

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 Hernán Vargas Faulbaum. Programa EUROsociAL, en colaboración con el Instituto Ítalo-Latinoamericano (IILA) y el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP). Madrid: 2015. 212 páginas.

El libro reseñado¹ sistematiza y divulga los resultados del estudio regional sobre reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), llevados a cabo por el *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP) de Italia, en el marco del Área de Políticas Sociales del Programa para la Cohesión Social en América Latina (EUROsociAL) de la Unión Europea.

Para quienes tienen interés en formarse una opinión informada respecto del debate actual sobre la efectividad de los PTC como estrategia de política social en la lucha contra la pobreza en América Latina, esta obra –editada por Carlo Tassara, quien dirigió la investigación y es

¹ La obra es una edición no venal destinada a un grupo selecto de investigadores, expertos y tomadores de decisiones de varias organizaciones internacionales y países 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

profesor de la Universidad de Roma «Sapienza», junto a Antonio Ibarra y Luis Hernán Vargas— es una lectura casi obligada. En ella se presenta un análisis concienzudo del estado del arte de las políticas de protección social y lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe, y de la experiencia de tres países latinoamericanos (Brasil, Colombia y Chile) en la aplicación de los PTC y su eficacia para incidir de manera estructural en la condición de pobreza de sus grupos poblacionales más vulnerables. Este ejercicio presta especial atención a las reglas de graduación y estrategias de egreso de los beneficiarios en este tipo de programas sociales, que involucran a cerca de 30 millones de familias y 127 millones de personas en la región.

En esta línea, como señala el prólogo del libro, la investigación busca respuestas a preguntas como las siguientes: ¿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? ¿Cómo garantizar que los PTC sean vinculados fuertemente a políticas de Estado de mediano y 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?

Ahora bien, no sobra recordar que algunos analistas han criticado los PTC por no haber encarado directamente problemas estructurales, como la reforma del mercado laboral y la redistribución equitativa del ingreso, propiciar la fragmentación de la provisión de bienes sociales y ser programas «pobres» para los grupos «pobres». Sin embargo, los PTC han contribuido a reducir sustancialmente la pobreza en América Latina.

Al respecto, una de las conclusiones del estudio consiste en señalar que la disminución de la pobreza observada en la región durante los últimos quince años no es sinónimo de reducción de la vulnerabilidad. Ello es particularmente cierto en el caso de los grupos poblacionales

que apenas lograron superar su condición de pobreza de forma reciente y que enfrentan un riesgo importante de caer nuevamente en la misma, con la desaceleración del crecimiento económico que afecta a la región en la actualidad. Tal situación de vulnerabilidad se ve exacerbada, según los autores, por la mezcla de alta desigualdad social y desprotección de los grupos vulnerables.

En este sentido se señala que, pese a haber registrado una década de alto crecimiento, las economías de América Latina y el Caribe no lograron subsanar la falta de competitividad de su aparato productivo. A esto se suma la dificultad de la región para superar las brechas estructurales que indica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en materia de educación, investigación y desarrollo tecnológico; transparencia de su sistema político, y lucha contra la corrupción. Todo este panorama confluye en sociedades afincadas en estructuras institucionales altamente excluyentes, que finalmente perpetúan la desigualdad.

En general, el estudio se encuentra muy en sintonía con el trabajo de la CEPAL que, entre 2010 y 2014, ha elaborado una serie de documentos que promueven una agenda regional enfocada en la reducción de las desigualdades, conocida como la Trilogía de la Igualdad. En este contexto, se insiste sobre «la adopción de una estructura distributiva orientada a la disminución de la desigualdad» y se recuerda que «esto no se da espontáneamente, sino que requiere del desarrollo y fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas, que aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico y prevengan su excesiva concentración»².

Más específicamente, la obra se encuentra estructurada en cinco capítulos. El primero presenta el panorama actual de los PTC en América Latina y el Caribe, al tiempo que introduce al lector en los aspectos fundamentales del funcionamiento de este tipo de programas. Luego, los tres capítulos subsiguientes se encargan de presentar los casos de Brasil, Colombia y Chile, con un análisis que

² CEPAL (2012). «Cambio estructural por la igualdad. Una visión integrada del desarrollo», (pp. 30-31). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

abarca una descripción completa y actualizada de la estructura específica de los PTC y su rol dentro del marco más amplio de la política social de cada país, una identificación de fortalezas y debilidades y una revisión de datos empíricos, que ofrece un balance sobre la efectividad de dichos programas. Al final, el quinto capítulo presenta una síntesis general de los resultados del estudio y formula algunas recomendaciones que podrían asumirse como indicaciones de buenas prácticas en la implementación de este tipo de programas sociales.

De los tres países analizados, Brasil y Colombia aparecen con alta afectación en materia de desempleo y prevalencia del trabajo informal, al tiempo que se aprecian pocas diferencias entre los estratos poblacionales pobres y los vulnerables que coexisten con una muy alta desigualdad en el ingreso y en el acceso a los beneficios de la seguridad social. Los altos índices de informalidad en estos dos países muestran un elevado grado de asociación con la baja calidad del trabajo. Al mismo tiempo, las coberturas en educación, para todos los grupos etarios y niveles educativos, son superiores en Chile frente a los otros dos países analizados. En Brasil y Colombia también se constatan altas desigualdades sociales en la cobertura de la educación superior por grupos socioeconómicos.

Uno de los problemas asociados a los PTC es la falta de definición clara en las reglas de graduación de los programas, al tiempo que se otorga mayor importancia a estas reglas y poca atención a las estrategias de salida de la pobreza, siendo estas últimas las que garantizan que una familia logre consolidar los avances económicos y sociales conseguidos gracias a estos programas. En consecuencia, la obra resalta que las reglas de graduación basadas en un tiempo límite de permanencia no guardan coherencia con el cumplimiento de objetivos de este tipo de programas –cuyos resultados, en términos de desarrollo de capital humano, se miden necesariamente en el largo plazo– y, por tanto, tiene una mayor probabilidad de fracaso.

A nivel de recomendaciones, la obra concluye que es fundamental que los PTC enfatizen en estrategias de salida basadas en el egreso de la pobreza. También es importante contar con bases de datos centralizadas, que reúnan

de forma unificada toda la información de las familias beneficiarias de los PTC y demás programas de asistencia social. En tercer lugar, el estudio recomienda el uso de umbrales monetarios diferenciados regionalmente para identificar la salida de la pobreza, con especial atención en la heterogeneidad del costo de vida, por ejemplo, entre zonas rurales y urbanas. También es imprescindible complementar el criterio monetario con la perspectiva de valoración multidimensional de la pobreza.

No obstante lo anterior, el libro apunta a que «las recomendaciones más importantes tienen que ver con el diseño y la implementación de las políticas globales de lucha contra la pobreza y la desigualdad» (p. 189). En particular, se resalta que el elemento central de una política pública de lucha contra la pobreza consiste en articular un sistema de protección social que: (1) esté basado en principios de universalidad y orientado a la garantía de derechos; (2) tenga una vocación inclusiva, y (3) sea bien estructurado desde el punto de vista institucional.

Bajo el contexto anterior, la investigación sugiere que los PTC se hacen parte de los esfuerzos de Estados nacionales por salir del enfoque asistencialista y entrar a una fase de enfoque integral de carácter universal, con miras a garantizar el ejercicio efectivo de un conjunto de derechos básicos de ciudadanía. Con todo, se observa que los PTC permanecen, en muchos casos, como programas aislados que aún no se hacen parte de un sistema de protección social integral.

De alguna manera, el estudio de Tassara, Ibarra y Vargas, apunta a que una evolución natural de los PTC, en un contexto de maduración de una política pública con carácter integral, debería transformarlos, con el tiempo, en programas que defiendan el derecho a una renta mínima de carácter universal. Más concretamente, el derecho a una renta mínima podría tomar la forma, como efectivamente comienza a estructurarse en países como Brasil y Ecuador, del enfoque del ingreso mínimo de ciudadanía, que para el caso europeo hace un énfasis importante en la formación del capital humano.

Por esto, en el último capítulo del libro se analiza la Estrategia de Inclusión Activa de la Unión Europea, el

cual define las directrices que deben guiar a los Estados miembros en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, con énfasis en las personas desempleadas, y que se basa en tres pilares: (1) la existencia de un apoyo al ingreso coherente con el costo de la vida; (2) la presencia de un mercado laboral que ofrezca oportunidad de empleo y generación de ingresos, y (3) el acceso a servicios sociales de buena calidad (p. 191).

De este modo, el tránsito de los PTC a programas de renta de ciudadanía significaría pasar de un énfasis en servicios de salud y educación –que de todas formas en América Latina tienen que ser mejorados desde el punto de vista cualitativo– a otorgar mayor importancia al componente laboral, el ingreso y la inclusión productiva. Vale decir que el componente laboral implica la existencia de oportunidades de empleo estable, bien pago, bajo los preceptos del trabajo decente.

Al respecto, una debilidad del texto es la de no profundizar adecuadamente el análisis de los pocos programas exitosos en la creación de empleo y oportunidades de generación de ingreso para las personas en situación de pobreza, realizados en la región en los últimos años.

Otra reflexión crítica concierne a la escasa profundización de las relaciones entre los PTC y los sistemas de protección social vigentes en los países objeto de estudio, que hubiera sido oportuna aún a costa de reducir en análisis de las dinámicas operativas de los mismos programas.

En cualquier caso, la experiencia revisada por los autores en los tres países incluidos en la obra apunta a que la salida sostenible de la pobreza requiere esfuerzos de largo plazo, que se logran más fácilmente en presencia de pactos sociales y fiscales de carácter multipartidista, para garantizar su legitimación y permanencia.

Esto implica un esfuerzo mancomunado entre los ministerios de finanzas y aquellos encargados de la provisión de programas sociales, en donde tanto la sostenibilidad económica como la efectividad de estos programas garantizan la permanencia y legitimidad de los mismos en el tiempo.

Por ende, estudios como este estimulan a Estados nacionales y organizaciones regionales, a fomentar la imple-

mentación de políticas de protección social y lucha contra la pobreza que se desvinculen del cortoplacismo típico de los vaivenes de las contiendas electorales y de la alternancia de los gobiernos, y se orienten a la construcción de agendas públicas nacionales a mediano y largo plazo.

Por Jairo Isaza Castro
Director de Postgrados
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad de La Salle.