

Tassara, Carlo (Editor); Ibarra, Antonio & Vargas Faulbaum, Luis A.

Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?

Madrid: Programa EUROsociAL, 2015, 212p.

Johanna Amaya Panche¹

En este libro² el profesor Tassara y sus coautores realizan un balance magistral –en perspectiva comparada– de la puesta en marcha de los programas de transferencias condicionadas (PTC) y las políticas de protección social en América Latina, con énfasis en los casos de Brasil, Colombia y Chile.

La pregunta vertebral del texto: ¿graduarse de los PTC o salir de la pobreza? conduce al análisis sobre el impacto real de los PTC en las políticas encaminadas a luchar contra la pobreza y la exclusión social en estos países y sobre la eficacia de las estrategias utilizadas para la promoción social y la superación de la pobreza, mediante el análisis de las estrategias de egreso y reglas de graduación de los PTC, en relación con el nivel de articulación con las políticas de protección social. En el fondo, se cuestiona el concepto mismo de la pobreza, así como los criterios e indicadores establecidos para medición de la misma.

En la primera parte se realiza una contextualización y caracterización de los PTC en América Latina y el Caribe; en la segun-

da parte se analizan los principales aciertos y problemas de Brasil, Colombia y Chile en la implementación de los PTC. En la última parte la obra plantea tres reflexiones: la relación entre pobreza y vulnerabilidad, la caracterización de los sistemas de protección social respecto a las estrategias de egreso y al mercado laboral y la educación y, finalmente, recomendaciones sobre la articulación de políticas y sistemas de protección social con estrategias de lucha contra la pobreza.

El abordaje de los PTC como acciones encaminadas a la reducción de la pobreza en América Latina resulta particularmente relevante, en tanto que –tras la década perdida y la aplicación del Consenso de Washington en la región– estos programas han disminuido la pobreza, impactando de manera positiva la salud, acceso a la educación e ingresos económicos de los más pobres, 96 millones de personas han salido de la pobreza mediante esta estrategia (p. 24). De cara a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y el primero de ellos: erradicar la pobreza extrema y el hambre, esta discusión es sensible, entendida como responsabilidad común global, la cual atañe a la academia y a los decisores y hacedores de políticas públicas. Realizar un balance de una de las principales estrategias para la reducción de la pobreza, a dos décadas de su implementación en la región, permite dilucidar aspectos a corregir o reformular en su ejecución, para trazar caminos a recorrer y retos por conseguir.

A pesar de los resultados positivos alcanzados en la última década, en la región persisten brechas estructurales de desigualdad (p. 16) dentro de las que la pobreza alcanza casi una tercera parte de la población. En ese contexto los PTC deberían institucionalizarse, en articulación con los sistemas de protección social para convertirse en políticas públicas sostenibles y enfocadas a la erradicación de la pobreza en contextos diferenciados.

1 Profesora-Investigadora. Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Santo Tomás. Bogotá, Colombia. E-mail: lamaya@javeriana.edu.co

2 Se trata de una edición no venal que está disponible para la consulta y se puede descargar en el siguiente enlace https://www.academia.edu/16840419/Proteccion%20social_y_lucha_contra_la_pobreza_en_Brasil_Colombia_y_Chile._Graduarse_de_los_PTC_o_salir_de_la_pobreza

Tassara muestra cómo en la región los PTC coinciden al concentrarse en la transferencia de recursos a familias en condición de pobreza, sujetos a condicionalidades asociadas a la salud, educación en énfasis en niños, niñas y jóvenes. La medición de impactos denota que los alcances logrados no han conseguido promover plenamente una concepción de desarrollo como generación de capacidades, sino más bien ha obtenido los logros intermedios antes mencionados.

Esta reflexión lleva a pensar sobre la operacionalización de debate en torno a la pobreza y la promoción del desarrollo, pues en un sentido amplio, el concepto de pobreza multidimensional, si bien resulta práctico para la generación y medición de acciones de lucha contra la pobreza, no recoge el carácter multidimensional del concepto, entendido como la generación de capacidades humanas.

En el caso de Brasil, los autores evidencian los resultados significativos en la reducción de la pobreza a través de los PTC y otros programas que impactan sectores como la educación, salud, trabajo, agricultura familiar, economía solidaria y microcrédito que le apuestan a un modelo de desarrollo no sólo económico, sino social. Desde esa perspectiva se ha entendido que el gasto social es una inversión que influye positivamente en el desarrollo humano.

El balance en este país es satisfactorio, aunque presenta desafíos en materia como reducción de la vulnerabilidad, así como coordinación intersectorial y una estrategia de contingencia para responder a situaciones coyunturales de crisis económica. El fundamento y reconocimiento legal de la desigualdad y el mandato constitucional de lucha contra la pobreza son soportes fundamentales en este caso.

En el caso colombiano, por su parte, aunque coyunturalmente la opinión públi-

ca ha centrado su atención en los acuerdos de paz y la justicia transicional, la obra evidencia un asunto de fondo: la permanencia de pobreza y miseria, así como las notorias desigualdades estructurales, lo que lleva a plantearse que de cara al pos acuerdo el fortalecimiento institucional articulado del sistema de protección social, en relación con las estrategias para la reducción de la pobreza y la reparación de las víctimas.

De otra parte, respecto a la eficacia de los PTC, a más de quince años de su implementación, es necesario preguntarse si el retiro de los incentivos alteraría la conducta de los beneficiarios, o si por el contrario, ha logrado producir un choque estructural en la conducta de los mismos para prevenir la transmisión intergeneracional de la pobreza y se perpetúan más por razones clientelares, que por los avances que representan respecto a la reducción de la pobreza (Flechas 2016). Igualmente, Soto Iguarán (2016, 57) señala el riesgo que el modelo económico colombiano, caracterizado por el aprovechamiento de recursos no renovables y el escaso valor agregado de la producción, no genere una apreciable cantidad de puestos de trabajo para los usuarios de los PTC.

Chile es abordado a partir de la evolución en sus políticas públicas dirigidas a luchar contra la pobreza, concentradas en las áreas de educación, salud, empleo, previsión, autoempleo y autoconsumo. El modelo chileno ha transitado de un enfoque basado en la satisfacción de necesidades básicas al de garantía de derechos. En retrospectiva, esa transformación ha sido positiva y ha logrado resultados significativos en aspectos como el acceso y la cobertura a nivel de educación, aunque persisten profundos niveles de desigualdad y segregación. Los autores resaltan los efectos de la lucha contra la pobreza en Chile, sin embargo, instan a revisar los criterios de graduación dirigidos a fortalecer la

capacidad de generar ingresos autónomos.

En perspectiva comparada, los autores sostienen que a pesar de los esfuerzos efectuados, no se ha logrado reducir los niveles de vulnerabilidad de la población, en tanto que –ante las coyunturas económicas y las adversidades de diversa índole que se puedan presentar– los beneficiarios de los PTC no logran sostener las condiciones necesarias para la generación de ingresos autónomos y algunas veces caen nuevamente en la pobreza.

En vista de lo anterior, la estrategia para graduarse de la pobreza, consiste en articular los sistemas de protección social con los programas de lucha contra la pobreza, enfocarlos desde una perspectiva de inclusiva y de derechos y fortalecer los niveles de institucionalización de sus respectivas políticas públicas, dentro de las cuales, la consolidación de estrategias de evaluación y monitoreo resultan fundamentales para medir el impacto de los PTC y de las acciones a favor de la lucha contra la pobreza en general.

Graduarse de la pobreza dependerá entonces de la posibilidad de que quienes se gradúen de los programas estén en capacidad de generar ingresos de manera autónoma, sin reproducir la desigualdad en el campo del empleo, derivada de la inseguridad laboral que aqueja a la región.

Finalmente, el libro suscita algunas inquietudes: primero, cabe preguntarse si el balance realizado sobre la implementación de los PTC y las estrategias de lucha contra la pobreza en la región han considerado la posibilidad de diseñar e implementar modelos de evaluación ex ante que puedan corregir los fallos derivados de la misma, como por ejemplo algunos incentivos perversos para sus beneficiarios. De otra parte,

es fundamental vigilar la eficacia en la destinación de los recursos y blindarlos de usos políticos clientelares o instrumentales. Tercero, está claro que con la implementación de este tipo de programas se avanza en la construcción de condiciones propicias para la superación de la pobreza. Sin embargo, el balance conlleva un debate sobre la correspondencia entre el concepto y la operacionalización de la pobreza multidimensional, en tanto que una vez garantizado el acceso a derechos que garanticen las condiciones aptas para el desarrollo de una vida digna, será necesario debatir también sobre la calidad y no sólo sobre la cobertura.

La lectura del libro está ampliamente recomendada para quienes estén interesados en conocer o ampliar su perspectiva sobre las dinámicas de lucha contra la pobreza en la región, el desarrollo de los PTC como estrategias encaminadas en esta dirección y sus desafíos.

Bibliografía

- Flechas, D. 2016. Evaluación ex-ante de la suspensión del componente educativo de un Programa de Transferencias Condicionadas. Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Economía. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Soto Iguarán, C. 2016. Lucha contra la pobreza y extensión de la cobertura social en Colombia. En: C. Tassara (Editor invitado). *Opera*, N° 18/2016 (pp. 35-59). Número monográfico “Lucha contra la pobreza y protección social en América Latina: de los programas a las políticas públicas”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.