

## Protección social y lucha contra la pobreza en América Latina

Tassara, Carlo, Antonio Ibarra y Luis Hernán Vargas Faulbaum, eds. 2015. *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: Programa EUROsociAL [212 pp.].

**Jairo Agudelo Taborda\***

DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/res57.2016.11>

Este libro<sup>1</sup> hace parte de la Colección Estudios del Área de Protección social de EUROsociAL, Programa de la Unión Europea para la cohesión social en América Latina, y presenta los resultados de la investigación “Estudio regional sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)”, que fue llevada a cabo por el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) [Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos], en el marco del Área de Políticas sociales del Programa y bajo la coordinación del Instituto Ítalo Latinoamericano (IILA).

El estudio realizado aborda el análisis de los PTC, que desde hace unos veinte años se están implementando en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, con una cobertura de casi 130 millones de personas. Es, pues, una estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión en el continente más inequitativo del mundo, que transfiere recursos a familias muy pobres con hijos en edad escolar, a cambio del cumplimiento de algunas “corresponsabilidades”, que se sustentan en compromisos educativos, médicos y nutricionales por parte de los beneficiarios.

Los PTC representan una innovación en el universo de las políticas sociales porque, por un lado, rompen el esquema basado en el modelo del seguro social, y por ende, en la seguridad contributiva, alentando el debate sobre la introducción de los derechos sociales univer-

\* Doctor en Ciencias Políticas por la Sapienza - Università di Roma (Italia). Profesor de la Universidad del Norte (Colombia). Correo electrónico: ✉ [tabordaj@uninorte.edu.co](mailto:tabordaj@uninorte.edu.co)

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

sales vinculados con la ciudadanía, y, por el otro, introducen la corresponsabilidad de los beneficiarios, con el propósito de aumentar el capital humano.

Tratándose de una experiencia relativamente reciente, es comprensible que —a pesar de las múltiples evaluaciones realizadas sobre los PTC— sigan existiendo temas que son objeto de discusión entre los expertos y estudiosos de políticas públicas. Entre ellos se pueden mencionar: la configuración de las estrategias de egreso, para asegurar que los beneficiarios no vuelvan a caer en la pobreza después de salir de los programas; el diseño y el funcionamiento de la institucionalidad de soporte; las fuentes de financiación y su relación con la política fiscal; y la articulación diferenciada de los programas en los contextos rurales y urbanos.

En particular, esta publicación aborda interrogantes que se encuentran también en la agenda de varios gobiernos latinoamericanos, y pueden sintetizarse de la siguiente manera: ¿Cómo lograr una articulación cada vez más sólida y efectiva entre los PTC y los sistemas de protección social? ¿Cómo garantizar que los PTC sean vinculados a políticas de Estado a largo plazo y no dependan del respaldo de una u otra mayoría partidista, según los vaivenes de las elecciones nacionales? ¿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, aseguren a los beneficiarios las condiciones necesarias para salir de una vez por todas de la pobreza?

Para ofrecer respuestas a estas preguntas, la obra se estructura en cinco capítulos. El primero, tercero y quinto fueron escritos por Carlo Tassara,<sup>2</sup> que coordinó la investigación; el segundo, por Antonio Ibarra, y el cuarto, por Luis Vargas Faulbaum.

En este contexto, el estudio focaliza tres casos con algunas afinidades, pero al mismo tiempo con grandes diferencias: Brasil, Colombia y Chile. Los dos primeros han estado tradicionalmente entre los países más desiguales y excluyentes de la región, que a su vez es la más desigual del mundo, mientras que Chile ha sido modelo de la aplicación de la ortodoxia neoliberal excluyente.

Sin embargo, Brasil y Chile han avanzado, si bien con enfoques y prioridades distintas, hacia el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, mientras que Colombia ha permanecido fiel a una filosofía neoliberal, introduciendo algunas reformas interesantes, pero sin cumplir de manera cabal el artículo 1 de la Constitución Política de 1991, que afirma solemnemente la propensión

al Estado Social de Derecho.<sup>3</sup> Esta heterogeneidad hace más interesante el estudio.

El análisis de los tres países es preciso y riguroso y, más allá de algunas debilidades puntuales —que probablemente reflejan la dificultad de los autores para conformarse a unos criterios homogéneos en la realización del estudio de cada caso—, describe claramente las características de los sistemas de protección social y llena un vacío en la literatura sobre el diseño y la implementación de las estrategias de salida de los PTC en América Latina.

Pero lo más interesante es el último capítulo, que plantea una revisión crítica de los sistemas de protección social a la luz de los crecientes niveles de vulnerabilidad de los tres países objeto de estudio; analiza las reglas de graduación de los principales PTC latinoamericanos; compara las estrategias de lucha contra la pobreza implementadas en América Latina y en Europa; y por último encara la interrogante contenida en el subtítulo del libro, evidenciando cómo la implementación de políticas exitosas para viabilizar la salida de la pobreza está fuertemente vinculada con cuatro factores: 1) apoyo al ingreso en el largo plazo; 2) erogación de servicios sociales, con énfasis en educación y salud, que sean de buena calidad y cubran las necesidades de la población más pobre y vulnerable; 3) ampliación y profundización de medidas específicas para la inclusión productiva; y 4) aumento del nivel de integración entre los PTC y los sistemas de protección social. Hay que destacar también la bibliografía, que es muy completa y actualizada.

Otra clave de lectura del libro es el análisis institucional, organizacional y socioeconómico de las políticas de lucha contra la pobreza, y en especial de los PTC, que compara el enfoque de manejo social del riesgo, que a veces mantiene elementos de asistencialismo, con el enfoque de derechos, que apunta a las oportunidades de empoderamiento para graduar las familias en el marco de programas de salida sostenible de la pobreza. Egresar “de”, sin regresar “a”, la pobreza.

No obstante, es necesario señalar algunos aspectos que no fueron abordados con la necesaria profundidad, como por ejemplo los elementos que permitirían diferenciar de manera eficaz la articulación de los PTC en los contextos rurales y urbanos, por un lado, y los enfoques y experiencias más exitosos en la creación de empleo y oportunidades de generación de ingreso para sus beneficiarios, por otro.

2 Es profesor de la Sapienza - Università di Roma y dicta clases de posgrado en Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y Cooperación para el Desarrollo en la Universidad de los Andes y otros ateneos colombianos.

3 Sin olvidar el artículo 13, según el cual “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

Sin embargo, las conclusiones de la obra constituyen un valioso insumo para los gobiernos, académicos y líderes de la sociedad civil y de las empresas privadas. La ampliación de la cohesión social y la lucha contra la pobreza es tarea de todos. Naturalmente, en los Estados recae la principal responsabilidad institucional y constitucional. Además, la inequidad elevada y la convivencia polarizada de enclaves de extrema pobreza y extrema riqueza generan múltiples formas de violencia. No es casual que el continente más inequitativo del mundo sea también el más violento del planeta. No es casual sino causal.

Finalmente, este libro ofrece un buen testimonio de la eficacia y la utilidad del Programa EUROsociAL, que procura apoyar políticas públicas de inclusión social y fortalecer las capacidades de las instituciones que las llevan a cabo en América Latina, con una metodología basada en la demanda, o sea en las solicitudes formuladas por los países de la región, y en el intercambio entre pares de buenas prácticas. Es un enfoque que rompe los estereotipos de la cooperación internacional Norte-Sur y propicia un diálogo horizontal, donde todos aprenden de todos.