas a los PTC figuran el no afrontar debates de fondo como la reforma del mercado laboral, la redistribución equitativa del ingreso y la creación de sistemas de protección social más incluyentes y completos, también es cierto que los PTC son una estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión, que ha contribuido a reducir, por lo menos en el corto plazo, las cifras de pobreza en la región latinoamericana. El libro finaliza trayendo a colación el caso europeo y reafirma, guardadas las proporciones contextuales, que el éxito de este tipo de programas radica en adoptar un enfoque más sistémico, que aborde la naturaleza multidimensional de la pobreza y consolide los servicios orien-

tados a la inclusión productiva y generación de ingresos.

En fin, el mérito principal del estudio es demostrar el valor estratégico del adecuado enlazamiento entre transferencias en dinero y prestaciones sociales. Por ende, los autores validan la hipótesis según la cual más que la exacta definición de reglas de graduación de los PTC, es necesario consolidar mecanismos que permitan a las familias llegar a ser más autónomas. Esto implica la existencia de sistemas de protección social amplios, integrales y de calidad, capaces de abordar la naturaleza multidimensional de la pobreza, cubrir eficazmente la esfera socio-asistencial, y promover el mercado de trabajo. O sea, las políticas que abordan los ejes estructurantes de la desigualdad social.

En este contexto, la principal debilidad del texto es probablemente la ausencia de un

análisis detallado de los pocos programas que han conseguido niveles aceptables de éxito en la creación de empleo y oportunidades de ingreso para las personas en situación de pobreza realizados en la región en los últimos años.

No está demás señalar que esta obra es un documento valioso para los administradores públicos, técnicos, investigadores sociales, estudiosos de las políticas públicas y *policy makers*, en la medida en que aporta al estado del arte en torno a la medición de impacto de los PTC en la región latinoamericana, así como brinda elementos de reflexión para el ajuste y rediseño de dichos programas y, por ende, de sus estrategias de graduación y de salida. El reto para la región latinoamericana está en conseguir resultados estables, de largo plazo, por medio de la promulgación de políticas de Estado que reivindiquen el compromiso de la acción pública.