



Carlo Tassara (Editor)
Antonio Ibarra y Luis Vargas Faulbaum

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. 212 pp.
ISBN 978-88-99592-00-4

Francesco Chiodi

El estudio que comentamos aquí^{*} aborda una de las interrogantes de mayor interés acerca de las estrategias para la superación de la pobreza desarrolladas en América Latina en las últimas décadas: la efectividad de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), en sus diferentes denominaciones nacionales, como dispositivo para permitir la transición desde la pobreza y la pobreza extrema hacia condiciones de seguridad económica. El estudio, en particular, se concentra en las llamadas reglas de graduación de las familias de los PTC.

La iniciativa de analizar este aspecto de los PTC surge en el marco del Programa regional de la Unión Europea EUROsociAL, una platafor-

ma de cooperación que apoya el mejoramiento de las políticas públicas de los estados latinoamericanos con impacto en la cohesión social. EUROsociAL ha sido llamado por diferentes países de la región a colaborar en la revisión de los PTC, haciendo hincapié especialmente en sus nexos con otras medidas de las políticas públicas aptas a facilitar una salida sostenible de su población meta de la marginalidad y la exclusión. Junto con actividades de asistencia técnica a los Gobiernos, EUROsociAL ha promovido una colaboración con la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dirigida a examinar, por un lado, la articulación existente entre

* 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/Proteccion-social-y-lucha-contrala-pobreza-en-Brasil-Colombia-y-Chile-Graduarse-de-los-PTC-o-salir-de-la-pobreza> & <http://eurosocial-ii.eu/es/showbiblioteca/4870>.



transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión socio-laboral y productiva y, por otro, las estrategias de egreso de los beneficiarios de estos programas. El resultado de la investigación es una pareja de estudios, ambos con una profundización de los casos de Brasil, Colombia y Chile, el primero de los cuales coordinado por la CEPAL y el segundo, el que reseñamos en estas páginas, por la organización internacional de cooperación *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP).

Los autores de este segundo trabajo son Carlo Tassara, que dirigió la investigación y es profesor de la *Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*; Antonio Ibarra, sociólogo de la Universidad de São Paulo y consultor del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil; y Luis Hernán Vargas Faulbaum, sociólogo de la Universidad de Chile y consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Cabe tener en cuenta que el estudio tiene como marco de referencia cuatro elementos:

- La comparabilidad de los PTC nacionales, que presentan arquitecturas conceptuales y programáticas similares, a pesar de que difieren en relación a parámetros importantes tales como los requisitos de acceso, el rol y el rigor aplicativo de las condicionalidades, la tipología de las prestaciones, etc.
- La valoración generalmente positiva de los PTC desde el punto de vista de su capacidad de impactar

en la pobreza, sobre todo la pobreza extrema.

- La emergencia en la región de amplios sectores sociales que si bien han dejado de ser técnicamente pobres - gracias a los efectos de la combinación de crecimiento económico y políticas redistributivas -, quedan en una situación de fragilidad económica, de incertidumbre, que se manifiesta en un riesgo concreto de regresión a la pobreza.
- El alto nivel de consenso regional en torno al reconocimiento de la desigualdad (multifactorial y multidimensional) como nudo estructural que impide afianzar los progresos sociales y profundizarlos, de lo cual se desprende que los logros acumulados en la reducción de la pobreza seguirán siendo enclenques y reversibles sin el despliegue de reformas políticas de mayor calado que promuevan el acceso universal a sistemas amplios de protección social, el empleo decente y el desarrollo económico sostenible.

Como se apuntó, el centro de interés del estudio radica en una de las fases más delicadas del itinerario de acompañamiento a las familias pobres: la "graduación" de los programas, o sea el momento en el que las familias dejan de percibir las ayudas económicas. El primer capítulo ofrece un encuadre histórico y contextual de los PTC, refiriéndose especialmente a los avances de las políticas de protección social. Bajo el mismo enfoque, los capítulos dedicados a Brasil, Colombia y Chile describen las estrategias de

combate a la pobreza situándolas en los respectivos sistemas de protección social, deteniéndose también en las condiciones establecidas para la salida de los PTC.

El análisis de los tres casos nacionales conduce a los autores a confirmar la relevancia de los cuatro elementos contextuales recién mencionados. En sus conclusiones, ponen el acento en las limitaciones del ascensor social en América Latina. Citando estudios de Hardy,¹ Foxley,² Banco Mundial³ y CEPAL,^{4/5} entre otros, explican el efecto moderado o paliativo de los PTC en lo que hace a la reducción de la pobreza. Señalan finalmente que “la vulnerabilidad social y la inseguridad económica son las nuevas peculiaridades de América Latina”, lo que se refleja en el hecho de que “el 68% de la población de la región se encuentra en una situación de vulnerabilidad”.⁶

Lo anterior, sin embargo, no cuestiona el valor de los PTC como instrumentos de alcance limitado, más bien

pone de manifiesto la necesidad de encauzar estrategias de mayor envergadura para desafiar la persistencia de la pobreza, dentro de las cuales los PTC sean una pieza clave. Estrategias que los tres países considerados están desarrollando, en grados y con modalidades distintas, pero siguiendo un mismo patrón, como veremos a continuación. El estudio deja en evidencia que la cuestión de la graduación queda de algún modo superada allí donde el PTC evoluciona como una medida de garantía de ingresos mínimos articulada con un amplio espectro de servicios y acciones en pos del empoderamiento social y económico de las familias. Al estar integradas con otros servicios y acciones, las transferencias monetarias asumen una función específica como soporte a los ingresos familiares, pero la pérdida de las condiciones de elegibilidad no acarrea una situación de desamparo.

Entre los tres casos nacionales, el de Brasil muestra de manera muy ní-

-
1. Clarissa Hardy, *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social* (Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2014)
 2. Alejandro Foxley, *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. (Santiago de Chile: Corporación de Estudios para América Latina, 2012)
 3. Banco Mundial, *Comunidad de Aprendizaje de Transferencias Monetarias Condicionadas*. Resumen de la Sesión del 7 abril 2011. La temporalidad de la permanencia de las familias beneficiarias en los PTC. (Washington: Banco Mundial, 2011)
 4. CEPAL (Cecchini, S.; Filgueira, F. y Robles, C.) *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [Serie Políticas sociales 202] y Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2014).
 5. CEPAL (Cecchini, S. y Madariaga, A.), *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL, 2011)
 6. Carlo Tassara, editor; Antonio Ibarra y Luis Vargas Faulbaum, *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), 171-172.



tida este posicionamiento. Tal como afirman los autores, en “el panorama latinoamericano, Brasil representa una experiencia avanzada en el diseño e implementación de un sistema de protección social con enfoque de derechos. Este sistema se caracteriza por una base legal sólida y anclada a la constitución nacional, la clara vinculación de los PTC con el sistema de protección social, la especial atención dedicada a los grupos vulnerables, y el acompañamiento permanente de las personas y estratos sociales más necesitados, que prescinde de la aplicación de reglas de graduación muy rígidas y configura una estrategia de egreso articulada alrededor de una sustancial continuidad entre los PTC y el sistema de protección social”.⁷

De este modo, si bien existen reglas de graduación, se intenta prevenir el riesgo de desprotección porque las familias quedan conectadas –ya durante su permanencia en los PT– con un vasto abanico de “programas y acciones complementarias, que siguen acompañando a los beneficiarios para toda la vida”.⁸ Es interesante notar, como lo hace el estudio, que el Plan Brasil Sin Miseria se organiza en torno a tres pilares interdependientes: garantía de ingresos, inclusión productiva (urbana y rural) y acceso a los servicios. La complementariedad y simultaneidad de estos tres ejes redefine radicalmente el rol de las transferen-

cias monetarias y alimenta un circuito virtuoso entre diferentes prestaciones, servicios y oportunidades (más de cien programas y acciones en quince Ministerios y veinte instituciones y empresas o bancos públicos).

El caso chileno muestra analogías con el anterior, aunque el PTC propiamente dicho (Ingreso Ético Familiar, IEF) está fuertemente focalizado y, por tanto, atiende a un número reducido de familias. Una primera analogía se registra en la adopción de “un enfoque universalista y de derechos”, dejando atrás la anterior “orientación guiada por la satisfacción de necesidades básicas no cubiertas”.⁹ Un segundo elemento de proximidad consiste en la atención a las carencias monetarias a la vez que a los procesos de inclusión social y productiva. Esto a través de la vinculación y el acceso preferente de los beneficiarios a la oferta pública de servicios y prestaciones sociales y mediante dos ejes programáticos del IEF, el apoyo psicosocial y el apoyo socio-laboral. La permanencia máxima en el Ingreso Ético Familiar está fijada en dos años, y las reglas de graduación son bastante estrictas, sin embargo la estrategia de salida prevé un acompañamiento por parte del sistema de protección social.

El sistema de protección social de Colombia, en cambio, es más reciente y de menor magnitud en comparación con los de Brasil y Chile. Además,

7. *Ibíd.* 175-176.

8. *Ibíd.* 178.

9. *Ibíd.* 180.

el modelo colombiano “oscila entre el enfoque de derechos y el enfoque del manejo social del riesgo”, con cierta propensión por el segundo.¹⁰ Otro aspecto que lo caracteriza es la fragmentación de los programas de atención a los pobres en un gran número de grupos y categorías. Pese a ello, se observa también en Colombia una estrategia dirigida a dar una atención integral a las familias. Si el principal PTC colombiano (Más Familias en Acción) se aboca fundamentalmente a las transferencias monetarias condicionadas, la Red Unidos, responsable de la estrategia de lucha contra la pobreza extrema, “pretende facilitar la vinculación de la población [con programas y servicios y] cuenta con cogestores locales que acompañan a los beneficiarios en la formulación y el cumplimiento de un plan familiar orientado a conseguir unos logros considerados fundamentales para la superación de la pobreza”.¹¹ De aquí que el esquema de graduación de la Red Unidos esté desvinculado de la dimensión temporal, privilegiando más bien el grado de avance de las condiciones de vida de la población.

Habría sido útil que los autores del estudio incluyeran informaciones sobre los resultados de la articulación entre transferencias monetarias y sistemas de protección social. Es fundamental saber qué ocurre concretamente con las familias cuando dejan

de recibir las prestaciones monetarias. Del mismo modo, queda pendiente un inventario y el análisis de las experiencias más exitosas para promover la capacidad de las familias de generar autónomamente más y mejores ingresos. Esta laguna del estudio se debe probablemente a la escasez de datos y, por tanto, es de desear que se emprendan nuevas líneas de investigación que permitan ahondar en estas cuestiones.

El mérito principal del estudio estriba en la sistematización de las estructuras de funcionamiento de los PTC y de sus dispositivos de graduación. Al comparar los tres casos nacionales, los autores demuestran y reafirman el valor estratégico del adecuado enlazamiento entre prestaciones en metálico y prestaciones en especie.

Dicho de otra forma, los autores corroboran la visión predominante de la literatura sobre la materia según la cual más que la exacta definición de reglas de salida de los PTC, importa consolidar mecanismos que permitan a las familias llegar a ser más autónomas, o sea a valerse por sí misma sin la necesidad de recurrir a la asistencia social. Estos mecanismos suponen unos sistemas de protección social amplios, integrales y de calidad, capaces de abordar la naturaleza multidimensional de la pobreza, pero exceden también la esfera socio-asistencial, ubicándose al mismo tiempo en el mercado de trabajo, la educación y, en

10. *Ibíd.* 178.

11. *Ibíd.* 179.



términos más generales, en las políticas que afrontan los ejes estructurantes de la desigualdad social (ingreso, territorio, género, edad, raza y etnia).

Por ende, la obra va de la mano con las posturas de la CEPAL, que en los últimos años ha impulsado una agenda regional enfocada en “la adopción de una estructura distributiva orientada a la disminución de la desigualdad [y al] fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas que

aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico y prevengan su excesiva concentración”.¹²

En síntesis, este libro representa una contribución importante para el análisis de las políticas públicas de lucha contra la pobreza en América Latina y un sólido punto de referencia para que nuevas investigaciones retomem sus conclusiones y recomendaciones.

12. CEPAL, *Cambio estructural por la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. (Santiago de Chile: CEPAL, 2012).