

Políticas públicas en América Latina: protección social y lucha contra la pobreza

Luis Fernando Vargas-Alzate
Vicepresidente de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (RedIntercol); profesor asistente y coordinador del Área de Relaciones Internacionales, Universidad EAFIT (Medellín)

Ana María Avella Merchán
Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales; joven investigadora de Colciencias, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia

Tassara, Carlo (ed.); Ibarra, Antonio y Vargas Faulbaum, Luis Hernán
Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?

Programa EUROsociAL, 2015
Con la colaboración del Instituto Italo-Latinoamericano (IIIA) y del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) (En línea en acceso abierto)
212 págs.

Isaza, Carolina (ed.)
Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Anuario 2015
Universidad Externado de Colombia, 2015
200 págs.

El enfoque de políticas públicas empezó a difundirse en América Latina tan solo en los años noventa y, a partir de principios de este siglo, los estudios de caso se pusieron de actualidad y empezaron a generar un volumen significativo de datos y publicaciones, acompañados por múltiples iniciativas académicas y el surgimiento de observatorios y grupos de investigación públicos y privados. Es en este contexto que le damos la bienvenida a las dos publicaciones objeto de la presente reseña.

La obra editada por Carlo Tassara, en la que participan también Antonio Ibarra y Luis Hernán Vargas Faulbaum, es una aproximación al estudio de los resultados obtenidos a partir de la implementación de los aún no muy conocidos programas de transferencias condicionadas (PTC). No obstante los ingentes esfuerzos de muchos académicos y de entidades como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), aún falta un camino importante por recorrer para analizar hasta qué punto estos programas representan los mecanismos esperados para aliviar la pobreza y el rezago social en las poblaciones latinoamericanas. En este orden de ideas, el libro *Protección Social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* lleva a cabo una revisión de fondo de estos programas, desde la perspectiva y dinámica de un lector intrigado por los procesos de cambio en América Latina.

Metodológicamente la obra tiene un sustento pertinente en la medida

en que adopta unos propósitos y criterios comunes, claramente definidos en el prólogo y la presentación, que apuntan a dar respuestas a interrogantes centrales desde el punto de vista investigativo y además se encuentran en la agenda de varios gobiernos de la región. Entre ellos, se señalan los siguientes: «focalizar las estrategias de egreso y las reglas de graduación utilizadas en los PTC (...) y elaborar recomendaciones útiles para mejorar la eficacia y la eficiencia en la implementación de los programas en ejecución, por un lado, y afianzar la integración y las sinergias entre los PTC y los sistemas de protección social, por el otro» (p. 9-10).

Más importante aún es notar que los estudios de los casos nacionales abordados en el texto se adentran en el análisis de los cambios que representa el hecho de incluir los PTC en el diseño de las políticas públicas, con miras a otorgar autonomía al individuo, en lugar de continuar con el retrógrado asistencialismo del que hoy son víctima grandes sectores de la sociedad. El texto, elaborado en el marco del Programa EUROSociAL de la Unión Europea y con la coordinación del Instituto Ítalo-Latinoamericano (IILA) y del *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP), expresa de manera explícita la necesidad de fortalecer los procesos que lleven al ser humano a desprenderse de las trampas que lo conducen a la pobreza. A tal efecto, sus autores se encargan de desplegar actividades varias que tienen

como propósito central, en primer lugar, una interacción académica y práctica que lleve al aprendizaje mutuo por parte de europeos y latinoamericanos interesados en procesos de desarrollo y, en segundo lugar, el fomento de nuevas políticas más eficaces en la lucha contra la pobreza en América Latina.

La obra se estructura en cinco capítulos. El primero, tercero y quinto fueron escritos por Carlo Tassara, el segundo por Antonio Ibarra y el cuarto por Luis Vargas. El primer capítulo presenta los temas objeto de la investigación, analiza el posicionamiento político y socioeconómico de la región en el actual contexto internacional, describe las características, la evolución y los propósitos de los PTC y hace un balance de su impacto hasta la fecha. Posteriormente, se abordan los estudios de caso relativos a Brasil, Colombia y Chile, dedicando un capítulo a cada uno de ellos. Lo anterior facilita el acercamiento a contextos muy diferenciados; permite entender los mecanismos, programas y planes de acción que caracterizan cada caso, y facilita la comparación entre el enfoque de manejo social del riesgo, que a veces mantiene elementos de asistencialismo, y 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. Finalmente, el trabajo cierra con un capítulo que analiza detalladamente los PTC, la vulnerabilidad socioeconómica y el funcionamiento de los sistemas de protección social en la

región. Es importante retomar un aspecto concluyente que señala una reflexión central: en América Latina «la población que logra salir de la pobreza sigue enfrentando altos niveles de incertidumbre económica, que en cualquier momento pueden ocasionar una recaída en la pobreza» (p. 169).

Con un libro rico en estadísticas, cifras y datos específicos, que ofrece al lector un completo panorama de la situación social de los casos estudiados, sus autores ofrecen la posibilidad de comprender los avances logrados con la implementación de los PTC y, sobre todo, cómo estos podrían ser aún más eficaces. Cabe decir que se trata de una obra acertada en su propuesta investigativa y metodológica. Queda abierta la invitación a detenerse en su lectura y apreciar los detalles que, por motivos de espacio, no se alcanzaron a mencionar en esta reseña.

El libro *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Anuario 2015* reúne a algunos investigadores del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, quienes abordan diferentes áreas del sector público. Participan además profesores de otras universidades, como Carlo Tassara, de la Universidad de Roma La Sapienza, y autores institucionales, como el Observatorio de políticas públicas, alertas tempranas y procesos emergentes del Instituto Alexander Von Humboldt; la Agencia

Colombiana para la Reintegración (ACR) y el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. El objetivo del texto es analizar los sectores de política pública en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del presidente Santos, «Todos por un nuevo país» (2014-2018), utilizando como insumos las bases del PND y la Ley 1753 de 2015 que lo aprobó, y comparando este con el PND del primer Gobierno de Santos, «Prosperidad para todos» (2010-2014).

El texto se divide en varios ámbitos temáticos y, en cada uno de ellos, los autores abordan las continuidades, las rupturas, las cifras, el presupuesto, los discursos y los retos que enfrenta cada política. Los autores tienen especial respeto por la metodología de comparación de los dos planes de desarrollo, destacando los puntos que cumplen o no con los propósitos de cada sector. Es una publicación que, además, brinda una mirada independiente, pues se hace con un fin académico, que facilita el análisis ecuaníme de los avances en los dos cuatrienios.

Los análisis y resultados en cada sector son diferentes. Para entender los contrastes que ofrece el texto se mencionarán algunos de los artículos. Por ejemplo, Andrés Macías señala que la seguridad ha sido siempre uno de los elementos importantes del Gobierno colombiano en materia de políticas, presupuesto y discurso. Sin embargo, hace un señalamiento que llama la atención pues, según él, las estrategias de construcción de la paz esta vez son

más claras, mostrando que la prioridad del Gobierno ya no es la seguridad en sí misma, sino la consecución de la seguridad como elemento para la consolidación de la paz.

En el área socioeconómica se encuentran dos ejemplos relativos a políticas destacadas en el primer cuatrienio de Gobierno del presidente Santos. El primero es el caso de la política habitacional, donde Johann Julio resalta que las acciones en esta materia fueron novedosas en el primer cuatrienio, pues se estructuró un programa de vivienda gratuita y además se cambió la metodología de focalización de la población objetivo. Pero, al analizar la transición de un período al otro, el autor llega a la conclusión de que las acciones previstas para el cuatrienio 2014-2018 se quedan cortas, pues solo se plantea la continuación y no se hace frente a las externalidades de la política y a la sostenibilidad de la misma. En contraste, Ana Carolina González habla del sector minero-energético, que en el primer período fue catalogado como una de las locomotoras del desarrollo y ahora es concebido como una de las fuentes de financiación de los programas sociales y para la paz. En su análisis, la autora destaca que el sector ha tenido más continuidades que rupturas en los dos gobiernos y que la mayoría de los retos que plantea coinciden con los consignados en las bases del Plan.

En política exterior, Rafael Piñeros expone un caso similar al de la política de vivienda: mientras en el primer período existió una estrategia en torno a

la inserción productiva en los mercados internacionales, y las políticas internacional y de desarrollo fronterizo pretendían conseguir un liderazgo regional, en este cuatrienio se hizo un planteamiento disperso y poco claro de la política exterior, lo que hace que este sector tenga el mismo problema de siempre, la falta de continuidad. Un análisis parecido ofrece el artículo de Carolina Isaza y Erika Redondo sobre la política de buen gobierno, donde hubo continuidad en algunas políticas y rupturas en otras. Sin embargo, las autoras señalan la importancia de temas que se quedaron en la transición, como los de rendición de cuentas y participación ciudadana, pero que son importantes pues no se ha alcanzado un cambio cultural en la administración pública.

Se puede concluir que el *Anuario 2015* es un instrumento completo que aborda los diferentes temas y políticas públicas del Gobierno nacional. Aunque en esta reseña no se mencionan todas, se cubren las principales áreas del sector público y las conclusiones de cada artículo son muy articuladas, permitiendo al lector sacar sus propias deducciones sobre los contrastes, avances y estancamientos en los diferentes temas enfocados. La estructura y la metodología planteada para esta edición permiten tener herramientas suficientes para analizar la transición entre los dos gobiernos del presidente Juan Manuel Santos y tomar las recomendaciones de los autores en materia de política pública para el cumplimiento de los objetivos en cada área.

En definitiva, ambas obras ofrecen una interesante revisión de las políticas públicas en América Latina y tienen un público objetivo variado, pues tanto las personas interesadas en el análisis de políticas públicas, como los tomadores de decisión, pueden tener en cuenta estas publicaciones con el fin de obtener una mirada externa e independiente, que ofrece rigor y objetividad.

Un reto importante: Europa y las migraciones

Fernando Ntutumu Sanchis
Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración Pública, Universitat de València; máster en Democracia y Gobierno, Universidad Autónoma de Madrid

De Lucas, Francisco Javier
Mediterráneo: el naufragio de Europa
Editorial Tirant Humanidades, 2015
170 págs.

Mediterráneo: el naufragio de Europa nos interpela en relación con el naufragio –metáfora de las muertes en este mar– de los valores constituyentes de la idea de Europa. La obra transita desde la crítica teórica a las propuestas políticas, pasando por las cifras concretas. Es, por tanto, un libro de acción política, no únicamente de reflexión: aporta fórmulas listas para ser implementadas desde diversas instancias de decisión (especialmente en el ámbito de la UE). Este libro cumple tres funciones que se entremezclan, por lo que resulta difícil hacer una distinción de las mismas en capítulos, aunque sí sea posible localizar el grueso de las soluciones aportadas en los últimos epígrafes. Por un lado, critica el estado de la realidad migratoria en Europa; por otro, explica los fundamentos teóricos de su crítica, y, en última instancia, trae a colación tanto las cifras que