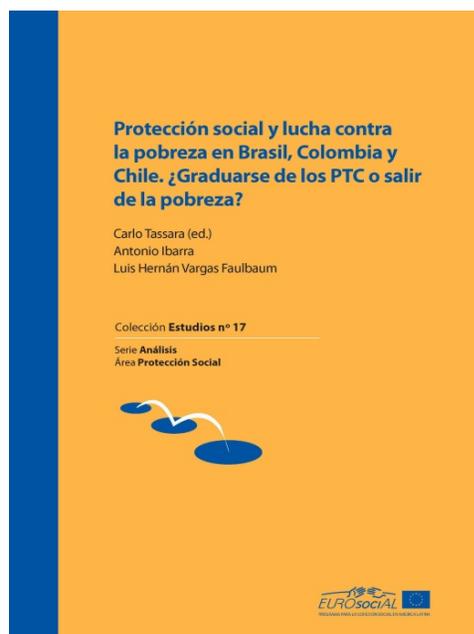


PROTECCIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA EN BRASIL, COLOMBIA. Y CHILE ¿GRADUARSE DE LOS PTC O SALIR DE LA POBREZA?

Carlo Tassara (Editor); Antonio Ibarra y Luis H. Vargas Faulbaum (2015).

Programa EUROsociAL. Con la colaboración del Instituto Ítalo-Latinoamericano (IILA) y del *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP).



La reducción de la pobreza ha sido la prioridad de las políticas públicas sociales en las dos últimas décadas en América Latina. Tras las cicatrices sociales que dejaron las políticas de ajuste estructural en la década de los noventa con una drástica reducción del gasto social, desde el inicio de siglo se multiplicaron las iniciativas destinadas a erradicar los altos índices de pobreza que se alcanzaron en la región. La confluencia de un ciclo económico favorable que incrementó los recursos públicos disponibles, la llegada al poder de gobiernos de izquierda y el énfasis que la agenda internacional puso en la erradicación de la pobreza y la indigencia en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), favorecieron que durante la pasada década y media se redujeran de forma importante las tasas de pobreza en América Latina, aunque la reducción de la desigualdad fuese moderada. Desde una óptica de medio plazo los logros obtenidos merecen un estudio comparado y sistemático de las experiencias que han sido implementadas en diferentes contextos. Tal y como hace este libro¹, que analiza las experiencias de Brasil, Colombia y Chile. Este ejercicio es aún más pertinente cuando, frente a un cambio de ciclo económico, la contracción de recursos

¹ La obra 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

para las políticas públicas presiona a los tomadores de decisiones a demostrar la eficacia de los recursos destinados a las políticas sociales.

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) destinados a las capas de población más desfavorecida han sido sin duda una de las innovaciones en la política social latinoamericana que se han extendido por toda la región y ha generado el interés internacional de los especialistas con sus valedores y sus detractores. Estos programas comparten patrones comunes como el poner a la familia como sujeto de la intervención, más allá de la situación individual de cada uno de sus miembros, y el establecimiento de condicionalidades en términos de acceso a servicios básicos de salud, educación y nutrición a cambio de una transferencia monetaria. Pero, a partir de ahí, existen grandes diferencias tanto en su extensión como en sus características. El intercambio de experiencias se ha convertido en un instrumento de aprendizaje a través del cual unos países observan la evolución y resultados obtenidos por otros con el fin de ir adaptando sus políticas a escenarios cambiantes. Este libro es un ejemplo de ese aprendizaje colaborativo que ha sido propiciado por programas de cooperación como EUROsociAL, con financiación de la Unión Europea, pero también con un papel protagonista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que ha tenido un papel fundamental en la diseminación de un enfoque netamente latinoamericano de las políticas sociales que se adapte a la realidad regional y sus procesos de desarrollo.

Esta monografía, no solo hace un estudio comparado de las experiencias de las PTC en tres países con situaciones diversas como Brasil, Colombia y Chile, sino que permite extraer y sistematizar lecciones extrapolables al conjunto de la región. Además se interroga hacia dónde han de evolucionar dichos programas dentro de una lógica de transformación social que, más allá de achicar la franja de población por debajo del lindar de la pobreza, acabe con las estructuras y dinámicas que causan la exclusión y la desigualdad de oportunidades. En este sentido, los autores del libro recogen el recorrido que va desde la focalización de las políticas sociales en la erradicación de la pobreza hasta la lógica de la universalización de los derechos y un

enfoque integral de la inclusión social. Ese es un camino ya en marcha, pero en el que queda un buen trecho por recorrer.

Las evaluaciones realizadas aún son fragmentarias y son mayoritariamente positivas respecto a una mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios. Pero son ambiguas respecto a los cambios sociales estructurales necesarios para desterrar la exclusión social como riesgo. La pobreza y la indigencia se han reducido en América Latina, pero se ha reducido también el ritmo de disminución en los últimos años y la vulnerabilidad de amplias capas de la sociedad persiste. De ahí el interrogante que se incorpora al título de la monografía, que hace referencia a la necesidad de que esos programas no sean una prisión permanente para sus destinatarios, sino que consigan ser un trampolín para abandonar la situación de vulnerabilidad y dependencia de forma permanente.

El tratamiento que se da a los estudios de caso incluye un análisis del contexto de los PTC en cada uno de los países dentro del conjunto de las políticas públicas y las estrategias de reducción de la pobreza y explica la cobertura, el diseño, su estructura institucional y la identificación de los beneficiarios. Eso permite tener una visión comparada de diferentes propuestas, pero también un recorrido histórico sobre su evolución y como han ido creciendo y modificando su enfoque, desde una focalización muy fragmentada, hacia otros planteamientos más sistémicos y basados en un modelo de derechos sociales universales que deben ser garantizados por los poderes públicos. La principal novedosa aportación del libro, es que se ocupa de analizar el estado del arte en relación a la medición del impacto de los programas y pone especial énfasis en el análisis del diseño e implementación de las estrategias de salida que garanticen que las familias e individuos graduados no queden en riesgo de recaída en la pobreza y exclusión.

La diversidad de los estudios de caso elegidos permite comparar las consecuencias de las diferentes condiciones que determinan la graduación de los beneficiarios de los programas y las distorsiones que se pueden crear con incentivos perversos de permanencia. También se abordan los sistemas de monitoreo y evaluación y las dificultades que comporta una información fragmentada y no

contrastada en la gestión de los programas y para el análisis de su eficacia e impacto. Uno de los puntos centrales para la medición de ese impacto es la conexión de los PTC con la posterior inserción laboral de los beneficiarios, incluyendo la formación laboral para los sectores más desfavorecidos y la prevención del trabajo infantil. En este sentido, la alta volatilidad del empleo y su mala calidad, así como la informalidad, se presentan como obstáculos importantes para consolidar la salida de la pobreza de los sectores más vulnerables y eleva los riesgos de recaída. La inseguridad económica es un elemento que determina en gran medida la desigualdad de oportunidades. Y la desigualdad es la asignatura pendiente de América Latina.

Es por ello que los autores señalan que los PTC tienen mayor impacto en la reducción de la pobreza extrema gracias a las transferencias monetarias modestas a las familias más humildes, que así logran cubrir las necesidades básicas, pero son menos eficientes en la superación de la pobreza moderada, que supone la salida de la franja de vulnerabilidad en la que viven millones de familias que pasan de una condición a otra por factores que les es imposible controlar. De ahí se deriva la necesidad de que, más allá de los programas focalizados para los más vulnerables, se creen sistemas de protección social que cubran a la población frente a las contingencias de carácter temporal.

De la comparativa entre los tres países se destaca el caso de Brasil, que en la última década ha desarrollado unos PTC de amplia cobertura que han sido acompañados por la universalización de los servicios básicos y por políticas de revalorización del salario mínimo, de empleabilidad y de promoción del trabajo formal (que de todos modos sigue siendo alta, de entorno al 47%). Dos características importantes de los PTC de Brasil, destacadas por los autores, es que, por una parte se introdujo un sistema de búsqueda activa de beneficiarios que trata de llegar a aquellos sectores más excluidos, por otra parte el incumplimiento de las condicionalidades en materia de salud y educación, no comporta una salida del sistema sino un refuerzo del seguimiento a la familia. En general, las reglas de graduación en Brasil son más flexibles y aquellas más formales, como el cumplimiento de la mayoría de edad, van acompañadas de otros programas de seguimiento.

El caso de Colombia es más reciente y, aunque busca la complementariedad tiene una estructura aún bastante fragmentada entre diferentes categorías de beneficiarios. El nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 está muy vinculado a las condiciones para orientar el post-conflicto y establece metas concretas por territorios en función de distintas regiones. El sistema de protección social se ha estructurado bajo el enfoque de manejo social del riesgo que busca asistir a la población vulnerable y a los sectores en extrema pobreza. Las evaluaciones del programa más emblemático, Familias en Acción, mostraron efectos positivos en temas como matriculación escolar, nutrición, vivienda y salud, sin embargo también se encontraron debilidades en altas tasas de repetición en la escuela y dificultades de los jóvenes para insertarse en el mercado laboral. Por otra parte, dado el incremento de las brechas regionales en materia de pobreza, se ha procedido a una descentralización del programa que permite llegar a más municipios en zonas alejadas. Una característica del programa es que para la identificación de las familias se utiliza un sistema de información que incluye el enfoque de capacidades de Amartya Sen y responde a un concepto multidimensional de pobreza. La decisión de graduación de una familia se hace en función del cumplimiento de la mayor edad del hijo menor.

Chile, es de los tres países el que tiene una menor tasa de pobreza y al mismo tiempo unos PTC menos amplios. El país pasó de los primeros programas focalizados de atención a las necesidades básicas a una progresiva universalización de las políticas sociales con un enfoque de derechos. En lo referente a las políticas sociales no contributivas, el sistema chileno establece una complementariedad entre las transferencias monetarias del programa Chile Solidario, el acompañamiento psicosocial, los servicios sociales del Ingreso Ético Familia y el fomento de la inserción laboral. Con el programa Ingreso Ético Familiar en 2012 se ha procedido a un aumento de la cobertura y los montos de las transferencias y se ha introducido una lógica de mayor acompañamiento psicosocial. La identificación de los beneficiarios se mide a través de la Ficha de protección social que trata de identificar las vulnerabilidades de la familia. Una característica de los PTC chilenos es su corta

duración ya que es solo dos años para el Ingreso Ético Familiar y cinco para Chile Solidario, con reglas de graduación muy estrictas, aunque se hace un proceso de acompañamiento a la salida.

De la comparación entre los tres estudios de caso se observa que, aunque se enfrentan a interrogantes similares, las respuestas son diferentes en función de las características de la pobreza que se da en los distintos países en términos de incidencia y reparto. Sin embargo, un aspecto común es la necesidad de una creciente integración entre los PTC, que nacieron para dar respuesta a situaciones críticas, y unos sistemas de protección social que han venido ampliándose gradualmente durante la última década con un enfoque más universalista.

Otra característica compartida es que se ha ido pasando de una pobreza concebida en términos cuantitativos de ingreso a un concepto de pobreza multidimensional, que implica la prestación de servicios sociales más amplios, incluso en aquellos casos que utilizan un criterio monetario como línea de base de la pobreza.

Una tendencia, que se observa también en otros países, es que la permanencia o salida de las familias en el programa se haga a través de unos procesos de certificación periódicos en los que se evalúa la situación de los beneficiarios en función de criterios preestablecidos. No obstante, eso último precisa la elaboración de sistemas de medición con indicadores fiables y objetivables que no se basen solo en una declaración del beneficiario. La mejora de los sistemas de indicadores sociales nacionales es una herramienta imprescindible para una buena aplicación de estos programas focalizados.

Tal como señala el editor del libro, Carlo Tassara², tanto en el capítulo introductorio como en las conclusiones, el reto de los PTC es cómo vincularlos con estrategias de salida de la pobreza que sean sostenibles. Se pueden mejorar mucho técnicamente los programas, hacer una mejor focalización, establecer criterios más ajustados de entrada y salida y ofrecer mejores prestaciones, pero no es garantía de

² Más información sobre su trayectoria académica y profesional está disponible en <https://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>

éxito. Por el contrario, la lucha contra la pobreza requiere establecer un sistema de protección social de carácter universal.

Universalidad y focalización no son términos antagónicos, como se quiso hacer ver en décadas anteriores, ya que la atención especial a las personas más vulnerables es parte de una universalización que tiene en cuenta las diferencias. De la misma forma los sistemas de protección contributivos deben convivir con los no contributivos para garantizar la redistribución y la sostenibilidad del sistema.

El libro termina, volviendo la mirada hacia Europa para concluir que, aunque los contextos son diferentes, se está produciendo un progresivo acercamiento de los modelos de protección social a los más desfavorecidos; por una parte con la introducción del concepto de renta mínima ciudadana y, por otra, con la diversificación de los programas sociales para incorporar un enfoque más sistémico conforme con la naturaleza multidimensional de la pobreza. La crisis económica que ha golpeado con fuerza a millones de familias europeas ha puesto en evidencia cuan frágil es el mantener el estado del bienestar incluso en países de renta alta. El reto es mayor en países de renta media con recursos más limitados, pero no es menor la necesidad y este libro plantea algunos de los principales desafíos para abordarlo.

Anna Ayuso

Investigadora Sénior para América Latina, CIDOB.

Barcelona (España).