

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

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

de **Carlo Tassara (editor); Ibarra, Antonio
y Vargas Faulbaum, Luis Hernán (2015).**

Madrid: Programa EUROsocial

por **Jorge Enrique Prieto Cardozo**

Universidad del Rosario, Colombia

¿Graduarse de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) o salir de la pobreza?, pareciera ser la típica pregunta del millón que se suele formular a legos y eruditos. De un lado, porque hace parte de las constantes preocupaciones de Estados y Gobiernos por mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos en condiciones más críticas y, de otro, porque, literalmente, son ingentes los recursos necesarios para poner en ejecución políticas y programas dirigidos a reducir la pobreza y la exclusión.

Este interrogante es abordado por Carlo Tassara¹, quien dirigió la investigación, Antonio Ibarra y Luis Hernán Vargas Faulbaum, en el libro «Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?», publicado a partir de las investigaciones realizadas conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP) en el marco del Programa EUROsocial de la Unión Europea.

La obra tiene como marco referencial la cohesión social y la inclusión social y su desarrollo se centra en el análisis de las políticas públicas, las estrategias y los programas encaminados a reducir la pobreza. En particular, la investigación aborda el análisis de las reglas de graduación, entendidas como los parámetros fijados para que las familias cesen o disminuyan el acceso a los programas sociales, y de las estrategias de salida, que determinan una condiciones específicas, como la inclusión productiva o la generación de ingresos autónomos, para garantizar la solución sostenible de buena parte de los factores negativos que llevan a la pobreza y reduciría probabilidad del retorno a las condiciones previas.

Las principales preocupaciones de los autores se centran en estudiar la efectividad de los PTC en materia de sus resultados, de la vinculación con estrategias que garanticen la salida efectiva de la pobreza, de la sintonía con sistemas adecuados de protección social y del respaldo de políticas públicas de promoción social que den fortaleza institucional

a este tipo de acciones, no solo desde sus resultados sino, sobre todo, de sus impactos.

En el libro se hace un amplio análisis de la temática de reducción de pobreza, con base en el conocimiento del estado del arte y de las experiencias de los casos de Brasil, Colombia y Chile. Vale decir que el documento es el compendio de un gran volumen de información que, utilizada de manera cuidadosa, permite entender las características, dimensiones, alcances y logros de los programas dirigidos a reducir la pobreza.

En primer lugar, los autores desarrollan la identificación y descripción del contexto económico, político, social e institucional que enmarca la situación de pobreza de los tres países y que permite conocer los cambios en el fenómeno y, a la vez, entender cómo han evolucionado las políticas públicas y se han hecho ajustes en los campos institucionales de lo normativo, organizacional y procedimental. Ello permite concluir que la región ha avanzado en la reducción de la pobreza, pero ha experimentado la persistencia y, en algunas ocasiones, el aumento de la desigualdad.

De otra parte, en esta publicación se asume una posición equilibrada en relación con el análisis de los avances de la región y de los países estudiados; a la vez de resaltar los logros, los autores se ocupan de identificar las oportunidades de mejora o las falencias de las políticas o las estrategias. Así las cosas, mientras se ponderan los ajustes de enfoque, por ejemplo hacia el goce de derechos, se llama la atención sobre el excesivo simplismo de algunas reglas de salida de los PTC, que se reducen a cumplir un determinado tiempo de permanencia en el programa.

En el análisis se incluyen interesantes aproximaciones a la naturaleza de la problemática de la pobreza cuando señalan las diferencias que deben existir en los abordajes de lo rural y lo urbano; la pobreza y la vulnerabilidad;

el cumplimiento de requisitos para salir de los PTC o las opciones de generación de capacidades y oportunidades de inclusión productiva; las acciones de corto plazo y la sostenibilidad en el largo plazo.

Igualmente, hay una escrupulosa descripción de políticas, programas, organizaciones encargadas de la ejecución, cobertura poblacional y servicios prestados, además de asignaciones presupuestales y resultados cuantitativos y cualitativos. Ello contribuye a que quienes no conocen del tema puedan tener una adecuada comprensión de la problemática, pero, también, que los expertos puedan apoyarse en la información para ahondar sus estudios e investigaciones.

De forma complementaria, Tassara, Ibarra³ y Vargas Faulbaum⁴ plantean propuestas para la resolución de ciertas falencias o vacíos en las políticas, los enfoques o los instrumentos. En tal sentido, no sólo se encuentra el balance de ejecución, logros o déficits, sino una postura propositiva para contribuir a la solución de problemas y aportar puntos de vista que permitan nutrir el debate.

La obra está dividida en cinco capítulos. El primero escudriña el contexto económico de América Latina, que ha contribuido en viabilizar los avances en materia social. A la vez, analiza cómo las vinculaciones y los choques externos han influenciado positiva o negativamente el avance de los propósitos de reducción de pobreza y exclusión. Al respecto, es evidente cómo las brechas estructurales (término acuñado por la CEPAL) afectan negativamente el avance en logros sociales y contribuyen a la alta desigualdad que persiste en la región. En palabras de los autores del libro «además de multiplicar los esfuerzos para la superación de la pobreza monetaria y multidimensional, emerge el crucial desafío de enfrentar los problemas de segmentación social y de desigualdad que caracterizan a las

sociedades latinoamericanas» (Tassara et al., 2015: 24). Sin olvidar que en el largo plazo se da una sinergia positiva entre la disminución de las brechas sociales y de la desigualdad, por un lado, y el crecimiento económico sostenido, por el otro (CEPAL, 2010: 43).

Adicionalmente, se hace una revisión de los sistemas de protección social y, en particular, de los PTC, bajo la óptica del goce de derechos por parte de los ciudadanos y se resaltan su evolución y estado actual, acompañados de datos que dan cuenta de sus fortalezas y debilidades.

En el siguiente capítulo se revisa el caso de Brasil, país en el que, independientemente de las dificultades actuales, derivadas de desajustes internos y choques externos, el balance en materia de reducción de la pobreza es bastante positivo. En particular, se hace una revisión exhaustiva de los programas de lucha contra la pobreza y acciones gubernamentales como el Programa Bolsa Familia y el Plan Brasil sin Miseria, como los ejes de los avances en materia de superación de la pobreza extrema.

Adicionalmente, se hace una revisión de los resultados y de las debilidades y de las acciones para superarlas en campos tales como las estrategias de egreso, las estrategias diferenciales entre lo urbano y lo rural y la recopilación e información por parte del sector público.

La situación de Colombia se analiza en el tercer capítulo, que expone cómo las acciones en reducción de la pobreza y atención de la población en condición de vulnerabilidad en este país han estado enmarcadas en los cambios económicos y sociales experimentados por el país y su entorno, tales como la crisis mundial de mediados de los noventa y la situación de conflicto vivida en los últimos cincuenta años, que ha dejado, entre otras secuelas, un aumento significativo de personas desplazadas.

De la experiencia colombiana se pueden destacar los avances en materia de focalización del gasto público en favor de los pobres

y del enfoque a la promoción social, así como la evaluación continua de sus diferentes programas los que, en un principio, fueron financiados con recursos de la banca multilateral y la cooperación internacional. En el capítulo se analizan la Estrategia Red Unidos y el Programa Más Familias en Acción que se ocupa de la asignación de transferencias monetarias condicionadas.

Seguidamente se da cuenta de que las políticas sociales de Chile tienen un claro enfoque hacia la atención de los pobres y la reducción de la pobreza, materializado en la constitución de una amplia red de protección social. Si bien los comienzos de la aplicación de las políticas el mayor énfasis estaba puesto en la utilización de transferencias monetarias, posteriormente, se avanza hacia acciones estatales de protección estatal con alta cobertura temporal y poblacional.

En ese marco, se inscriben el programa Ingreso Ético Familiar, basado en buena medida en transferencias monetarias; el Pilar Solidario de la Reforma Previsional, dirigido a aumentar montos y coberturas en relación con la pensión mínima; Chile Crece Contigo, apoyo a la primera infancia y Chile Solidario, que es la estrategia de reducción de la pobreza.

Si bien se reconocen importantes avances en las políticas sociales del país, aún queda camino por recorrer en materia de evaluación, en particular, la encaminada a verificar los impactos de programas tan importantes como el de Ingreso Ético Familiar.

El capítulo final aborda tres temas esenciales. En primer lugar, la revisión de los logros conseguidos en materia de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad, en la que se señala que los mayores resultados son más evidentes en la reducción de la pobreza extrema que en la moderada y, sobre todo, que a más de la reducción de la pobreza, y esto tiene que ver con la graduación y/o la salida, lo fundamen-

tal es considerar la vulnerabilidad social y la inseguridad económica que, muy fácilmente, pueden hacer que las personas, retornen a la pobreza o caigan en ella.

En segundo lugar, revisa la experiencia de Brasil, Colombia y Chile en materia de protección social y vulnerabilidad y determina que la de Brasil es la más amplia por los evidentes resultados que ha mostrado, mientras que la colombiana, si bien exhibe importantes avances, aún es incipiente en relación con los otros dos países.

Finalmente, aporta en la respuesta a la pregunta formulada inicialmente, en términos de que se ha comprobado que muchos PTC se centran fundamentalmente en la definición y aplicación de reglas de salida de los programas y no han avanzado en el diseño de estrategias de graduación que, a la postre, determinen la sostenibilidad de los esfuerzos puestos en fortalecer las capacidades de las personas y familias, insertarlos económicamente a través

de la generación propia de ingresos y la reducción evidente de sus niveles de vulnerabilidad de volver a una situación de pobreza.

Pareciera, entonces, que los autores, sugieren que la prioridad no es graduarse, entendido como la salida de los programas de protección social, sino salir de la pobreza. Ese es el reto, estrategias que determinen la sostenibilidad en el tiempo de los esfuerzos de reducción de la pobreza y que los riesgos (incertidumbre económica y vulnerabilidad) de volver a tal situación, por desajustes de los mercados u otros eventos críticos, como los desastres naturales o la pérdida de empleo, se reduzcan de manera importante.

En conclusión, este libro se basa en un trabajo de investigación concienzudo y de estimable nivel científico, da cuenta de un alto rigor conceptual y metodológico, y representa una obra esencial para el análisis de las políticas públicas de lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina.

NOTAS

¹ Sociólogo, PhD en Teoría e Investigación social, con amplísima experiencia en políticas públicas y cooperación internacional y profesor de importantes universidades en Italia y Colombia.

² El libro es una edición no venal, está libremente disponible para la consulta y se puede descargar desde 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

³ Sociólogo, Máster en Sociología, especialista en pobreza y mercado de trabajo, Consultor del IPEA, OIT, CEPAL y Ministerio de Desarrollo Social de Brasil. Asesor DIEESE.

⁴ Sociólogo, Máster en Políticas públicas y Diplomado en evaluación de impacto de políticas públicas. Consultor CEPAL. Especialista en inclusión laboral y productiva y enfoque de derechos en políticas de protección social.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL (2010). La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Pietro Cardozo, J.E. (2016). «Reseña bibliográfica: *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?*, de Carlo Tassara (editor), Antonio Ibarra y Luis Hernán Vargas Faulbaum», *DAAPGE*, año 16, N° 26 (ene-jun), 2016, pp. 257–260. Santa Fe, Argentina: UNL.
