



Revista Opera

ISSN: 1657-8651

opera@uexternado.edu.co

Universidad Externado de Colombia

Colombia

Ibarra, Antonio

Lucha contra la pobreza y régimen de protección social: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente de Brasil?

Revista Opera, núm. 18, enero-junio, 2016, pp. 133-157

Universidad Externado de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67546312008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LUCHA CONTRA LA POBREZA Y RÉGIMEN DE PROTECCIÓN SOCIAL: ¿QUÉ LECCIONES SACAR DE LA EXPERIENCIA RECIENTE DE BRASIL?

ANTONIO IBARRA*

Resumen

Este artículo analiza la (re)estructuración del sistema de protección social en Brasil desde la Constitución Federal de 1988. Este marco histórico permitió que las políticas sectoriales –por ejemplo, la seguridad social que incluye a la salud, las jubilaciones y pensiones y la asistencia social– pudieran estructurarse para que en un segundo momento fueran creados planes intersectoriales. El Plan Brasil sem Miséria (Brasil sin Miseria) es uno de esos ejemplos que contribuyó a la reducción de la pobreza extrema en ese país.

Palabras clave: Brasil, enfoque intersectorial, pobreza extrema, políticas sociales, políticas públicas, protección social.

FIGHT AGAINST POVERTY AND SOCIAL PROTECTION REGIME: WHICH LESSONS CAN BE TAKEN FROM THE RECENT EXPERIENCE IN BRAZIL?

Abstract

This article analyses the (re)structuration of the social protection system in Brazil since the Federal Constitution of 1988. This historic milestone led to the formation of sectorial politics –for example, social security which includes health, retirement plans and pensions and social assistance– that allowed, in a second phase, the elaboration of intersectorial plans. The *Brazil sem Miséria* (Brazil without Misery) Plan is one of those examples

* Máster en Sociología en la Universidad de Brasilia; especialista en pobreza y mercado de trabajo. Consultor del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil (Plan Brasil sem Miséria) y asesor de la Dirección Técnica del Departamento Intersindical de Estadísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). antonio.ibarra@gmail.com

Recibido: 9 de marzo de 2016 / Modificado: 22 de abril de 2016 / Aceptado: 3 de mayo de 2016

Para citar este artículo

Ibarra, A. (2016). Lucha contra la pobreza y régimen de protección social: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente de Brasil? OPERA, 18, pp. 133-157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.08>

which contributed to the reduction of extreme poverty in that country.

Key words: Brazil, extreme poverty, inter-sectorial approach, public policy, social policies, social protection.

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene por objetivo analizar la evolución del sistema de protección social brasileño en su esfuerzo concomitante de combatir la pobreza y afirmar la ciudadanía social en un contexto de elevada desigualdad. La perspectiva adoptada tratará de los regímenes de protección social desde una visión sociológica y política, considerando la oferta pública de bienes, ingresos y servicios como instrumento para la promoción de dinámicas sociales de inclusión. Estas son de naturaleza variada, resultantes de los modelos por los cuales responden. Al mismo tiempo, señala que tanto los debates políticos como la organización y estructura institucional del Estado influyen los cambios en las políticas sociales.

El marco de referencia para la reformulación del sistema de protección social fue la Constitución Federal de 1998. Circunscrita a los sectores de la población con contratos formales de trabajo, la protección social pasó a ser reconocida como responsabilidad pública y campo de los derechos sociales. Con esas directrices, el sistema de protección social pasó por una progresiva densificación, con mayor o menor avance según la coyuntura.

El gasto social fue ampliado y la institucionalidad de distintas políticas sociales fue

consolidada en un complejo ordenamiento intergubernamental en el que se respetó la amplia autonomía en las tres esferas de gobierno: federal, de los estados y municipal. Tanto en el campo de la garantía de ingreso como en el de la oferta de servicios, la ampliación de la oferta tuvo grandes impactos en los indicadores sociales del país.

A partir de la última década del siglo xx, surge en Brasil, así como en un gran número de países de América Latina y el Caribe, el tema del enfrentamiento del hambre y la pobreza. El nuevo tema superó la concepción largamente difundida de que en esos países la pobreza era una señal del atraso que sería paulatinamente enfrentada con el avance del progreso y del crecimiento económico. La pobreza entendida como herencia y el desarrollo de la economía como solución, configuraban comprensiones resistentes a la problematización de la temática social a partir de los principios de justicia o de derechos sociales. Con la implementación de los programas de transferencia condicionada (PTC) en distintos países esa tradición fue quebrada.

A pesar de las críticas que se hacían a los PTC, de incitación a la dependencia, de errores en la focalización de los programas, de desestímulo al trabajo, estos demostraron ser capaces de, con bajos costos, obtener resultados positivos en los indicadores sociales y, para algunos especialistas, en el campo político (favorables a los gobiernos que los implementan). Al permitir que los pobres puedan comprar lo que quieran, salvo algunas excepciones, con sus beneficios, los PTC sacaron a esas personas de su condición de dependencia. En Brasil, la emergencia vigorosa

de las políticas de combate a la pobreza alteró el debate sobre la protección social y fortaleció la crítica al modelo universalista, acusado de atender a sectores sociales privilegiados, presionar el gasto público de manera excesiva o insostenible, además de movilizar a un sector público ineficiente. Sin embargo, esas críticas no se impusieron en el campo político. Lo que se observó en los últimos veinte años fue el esfuerzo por construir un sistema de protección social que responda a las directrices constitucionales de un sistema universalista de cobertura social en servicios y beneficios, pero que también atienda a los reclamos de justicia social con programas de combate al hambre y a la pobreza. “La sociedad brasileña enfrenta hoy el desafío de, al mismo tiempo, combatir la pobreza y reducir la desigualdad, ampliando el acceso a los derechos sociales en un orden político fundado en el reconocimiento de la igualdad” (Jaccoud, 2009b).

Rocha (2013) distingue la federalización del Programa Bolsa Escola en dos etapas, la primera de 1998 a 2000 y la segunda de 2001 a 2002. Mientras todos esperaban la votación en la Cámara de Diputados del Proyecto de Ley 2.561 de 1992, del senador Eduardo Suplicy sobre del derecho individual de ciudadanía y que trataba del impuesto de ingreso negativo, el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso logró aprobar la Ley 9.533 de 10 de diciembre de 1997, por medio de la cual el Gobierno Federal podía apoyar a gobiernos municipales para la implantación de un programa inspirado en el modelo del Programa Bolsa Escola que se había puesto en marcha en el Distrito Federal, Campinas, Belém y Belo Horizonte. Según Rocha (2013), se trató

de una tentativa del Gobierno Cardoso de tomar la principal bandera en el área social del Partido de los Trabajadores. La ley aprobada establecía que 20 % de los municipios pobres fueran atendidos cada año, con la meta de cobertura total para el 2002. La gestión descentralizada destacaba que el gobierno local tenía una contrapartida de 50 % de los recursos girados por el Gobierno federal para el pago de las transferencias, además de controlar toda la operación y tener que preparar la rendición de cuentas al Gobierno federal. Los municipios también deberían firmar convenio con el Ministerio de Educación para garantizar el cumplimiento de la condicionalidad relacionada con ese dinero.

El fracaso reconocido de la primera etapa se concentraba en “las fragilidades estructurales en cuanto a su diseño, a los procedimientos de registro y selección de beneficiarios, pero también a la relación entre los municipios y el Gobierno federal, representado por el Ministerio de Educación” (Rocha, 2013, p. 89). Al percibir los problemas, el Gobierno decidió flexibilizar las normas para que otros municipios pudieran entrar. Por el lado operacional, como solamente el Censo Demográfico de 1991 tenía la información detallada de los ingresos familiares por municipio, se utilizó esa información, ajustada por la evolución del ingreso por unidad de la federación en las encuestas anuales de hogares (PNAD). Por el lado presupuestario, las familias recibían efectivamente la mitad del valor previsto porque los municipios no tenían las condiciones para ejecutar la contrapartida monetaria.

La segunda etapa a la que se refiere Rocha se inicia en marzo de 2001, cuando se toma

la iniciativa de relanzar el programa Bolsa Escola federal sobre nuevas directrices. Los valores de los beneficios fueron fijados de manera simplificada –R\$ 15 por niño/mes hasta el máximo de tres niños–. La población meta fue cambiada y pasó de los individuos de 7 a 15 años para los de 6 a 14 años. La contrapartida monetaria de los municipios también dejó de ser una exigencia, factor que permitió que estos pudieran crear alguna forma de complementación a las transferencias federales en el caso de los municipios más ricos. La meta para 2001 era atender a 5,8 millones de familias con recursos del Fondo de Combate a la Pobreza¹ (70,6 %) y del presupuesto de la Unión (29,4 %). Además, en 2001 se implantó la tarjeta magnética a través del agente pagador, la Caixa Econômica Federal. Rocha señala que ese hecho redujo drásticamente las posibilidades de uso de transferencia de ingreso como herramienta clientelista o como moneda de valor político al nivel local. Sin embargo, con las posibilidades de complementación, muchos políticos se aprovecharon para insertar sus propagandas políticas en las tarjetas.

Para la segunda etapa también surgieron otros programas de transferencia de ingreso; el Ministerio de Salud trabajaba con Bolsa Alimentación a partir de septiembre de 2001 y el Ministerio de Minas y Energía con el Auxilio Gas en enero de 2002. Según Rocha, la segunda etapa se destaca como un avance hacia la universalización de la protección social.

El reconocimiento a nivel nacional del Programa Bolsa Familia se debe, además del éxito en la unificación de los programas, a la convergencia entre los datos del registro administrativo (CadÚnico) con las encuestas de hogares del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). En 2004, este instituto aplicó un cuestionario complementario para las familias que declaraban recibir beneficios de programas de transferencias de ingreso. A partir de ese movimiento se llevaron a cabo una serie de análisis sobre los errores de inclusión y de exclusión y el debate sobre focalización. El error de inclusión ocurre cuando una familia que no pertenece a la población meta recibe la transferencia, mientras que el error de exclusión ocurre para las familias elegibles que no reciben la transferencia monetaria. Estos cuestionarios complementarios fueron repetidos en 2006. Un estudio (Soares, Riba y Osório, 2007) demostró que los errores de focalización del Programa Bolsa Família son parecidos a los de los programas de México y Chile.

En la parte de seguridad alimentaria, los cuestionarios complementarios se aplicaron en 2004, 2009 y 2013. Se trata, por tanto, de un instrumento importante para la credibilidad y reorientación –cuando necesario– de las políticas sociales en el país. Sin embargo, como no traen información por municipios, las comparaciones entre los resultados de las encuestas de hogares y los registros administrativos deben ser cuidadosas. Además,

¹ Este Fondo estaba compuesto principalmente por el impuesto de comercialización y corresponde a 0,08 puntos porcentuales de la alícuota de 0,38 %.

se deben establecer los mismos criterios que utilizan los programas sociales. Rocha (2013) utiliza contextos geográficos distintos para sus análisis, mientras que las transferencias monetarias y la política de salario mínimo se establecen a nivel nacional.

Los errores de focalización por exclusión —mucho más preocupantes que los errores de inclusión—, en el caso brasileño fueron parcialmente resueltos con la expansión de las familias beneficiarias del Programa Bolsa Família, sobre todo después de 2006. Ya para el Plan Brasil sem Miséria, la búsqueda activa trató justamente de incluir a esas familias que aún no estaban —por distintos motivos— en el programa, pero que en el Censo Demográfico 2010 se registraban en situación de pobreza extrema.

La discusión sobre los errores de focalización no puede limitarse solamente a ser presentados como un problema técnico de registro, como bien afirma Lautier (2010). Se trata de distorsiones inherentes a los programas que no logran captar todas las situaciones. Las herramientas deben ser bastante flexibles a fin de permitir que se puedan incorporar nuevas categorías para situaciones específicas.

La unificación de los programas sociales en el Gobierno Lula permitió que la superposición de familias en los distintos programas sociales del Gobierno anterior pudiera ser sanada, además de optimizar los recursos para la expansión del número de familias beneficiarias. En 2007, a través del Decreto 617, el CadÚnico permite la inscripción de cualquier familia con ingreso mensual de máximo medio salario mínimo per cápita o de tres salarios mínimos en total. Se trata de

un paso importante para la universalización y del reconocimiento de que el CadÚnico es la herramienta para que las familias puedan acceder a cualquier programa social, no solamente al Programa Bolsa Família. Los municipios pueden utilizar el CadÚnico para sus programas propios, con criterios que se pueden determinar autónomamente. La circulación de la lista de beneficiarios en Internet también sirve para que se detecten otros errores y como instrumento de control social.

Mientras los programas sociales del Gobierno Cardoso se concentraban en las familias con niños, el Programa Bolsa Família garantizó la protección para cualquier familia, independientemente de su composición. El piso básico se establece por el beneficio fijo, mientras que el piso variable se distingue para niños y jóvenes con valores diferenciados entre ellos. Así, es la primera vez que la política social opera un programa de distribución de ingreso para la población pobre, independientemente de la comprobación de incapacidad para el trabajo. Se trata del reconocimiento de la relevancia y legitimidad de garantizar un aporte monetario a todos aquellos que se sitúen por bajo de un umbral de ingreso considerado mínimo. Por supuesto que el surgimiento de beneficios monetarios no anclados en la contribución social o en la comprobación del ejercicio de trabajo legítimo hace surgir tensiones en el campo de la protección social, y, a su vez, representa un paso fundamental en el reconocimiento de la incapacidad del sistema económico de promover oportunidades para la población (Jaccoud, 2009b).

Castel (1998) afirma que un sistema de protección social sobrepasa las restricciones impuestas por el moralismo de la filantropía cuando se aproxima la posibilidad de acceso al ingreso del trabajo. La protección social le ofrece esa seguridad al individuo. Así, el presupuesto de esa garantía es la existencia de un compromiso entre distintos sectores de la sociedad para la implantación de un régimen de solidaridad garantizado por el Estado, volcado a la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo de la pobreza.

Desde su elaboración y principalmente después de su promulgación, la participación de la sociedad civil organizada tuvo un rol fundamental para ese desarrollo. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) se coordinaron de manera que sus demandas pudieran ser tenidas en cuenta, principalmente en lo referente a la asistencia social y el fortalecimiento de la agricultura familiar. El diálogo social para la resolución de los conflictos resultó de la maduración de los actores y las instituciones.

La estructuración de la administración pública, sobre todo la federal, también fue fundamental para el desarrollo de las políticas sectoriales. Sin embargo, se trató de un proceso largo y articulado, en el que se trazó y fortaleció el régimen democrático, como en el caso de la Política Nacional de Asistencia Social y la Norma Operacional Básica de Descentralización, construida con los estados y municipios, que se demoró diez años en su proceso de aprobación.

Una vez consolidadas las políticas sectoriales, fue posible estructurar y consolidar un enfoque transversal, o intersectorial, que

permitió desarrollar una mirada multidimensional a las distintas formas de pobreza que existían en el país. El plan Brasil sem Miséria (BSM) fue uno de esos esfuerzos en que se reunieron diversas instituciones con el propósito de superar la pobreza extrema.

La inestabilidad con recesión y con bajo nivel de crecimiento o inflación elevada que se vivió entre los años ochenta y comienzos de los noventa, sumada a la persistencia de altos niveles de desigualdad y heterogeneidad regional, sirvió para repensar las políticas públicas en Brasil. Los programas de lucha contra la pobreza necesariamente deberían tener un carácter nacional y asentarse sobre un “pacto federal” efectivo que no podría ser reducido a la simple descentralización operativa o administrativa.

Apoyados en los estudios de Thomas Piketty y Emmanuel Saez, dos estudiosos brasileños, Souza y Medeiros (2015) afirman que la desigualdad en Brasil aumentó durante el régimen militar de 1964-1985 y disminuyó con el regreso a la democracia. Se establece, por tanto, una relación directa entre el ciclo político y la trayectoria de desigualdad social. La democracia, consolidada en todas las instancias gubernamentales, es fundamental para reducir la pobreza y promover la distribución del ingreso. Al respecto, también los órganos de control desempeñaron un papel importante porque contribuyeron en calificar las acciones y los programas sociales buscando la eficiencia y eficacia en el gasto público federal.

El ciclo económico en los últimos años fue decisivo para la reestructuración del sistema de protección social brasileño. La generación de empleo —entre 2002 y 2014 se

generaron 20,9 millones de puestos de trabajo registrados (crecimiento de 72,8 %)– viabilizó un mayor cubrimiento de personas que gozan de la protección social. Sumado a la política de valorización del salario mínimo, que tuvo una expansión real de 77,2 % entre 2002 y 2015, lo anterior configura una situación muy positiva para la reducción de la pobreza y de la desigualdad social.

Cohn (2013) afirma que la asistencia social en Brasil se consolidó con su vinculación a la seguridad social, pero destaca que el Programa Bolsa Família aún no se ha convertido en un derecho. Por otro lado, en este momento Brasil se encuentra bajo una crisis económica y política severa, y algunos partidos plantearon en el Congreso Nacional un recorte de R\$ 10 mil millones del Programa Bolsa Família (casi un tercio de su presupuesto).

Al respecto, la ministra Tereza Campello (MDS, 2015a) señaló que la aprobación de estas medidas resultaría en la salida de 23 millones de personas del Programa Bolsa Família, 8 millones de las cuales volverían a la pobreza extrema (3,7 de niños y adolescentes), y sensibilizó a los parlamentarios para que el ajuste fiscal no tuviera impacto sobre el programa. Este escenario de posible retroceso en la política de lucha contra la pobreza extrema aconseja llevar a cabo una revisión sobre las lecciones aprendidas en la experiencia de Brasil.

La combinación de varios factores es determinante para desarrollar políticas públicas eficaces. Entre ellos se pueden señalar la maduración de las instituciones y la existencia de canales adecuados para el diálogo con la sociedad civil organizada. La voluntad política de los gobernantes *per se* no garantiza que se

pueda avanzar en este camino. Tampoco es suficiente contar con los recursos económicos necesarios.

El sistema de protección social en Brasil está en constante perfeccionamiento, en busca de la inclusión de la población por medio de un enfoque multidimensional. No se trata de una tarea fácil debido al tamaño continental y a las desigualdades regionales que representan grandes retos para las políticas sociales en el país.

Este artículo analiza la (re)estructuración del sistema de protección social a partir de la Constitución Federal de 1988 para la construcción de las políticas sectoriales. La seguridad social –articulada alrededor del servicio de salud, la asistencia social y las jubilaciones y pensiones– es analizada teniendo en cuenta el desafío representado por la descentralización y el valor agregado constituido por la fuerte participación social. De la misma manera, las políticas orientadas a crear oportunidades para ingresar en el mercado de trabajo y el enfoque intersectorial adoptado por el Plan BSM a partir de 2011.

(RE)ESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

La Constitución Federal de 1988 introdujo el principio de universalización de los derechos básicos de la población brasileña y aseguró aspectos importantes que merecen ser analizados y justifican el apelativo de “Constitución ciudadana”. En el área de la salud y en la educación, los constituyentes estipularon que todos tendrían derecho a los servicios

básicos de salud, y que todos los niños tienen derecho a la educación fundamental.

También se inició el proceso para implementar una política de asistencia social. Además se garantizó que los trabajadores rurales, en su gran mayoría informales, tuvieran derecho a una jubilación equivalente a un salario mínimo. Ese mismo valor también se aplicó a los adultos mayores y personas discapacitadas que no logren alcanzar un ingreso de un cuarto de salario mínimo, por medio de una prestación denominada Beneficio de Prestação Continuada (BPC – Beneficio de Prestación Continua).

Las garantías constitucionales fueron construidas a partir de demandas de la sociedad civil organizada y los movimientos sociales desempeñaron un papel central antes, durante y después de la aprobación de la Constitución. El Programa Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida (Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida), creado por el sociólogo Herbert de Souza en 1993, es un ejemplo importante de esa iniciativa.

Una cuestión central fue (y sigue siendo) llegar a un pacto federativo que facilitara un equilibrio apropiado en la gestión de las políticas sociales. Como Brasil es una república federativa, con 27 Estados y unos 5.570 municipios, las responsabilidades de cada una de las esferas del poder público (federal, estadual y municipal) tenían que estar muy bien definidas para viabilizar el cumplimiento

eficaz y eficiente de las responsabilidades de cada nivel. Como todos pasaron por procesos electorales, tienen la legitimidad asegurada y tienen recursos distintos que permiten la gestión administrativa.

En mayo de 2000 entró en vigencia la Ley de Responsabilidad Fiscal, en la cual las tres esferas del poder público tienen que controlar sus gastos con base en la capacidad de recaudación de tributos. La ley fue creada esencialmente para impedir que los gestores promuevan grandes obras al final de los mandatos y dejen que sus sucesores paguen la cuenta, práctica habitual en las transiciones entre un Gobierno y otro. Cada esfera pasó a tener un porcentaje máximo para gastos de personal, hecho que afectó bastante a los pequeños municipios de baja recaudación. La cuestión del pacto aún no se ha resuelto, principalmente por los rígidos límites impuestos por la Ley de Responsabilidad Fiscal. Según esta Ley, el presidente federal, los gobernadores y los alcaldes no pueden gastar más de 70 % de su presupuesto para pagar los funcionarios².

Antes de la aprobación de la Constitución Federal de 1988, el sistema de protección social cubría esencialmente a los trabajadores registrados por medio del sistema contributivo vigente desde los años treinta e introducido por el Gobierno de Getulio Vargas. Por otro lado, la asistencia social no contributiva se otorgaba a través de organizaciones de caridad.

En la década de los setenta, en plena dictadura militar, se instituyó el Fundo de

² Por supuesto, los alcaldes de las ciudades pequeñas son los más afectados porque cuentan con recursos más limitados.

Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL) y el Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRÓ-RURAL) que garantizaba la mitad del salario mínimo para adultos mayores y personas con discapacidad en el medio rural. En el mismo periodo se introdujo la Renda Mensal Vitalícia (RMV), con un perfil parecido pero que garantizaba un salario mínimo integral.

Posteriormente, se expandió la protección social para darle cobertura a todo el ciclo de vida (pre y poslaboral) y a situaciones particulares (personas con discapacidad, etc.). Para viabilizar operativamente lo anterior se estructuraron prestaciones no contributivas basadas en la corresponsabilización de las tres esferas federativas en cada aspecto.

En este contexto, la Constitución Federal de 1988 permitió “ampliar legalmente la protección social más allá de la vinculación con el empleo registrado que se había logrado tras la creación del Código Laboral en los años cuarenta por el Gobierno de Getúlio Vargas” (Sposatti, 2009). Además de permitir que los trabajadores rurales tuvieran acceso al sistema de jubilaciones y pensiones, el nuevo marco jurídico garantizó los principios de seguridad social y de garantía de derechos mínimos a todos los ciudadanos brasileños. También permitió la transición de un enfoque asistencialista a la adopción de políticas de asistencia social ampliamente inclusivas.

Jaccoud (2014) sostiene que hubo una relación positiva entre políticas universales y políticas selectivas, y que el perfeccionamiento de esa relación puede consolidar la reducción de las desigualdades. Esto se podría lograr con la introducción de mejoras en la gestión descentralizada y la profundización de la in-

tegración intersectorial de políticas y programas. El efecto de esas acciones permite que la protección social avance en la sustentación del agregado ingreso/consumo y contribuye en “la construcción de un camino de sustentabilidad social y política para una trayectoria de crecimiento económico”, lo que permite la protección a situaciones de inactividad o exclusión y promueve la calidad y la productividad del trabajo (p. 647).

Los movimientos sociales deben definir claramente sus propuestas, más allá de las distintas vertientes ideológicas que existen en su seno. De lo contrario, las disputas políticas internas pueden obstaculizar la debida consideración de sus planteamientos por parte de las instituciones.

A pesar de esto, las organizaciones de la sociedad civil coincidieron en priorizar la lucha contra las desigualdades al principio del primer mandato del Gobierno Lula. Ese fue un motivador de la reestructuración/estructuración de las políticas, programas y acciones de la agricultura familiar, las compras públicas y la economía solidaria, entre otras.

En lo económico, la apuesta fue estimular el consumo interno y la expansión del crédito. En ese sentido, la política de valorización del salario mínimo –que entre abril de 2002 y enero de 2016 aumentó a 77,2 % en términos reales (DIEESE, 2015)– fue más importante que la expansión del Programa Bolsa Família. Según Robles y Mirosevic (2013), otros factores decisivos para mejorar las condiciones de vida de la población fueron el aumento del volumen de las exportaciones y la reducción de las tasas de intereses.

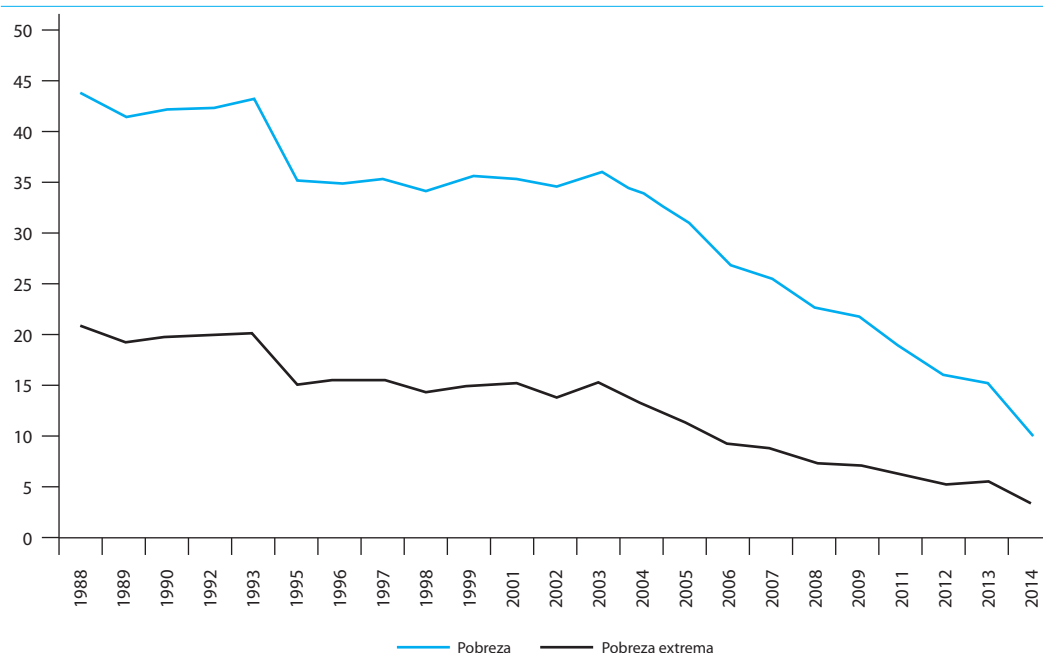
Las centrales sindicales en Brasil tienen muchas diferencias ideológicas y políticas, y su representatividad social es cada vez más baja. Sin embargo, en 2003 lograron una convergencia en apoyo a la política de valorización del salario mínimo, pero no fueron capaces de construir una acción común en otros ámbitos, como la regulación de los trabajadores tercerizados, la reducción de la jornada laboral y la promoción de exenciones tributarias para estimular la generación de empleos en los periodos de crisis.

La figura 1 presenta la evolución de la tasa de pobreza y pobreza extrema en Brasil según líneas de corte basadas en las necesidades calóricas para 24 contextos regionales.

Hay dos momentos que se caracterizan por una disminución relevante: el periodo 1993-1995, cuando las tasas de pobreza extrema disminuyen del 20 al 15 %; y el periodo desde 2003 en adelante, cuando disminuyen tanto la pobreza como la pobreza extrema. Esa tendencia se mantuvo también durante la crisis económica y financiera global que inició en 2008 y afectó duramente a todos los países latinoamericanos.

Las crisis económicas siempre despiertan un debate sobre la necesidad de reducir el gasto público, principalmente en lo social. El ciclo de bajo crecimiento económico que genera una recaudación menor y que agrava el resultado fiscal puede servir de justificación

FIGURA 1. TASA DE POBREZA CON LÍNEAS ESTIMADAS EN NECESIDADES CALÓRICAS*



* El IPEADATA no realizó encuestas en 1991, 1994, 2000 y 2010.

Fuente: Datos 1988-2013 (IPEADATA) (www.ipeadata.gov.br). Datos 2014: estimación del autor.

para el recorte de los gastos. En Brasil se optó por políticas anticíclicas para no penalizar a los sectores más pobres. Un ejemplo claro fue la extensión del número de cupos del seguro por desempleo que realizó el Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) y la continuidad de los incentivos a la agricultura familiar y los demás programas sociales.

Uno de los efectos de las jubilaciones de los trabajadores rurales a partir de 1993, en conjunto con la continuidad del Benefício de Prestação Continuada, fue la reducción significativa de los adultos mayores entre la población en pobreza extrema. Después de ese momento, las familias con niños y adolescentes pasaron a constituir el grupo más consistente en condición de pobreza.

En 2003, la estrategia Fome Zero (Hambre Cero) del Gobierno Lula buscó integrar varias políticas sectoriales volcadas a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza como forma de disminuir las desigualdades sociales. Según Robles y Mirosevic (2006), los ejes centrales de la estrategia fueron, entre otros, el acceso a la alimentación, el fortalecimiento de la agricultura familiar, el aumento de los ingresos familiares y la responsabilidad y participación social.

Los programas de seguridad alimentaria incluyen el Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), los Restaurantes Populares, las Cozinhas Comunitarias, los Bancos de Alimentos, el Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) y el Programa de Aquisição de Alimentos. Desde mediados de 2009, una ley federal establece que al menos 30 % de los recursos transferidos a estados y municipios a través del Fondo Nacional de

Desarrollo de la Educación para el Programa Nacional de Alimentación Escolar deben ser utilizados obligatoriamente en la compra de alimentos provenientes de la agricultura familiar.

El Programa Garantia Safra (cosecha) fue fundamental para aquellos agricultores que tuvieron pérdidas, por falta o exceso de lluvias, de al menos 50 % de su producción de frijoles, maíz, arroz, yuca, algodón y otros productos específicos. Las familias que tuvieran pérdidas tenían derecho a R\$ 850 mensuales (unos USD 215) durante cinco meses para garantizar su sobrevivencia y la reactivación de la producción.

Según Fonseca, Jaccoud y Karam (2013),

...la agenda de lucha contra la pobreza en el país está marcada por el fortalecimiento del Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) y por la unificación de diversas transferencias condicionadas, propuesta que surgió en el equipo de transición del Gobierno del presidente Lula, antes del inicio de su gobierno. La medida ganó cuerpo y densidad al estar centrada en discusiones técnicas e involucró más de diez órganos federales a lo largo de 2003, demostrando la maduración del debate en los círculos académicos y en el interior del propio gobierno (p. 309).

En el CadÚnico están registrados los hogares beneficiarios del Programa Bolsa Família y del Programa Tarifa Social de Energía Eléctrica (TSEE). En 2003, el Programa Bolsa Família alcanzaba a 3,6 millones, mientras que en 2015 le dio cobertura a 13,8 millones de familias (MDS, 2015b). En 2014, el Programa TSEE abarcaba a 13,3 millones de hogares (21,3 % del total nacional), que tu-

vieron acceso a una reducción de sus gastos de electricidad de entre 10 y 65 %, conforme su rango de consumo (MDS, 2015b).

En 2011, el Plan BSM priorizó tres ejes centrales: 1) garantía de ingreso, priorizando las familias en pobreza extrema con niños y adolescentes, 2) inclusión productiva urbana y rural, y 3) acceso a servicios públicos de calidad.

Entre las acciones de inclusión productiva urbana se encuentra el Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica e Empleo (PRONATEC), coordinado por el Ministerio de Educación. De los ocho millones de cupos ofertados por el programa, más de un millón y medio se destina al público de escasos recursos inscrito en el CadÚnico, aprovechando los cursos ofertados por el Sistema S³ y por la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica. Por otro lado, la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS) del Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) lanzó la iniciativa ACESSUAS TRABALHO para promover la inscripción de los jóvenes en los cursos del PRONATEC.

Se destacan también los programas Brasil Sorridente (odontológico) y Olhar Brasil (oftalmológico), promovidos por el Ministerio de la Salud para mejorar las posibilidades de ingreso al mercado laboral. En el propio

MDS, el fortalecimiento de los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS) y de los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS) para las familias e individuos en situación de amenaza o violación de derechos⁴, también sirvieron de base para fortalecer los servicios socioasistenciales.

En el medio rural se destacan el Programa Cisternas, que facilita la construcción de tanques para coleccionar agua de lluvia para el consumo humano o la producción agrícola en la región semiárida del país, y el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA), que promueve el acceso a la alimentación y la agricultura familiar. El PAA compra alimentos directamente a pequeños agricultores, sin la necesidad de licitaciones, para destinarlos a las familias en situación de inseguridad alimentaria y distribuirlos en la red socioasistencial. El grupo gestor del Programa está formado por representantes de seis ministerios liderados por el MDS, como se profundizará más adelante.

La dimensión intersectorial, o sea la articulación de distintos órganos de la administración pública para que logren sinergia con las políticas públicas, fue un factor clave para el éxito de los programas antes mencionados. Es algo difícil de organizar y requiere de una vo-

³ La Constitución Federal de 1988 aseguró una contribución empresarial obligatoria para financiar el llamado Sistema S, conformado por los sectores de la industria (SENAI y Sesi), comercio (SENAC y SESC), transportes (SENAT y sest), agricultura (SENAR) y cooperativismo (SESCOOP). Estos fondos financian actividades dirigidas al mejoramiento profesional (educación y capacitación) y al bienestar (salud y recreación) de sus trabajadores. Las contribuciones inciden sobre las planillas de pago de las empresas que pertenezcan a las categorías antes mencionadas (Tassara *et al.*, 2015, pp. 49-50).

⁴ Violencia física, psicológica, sexual, tráfico de personas, etc.

luntad política fuerte. Según Sposati (2009), “la dimensión intersectorial es, más allá de un principio, un modelo de gestión que supone la convergencia de la acción”. La construcción de esta dimensión intersectorial en el proceso de descentralización exige una organización bastante compleja, pero necesaria para que la política pública se haga presente de forma continua y llegue a las familias más necesitadas en todos los rincones del país.

Un elemento importante para el fortalecimiento de las políticas de transferencia monetaria fue la obligatoriedad de actualización bianual de la información por parte de los beneficiarios. Se trata de un mecanismo necesario, tanto para el seguimiento de los hogares como para el aseguramiento de la asignación prioritaria de los recursos a las familias en situación de pobreza extrema. Al contrario de otros países latinoamericanos, en Brasil no existe un límite temporal de acceso a las transferencias del Programa Bolsa Família. El simple hecho de que muchas familias dejen de actualizar sus datos en el CadÚnico es un indicador de que tuvieron alguna movilidad social, lo cual permite que los recursos de Bolsa Família sean destinados a otras familias más necesitadas.

Además, el cruce de la información disponible en los registros de distintos Ministerios es fundamental para evitar errores de inclusión y exclusión de algunas familias, por un lado, y para validar los datos contenidos en el CadÚnico, por el otro.

Salud

El Sistema Único de Salud (sus) fue creado por la Constitución Federal de 1988, pero la Ley Orgánica de Salud, que detalla su funcionamiento, fue aprobada tan solo a fines de 1990. Una de las principales características de ese sistema es el control social, o sea, la participación de los usuarios en la supervisión del servicio ofrecido por medio de los consejos y las conferencias de salud que existen en todos los municipios brasileños. Cada consejo está compuesto por personas que representan los usuarios del sus (50 % de los miembros), el Gobierno y los prestadores de servicios (25 %), y los profesionales del sector (25 %)⁵. Se trata de un órgano permanente, deliberativo, ya que sus decisiones tienen que ser cumplidas por las administraciones involucradas, y autónomo, porque no está subordinado al Poder Ejecutivo.

Con periodicidad trimestral, los gestores de salud tienen que presentar un informe sobre el estado de avance del plan de salud, la gestión (montos y aplicación de los recursos), las auditorías realizadas, la producción y la oferta de servicios.

El rol de los consejeros es fiscalizar y acompañar la implementación de los servicios de salud, presentar denuncias a los órganos respectivos, definir directrices para la elaboración del plan de salud, establecer directrices y criterios operacionales relativos a la localización y al tipo de unidades prestadoras de servicios.

⁵ El número de consejeros es definido en las conferencias de salud y debe ser especificado por ley.

El Gobierno Federal es el principal financiador de la salud pública en Brasil y aporta alrededor de la mitad de los recursos necesarios, mientras que estados y municipios aportan los recursos restantes. La Unión formula las políticas nacionales, pero la implementación está a cargo de los gestores (estados, municipios, ONG y empresas). El municipio⁶ es responsable por la salud pública de su población y ejerce plenos poderes sobre la gestión de los servicios de salud de su localidad a través de centros de salud o unidades de Saúde da Família, mientras que las personas que necesitan servicios de mayor complejidad son transferidas a hospitales o clínicas especializadas.

Las secretarías de salud del orden estatal y municipal se hacen cargo del aprovisionamiento de las medicinas esenciales, mientras que el Ministerio de Salud se responsabiliza por los medicamentos estratégicos, incluidos en programas específicos como Saúde da Mulher, Tabagismo y Alimentação e Nutrição. Los remedios de alto costo y para tratamientos continuados son comprados por las secretarías estatales de salud y, posteriormente, el 80 % es reembolsado por el Gobierno Federal.

Los estados deben dedicar al menos 12 % de su presupuesto para el financiamiento de la salud, mientras que para los municipios ese porcentaje es de 15 %.

La universalización de la salud ha sido fundamental en la reducción de la desigualdad social en Brasil, aunque el sus sea susceptible de mejoramientos, como por ejemplo, en la

gestión de los trámites burocráticos municipales. Sin embargo, es necesario considerar que antes el sistema público era totalmente centralizado y solo atendía a los contribuyentes de la seguridad social —o sea a 30 millones de personas—, mientras que actualmente el sus le da cobertura a 200 millones de brasileños y ha logrado ampliar notablemente la participación de los usuarios.

Además, el Ministerio de la Salud estima que en 2015 las unidades de atención básica eran 64.000 y los hospitales 5.900 (entre públicos, privados y filantrópicos), mientras que el 75 % de los procedimientos de alta complejidad eran realizados por el sus.

Jubilaciones y pensiones

Si el sistema de jubilaciones y pensiones de Brasil se analiza de manera aislada, se presenta una configuración deficitaria que tiende a empeorar con el tiempo por el envejecimiento de la población. Por ende, durante las últimas dos décadas se promovieron reformas para evitar que ese déficit siga creciendo y comprometa el crecimiento económico (Gentil, 2006).

En su tesis de doctorado, Denise Gentil (2006) destaca que el sistema de seguridad social brasileño es sostenible y genera superávit y que, al mismo tiempo, “un monto significativo de los fondos que se destinan a salud, asistencia social y previdencia es desviado para ser utilizado en el pago de los gastos finan-

⁶ De ser necesario, los municipios pueden pactar con sus homólogos para asegurar el acceso a los servicios de salud que no estén disponibles en su territorio.

cieros de la deuda pública y de otros gastos corrientes del presupuesto fiscal”. A esto se suma el 20 % de los fondos de contribuciones sociales de la Desvinculação das Receitas da União (DRU), mecanismo que permite que el Gobierno utilice esos recursos para otros gastos. La DRU se introdujo en 1994 con el nombre de Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente fue denominada Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), y solo en 2000 asumió la denominación actual.

Según la Constitución Federal de 1988, el financiamiento de la seguridad social se basa en las contribuciones directas de los trabajadores registrados, de parte de los trabajadores independientes y de los empleadores, de la Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), de la Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) y de los fondos de las loterías. La alícuota de la COFINS puede ser de entre 3,0 y 7,6 % sobre la facturación mensual de las empresas, según el tipo de régimen de contribución seleccionado. La alícuota de la CSLL varía entre el 9 y el 20 % de las ganancias de las empresas. Entre 1993 y 2007, otra fuente fue la Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que correspondía al 0,38 % de las transferencias y otros trámites bancarios. La Constitución prevé además que, de ser necesario, el presupuesto de la Unión puede contribuir al financiamiento de la seguridad social. Sin embargo, según Gentil (2006), lo que ocurrió fue exactamente lo contrario, ya que la seguridad social está contribuyendo al presupuesto fiscal.

Asistencia social

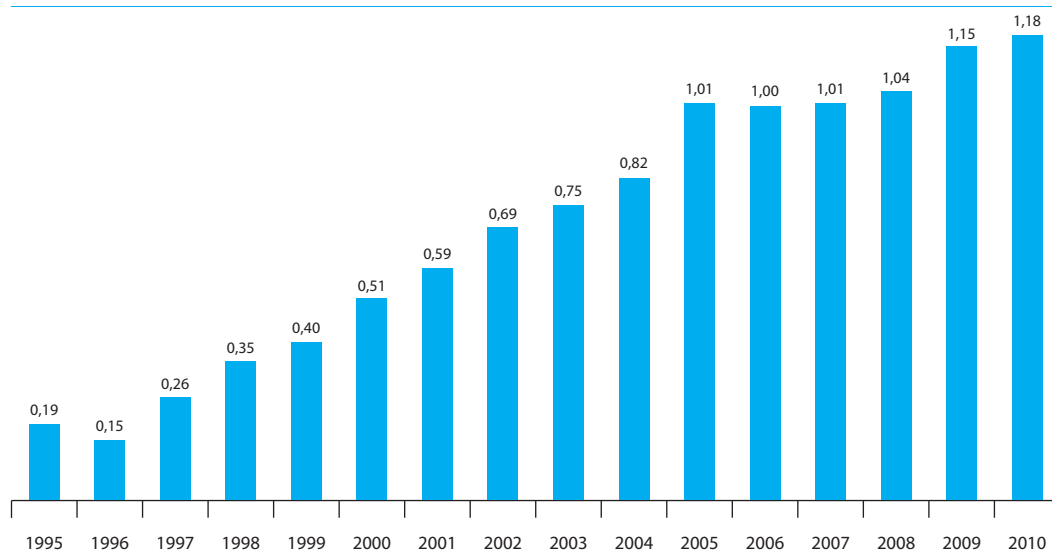
En general, las leyes orgánicas son necesarias para reglamentar y normativizar los procedimientos de las políticas públicas. Después de muchos años de debate y de confrontación de posiciones encontradas, la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) de Brasil fue aprobada en 1993 y definió que la misma es un derecho de los ciudadanos y un deber del Estado, además de destacar que se trata de una política de seguridad social no contributiva.

En este contexto, se estableció que la asistencia social tendría dos vertientes: una focalizada hacia los segmentos de la población en situación de pobreza extrema, y otra más amplia, que abarca otros sectores sociales vulnerables. En lo organizacional, el sistema descentralizado y participativo se rige por la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), cuya ley fue aprobada en 2004 y trata de las normas generales de funcionamiento de las entidades y organizaciones de la asistencia social.

En lo relacionado con la financiación, los órganos de la administración federal deben cuidar del Fondo Nacional de la Asistencia Social, bajo orientación y control de un Consejo Nacional. También se crearon fondos municipales para propósitos específicos de asistencia social.

Según Castro *et al.* (2012), del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgano vinculado al Ministerio de Planeamiento, el gasto de la asistencia social, sumado al gasto en alimentación y nutrición, evolucionó como se observa en la figura 2. Después de 2010, estos datos no fueron actualizados, pero se

FIGURA 2. PORCENTAJE DEL PIB EN ASISTENCIA SOCIAL



Fuente: Castro *et al.*, 2012, p. 13.

indica que esos porcentajes han permanecido estables hasta la fecha.

Un pilar de la asistencia social brasileña es el Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garantiza a los adultos mayores con un ingreso inferior a un cuarto de salario mínimo *per cápita* y a las personas discapacitadas una transferencia monetaria que equivale a un salario mínimo. En diciembre de 2014, recibían este beneficio 2,4 millones de personas discapacitadas y 1,9 millones de adultos mayores (MPS, 2015). El BPC (sumado al gasto para los beneficiarios de la antigua Renda Mensal Vitalicia) representaba el 0,8 % del PIB en 2014, o sea, más que el Programa Bolsa Família, que atiende a más de 13,9 millones de familias.

Los desafíos de la dimensión intersectorial son enormes. En países federales —como

Brasil y México— la situación es aún más complicada. En general, los órganos y las entidades de la administración pública no están preparados y estructurados para trabajar conjuntamente. El hecho de que cada ministerio realice sus actividades de manera independiente se convierte en un problema cuando se necesita trabajar de manera coordinada.

Así las cosas, en Brasil un problema mayor fue la identificación de beneficiarios de distintos programas que utilizan diferentes documentos y están identificados por números y códigos distintos —para jubilaciones, para acceso a crédito rural, para beneficiarios del Bolsa Família, para estudiantes de escuelas públicas, entre otros—. Por otro lado, los órganos de control están cada vez más exigentes con los recursos públicos.

Por ende, a menudo la dimensión intersectorial se ve limitada por las especificidades que se presentan para que los municipios puedan usar recursos transferidos por el Gobierno federal para algunas compras que son esenciales desde el punto de vista social, pero prohibidas por razones administrativas. Por ejemplo, la compra de pañales y productos de higiene de bebés no fue posible porque los mismos no se encuentran entre los ítems del presupuesto del área de educación.

Mercado del trabajo

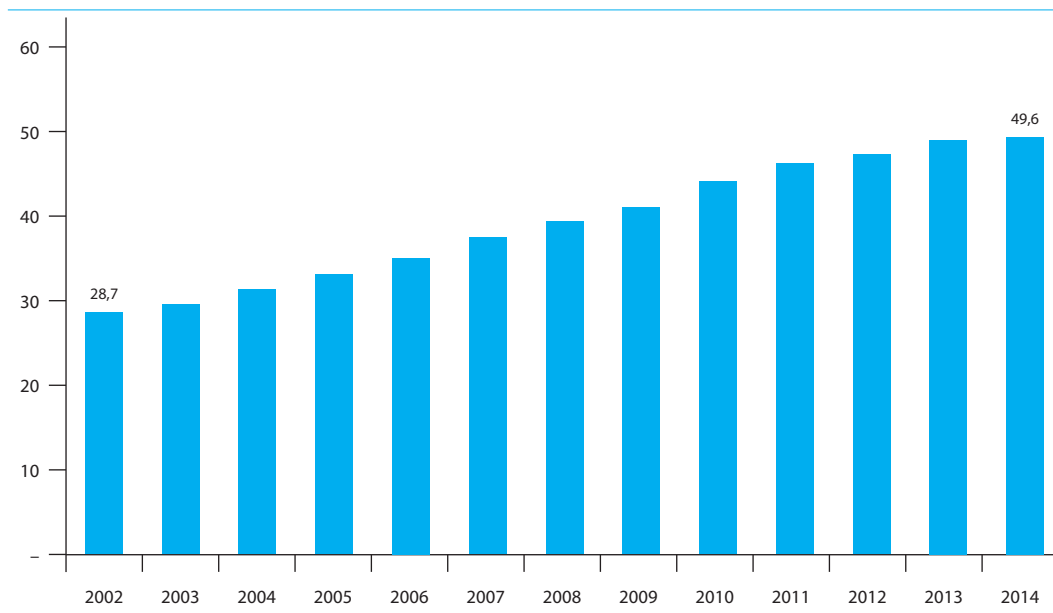
El Ministerio do Trabalho e Previdência Social (MTPS) ha intentado instituir un Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta con

mucha dificultad. Los pequeños municipios tienen poca capacidad de gestión, además de limitaciones financieras. En general, estos municipios cuentan con muy baja actividad económica para promover la inclusión productiva, y la intermediación de mano de obra no alcanza estas localidades. Los jóvenes, en general, migran para los centros urbanos buscando algún trabajo y mandan dinero para las familias.

El mercado del trabajo brasileño siempre estuvo marcado por una relevante presencia de la informalidad, mientras que en los últimos años el empleo formal presentó una tendencia bastante positiva (figura 3).

El 65 % de los empleos generados entre 2002 y 2014 fueron remunerados con hasta

FIGURA 3. AUMENTO DE LOS EMPLEOS FORMALES ENTRE 2002 Y 2014



Fuente: elaboración del autor con base en la Relación Anual de Informaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Empleo (Rais/MTE)

dos salarios mínimos. Si por un lado no fueron trabajos de alta calificación, por otro, lo anterior permitió que parte de la población más pobre tuviera acceso al sistema de protección social a través de su empleo registrado. Sin embargo, la rotación de la mano de obra en Brasil es bastante elevada, ya que la duración promedio de un contrato registrado privado es de 3,5 años. Según la principal encuesta laboral, la tasa de desempleo de la población mayor de 10 años disminuyó de 10,5 en 2003 a 7,5 % en 2014.

Los trabajadores contribuyentes individuales (o cuentapropistas) y los empleadores, que quisieran tener derecho a pensiones, pueden contribuir al régimen general (en contraposición al régimen propio para los funcionarios públicos). En 2013, 8,5 millones de trabajadores (MPS, 2015) se ubicaban en esa situación. Este dato no tiene en cuenta que muchos de ellos a menudo no logran pagar puntualmente las contribuciones, lo que aumenta el tiempo necesario para conseguir la jubilación.

La primera fase del Programa Próximo Passo, antecesor del Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) se implementó entre 2009 y 2011, y realizó cursos de calificación profesional en la construcción civil (en las áreas metropolitanas) y el turismo (en las capitales estatales) para las familias beneficiarias del Programa Bolsa Família. El Programa no tuvo éxito (solo 200 mil graduados y alta evasión) porque se dirigía a sectores demasiado específicos y los cursos eran muy cortos. Su evaluación sirvió como base para el diseño de una segunda fase. En

este contexto, se amplió la oferta temática, se aumentó el número de horas, se ofreció transporte y a veces guarderías para que las madres pudieran seguir los cursos. Además, los nuevos cursos estaban acompañados de tratamiento odontológico y oftalmológico (Programa Brasil Sorridente y Programa Olhar Brasil).

Amélia Cohn (2013) señala dos puntos importantes en cuanto a la inclusión productiva. El primero es que los efectos de este tipo de programas se manifiestan solo a mediano y largo plazo. El segundo punto es que los esfuerzos de inserción laboral de los egresados de los cursos PRONATEC se deben dirigir hacia el empleo asalariado, porque este último asegura una fuente de ingreso estable, mientras que en las otras modalidades (trabajo independiente, por ejemplo), el ingreso es volátil, a menudo relacionado con la prestación de servicios esporádicos. “El trabajo, aunque sea esencial [...] no los libera de la situación de incertidumbre futura en que viven”.

Aunque represente casi una quinta parte del mercado de trabajo de las mujeres, históricamente el trabajo doméstico ha sido bastante descuidado en Brasil. Solamente en 2015, el Congreso dictó las nuevas reglas: ahora este sector tiene derecho al Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), con una alícuota del 8,0 %; al sistema de jubilaciones y pensiones (otro 8,0 %), además de un 0,8 % para seguro contra accidentes y un 3,2 % para seguro en caso de rescisión contractual. Se trata de un universo de 6,4 millones de trabajadores, pero solo el 32 % de estos tienen estos derechos garantizados, o sea, tienen el contrato registrado. Aunque se piense que esa sobrecarga

tributaria disminuye el número de trabajadores registrados, ese gasto puede ser deducido del impuesto de los empleadores y, por ende, no afecta de manera sensible la contratación.

DIMENSIÓN INTERSECTORIAL: PLAN BRASIL SEM MISÉRIA

El Plan Brasil sem Miséria (BSM) fue lanzado en 2011 y promovió una articulación entre los programas sociales en las áreas de asistencia social, salud, educación, saneamiento básico y electricidad. Se buscó la expansión de los servicios públicos para promover la igualdad de oportunidades en la población pobre. El Plan consiste en tres ejes centrales: 1) garantizar un ingreso básico a las familias en pobreza extrema; 2) promover la inclusión productiva tanto en el ámbito urbano como rural; y 3) facilitar el acceso a servicios públicos de calidad. El Plan incluye también un enfoque de “búsqueda activa”, que viabilizó el registro en el CadÚnico de las familias que no estaban inscritas.

La ministra Tereza Campello y Janine Mello (Campello y Falcão, 2014) presentan algunos puntos de inflexión del Plan BSM que ameritan unos comentarios adicionales. El primer elemento relevante consiste en la identificación de una línea monetaria de pobreza extrema. Considerando las dimensiones y las múltiples carencias según la ubicación de residencia (urbano/rural), la adopción de

un indicador común permitió la integración de las nuevas propuestas con la oferta ya existente. Desde el punto de vista técnico, se trata de un paso importante para un país donde varios grupos de trabajo había discutido este tema durante décadas sin llegar a un acuerdo unívoco. Además, sirve de referencia para todas las políticas sociales, aunque todavía se necesita un ajuste en relación con otros programas, como el Benefício de Prestação Continuada (BPC) que se regula por fracción del salario mínimo.

El segundo factor relevante ha sido la universalización de las políticas para combatir la pobreza. La creación, reforma o ampliación de las Unidades Básicas de Salud (UBS) en áreas con gran concentración de población en pobreza extrema fueron consolidadas junto al Ministerio de Salud. La articulación con este ministerio permitió que el personal contratado por el Programa Mais Médicos⁷ fuera ubicado en municipios⁸ donde la carencia de estos profesionales era absoluta. Otros ejemplos fueron el Programa Mais Educação, que estimuló la oferta educativa con horario integral en las escuelas que atendían mayoritariamente a estudiantes pertenecientes a familias en pobreza extrema, y la Ação Brasil Carinhoso, que amplió el número de guarderías para los niños pobres.

El tercer punto está representado por el enfoque de búsqueda activa. Al respecto,

⁷ Este Programa empleó (o vinculó por medio de becas) también médicos de otros países latinoamericanos.

⁸ Caracterizados en su mayoría por la presencia de altos porcentajes de pobreza extrema.

...en lugar de esperar que los más pobres pidieran ayuda, se decidió que el Estado tenía que buscar a esas personas, ello porque esos grupos a menudo ni siquiera tienen información o recursos para inscribirse en un programa social (Tassara *et al.*, 2015, p. 31).

Para que esto fuera posible, se viabilizó incluso la compra de lanchas para facilitar el acceso a regiones remotas como la selva amazónica.

La cuarta innovación ha sido la decisión de cubrir la brecha entre el ingreso real de las familias y el valor de la línea de la pobreza extrema monetaria. El Programa Bolsa Família, implantado en 2003, destinaba un monto para las familias, que no siempre alcanzaba el valor de la línea de pobreza extrema per cápita, o sea que, incluso con la transferencia, todavía estaban en situación de pobreza extrema. El Plan Brasil sem Miséria instauró un beneficio complementario denominado Benefício para Superação da Pobreza Extrema (BSP), para que todas las familias que ya recibían el Programa Bolsa Família pudieran tener un ingreso per cápita superior al valor de la línea de pobreza extrema. El BSP permitió que 22 millones de personas estuvieran fuera de esa condición en términos monetarios. Como los recursos del PBF ya eran bastante elevados, el complemento del BSP fue menor.

El último elemento relevante ha sido la determinación de atribuir a una Secretaría del MDS el papel de coordinación intersectorial de los distintos órganos de la administración federal que operaban en el Plan BSM. Esto permitió dinamizar la articulación entre las entidades, sobre todo en las relaciones ope-

rativas con los estados y los municipios. Hoy día, el Comité Gestor Nacional está compuesto por los ministros de MDS, Casa Civil, Hacienda y Planeamiento. Por otro lado, el Comité Ejecutivo asegura la ejecución de políticas, programas y acciones del Plan y está compuesto por los secretarios-ejecutivos de los mismos ministerios. Finalmente, el Grupo Interministerial de Seguimiento incluye también a la Secretaría General de la Presidencia de la República y a los ministerios de Ciudades, Trabajo y Empleo, Desarrollo Agrario, Salud, Educación e Integración Nacional.

En términos de aprovechamiento de los recursos disponibles, la gestión de las transferencias de los nuevos programas por medio de una sola tarjeta, la de Bolsa Família, facilitó el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y las acciones que componen el Plan BSM.

Los últimos resultados disponibles del Plan BSM, divulgados en octubre de 2014, son impresionantes, más aún si se tiene en cuenta que el Plan empezó a operar en julio de 2011. Por medio de la búsqueda activa se incorporaron a 1,35 millones de familias al Programa Bolsa Família, además de otras 1,2 millones que fueron inscritas en el CadÚnico. El PRONATEC logró matricular a 1,5 millones de alumnos. Aproximadamente 350 mil familias recibieron asistencia técnica, y otras 131 mil recibieron crédito y otros tipos de apoyo (semillas, antiparasitarios, etc.) para la producción agropecuaria. Más de 702 mil niños fueron matriculados en guarderías infantiles. Casi 70 mil familias recibieron la

transferencia de la Bolsa Verde⁹. Sin olvidar que fueron entregadas unas 750 mil cisternas de captación de agua para consumo humano y 88 mil cisternas para la producción agropecuaria (MDS, 2015a, p. 796).

El valor promedio de la transferencia del Programa Bolsa Família pasó de R\$ 94 en 2011 a R\$ 170 en 2015, mientras que para las familias en situación de pobreza extrema el aumento fue aún más significativo: de R\$ 107 a R\$ 242, lo que representó un aumento real del 83 % (MDS, 2015a, p. 796).

A pesar de lo anterior, la coyuntura de recesión económica que vive el país plantea nuevos retos a la política social brasileña. El principal de ellos es la ampliación de la iniciativa de la búsqueda activa para todas las políticas sociales y la consolidación del CadÚnico como instrumento primordial para la ejecución, evaluación y el monitoreo de las políticas mencionadas.

CONCLUSIONES

Según Tassara *et al.*, el sistema brasileño

...se caracteriza por una base legal sólida y anclada a la constitución nacional¹⁰, la clara vinculación de los programas de transferencias condicionadas (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 (2015, p. 176).

En particular, el mismo autor señala que los tres pilares sustantivos en los que se fundamenta la experiencia de Brasil son: 1) una política de promoción y asistencia social basada en programas no contributivos; 2) una política de servicios que cubre las necesidades principales de la población en lo referente a salud y educación; y 3) planes de seguros sociales contributivos diferenciados por el sector público y el sector privado.

Al respecto, se pueden identificar las siguientes lecciones aprendidas de la experiencia de Brasil.

La primera es que la lucha contra la elevada desigualdad social sirvió como motor de transformaciones de la protección social desde la apertura democrática en adelante. La seguridad alimentaria pasó a tener un enfoque específico, primero, con el Programa Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida en los años 1990, y por el Programa Fome Zero en la década siguiente.

Al respecto, se puede afirmar que un propósito prioritario de la política pública

⁹ Es un programa de transferencia condicionado, que apoya la conservación ambiental. Algunas familias que realizan actividades de conservación ambiental en bosques o reservas extractivistas federales, proyectos de desarrollo sostenible, poblaciones indígenas y otras comunidades tradicionales tienen derecho a un valor adicional a la Bolsa Família de R\$ 300 trimestrales.

¹⁰ Lo cual asegura, a su vez, un enfoque de política de Estado que no puede ser afectado por los vaivenes de los cambios de Gobierno generados por los procesos electorales.

brasileña fue aumentar las oportunidades de acceso a la protección social. La Búsqueda Activa del Plan Brasil sem Miséria es un ejemplo bastante claro en ese sentido. El Estado ampara a aquellos que más lo necesitan, ofreciendo servicios públicos de calidad y promoviendo la inclusión y la ciudadanía.

El segundo elemento importante fue la capacidad de analizar de manera exhaustiva la complejidad de la sociedad y las múltiples carencias de la población, por un lado, e identificar las prioridades en la oferta pública de servicios, por el otro. En este contexto, el examen de las necesidades de la población rural fue central para la construcción de programas sociales, principalmente en las regiones noreste y norte del país, donde se concentra más de la mitad de la población en pobreza extrema.

Otra lección aprendida concierne a la valorización de la participación de la sociedad civil organizada en el proceso. Las organizaciones no gubernamentales tuvieron un rol decisivo en diversas ocasiones para defender los derechos específicos de cada sector social. De la misma manera, las centrales sindicales supieron superar sus diferencias para apoyar políticas económicas orientadas a la paulatina recuperación y salvaguardia del poder adquisitivo de los trabajadores.

La Constitución Federal de 1988 permitió una expansión de la protección social que modificó paulatinamente las políticas y los programas anteriores. Por ende, un cuarto elemento relevante es que la universalización de las políticas sociales fue construida a partir de programas inicialmente muy focalizados, que después se ampliaron para cubrir sec-

tores cada vez más amplios de población. Este proceso fue lento, como en el caso de la ampliación de la asistencia social, pero esto permitió avanzar paulatinamente en la consolidación de la institucionalidad, el aumento los recursos disponibles y el aprendizaje de las experiencias anteriores.

En este contexto, el Estado federal tuvo que trabajar simultáneamente para la descentralización de la oferta de servicios públicos y la centralización en el diseño de las políticas sociales y fiscales. Como se trata de una república federativa, la articulación operativa y sectorial de las políticas fue bastante compleja.

Igualmente, se lograron avances notables con sistemas informativos elaborados para facilitar el análisis de los datos, la formulación de las políticas y la transparencia en la administración de los recursos. El CadÚnico, por ejemplo, es una herramienta central para la gestión de múltiples programas y acciones (de distintas esferas gubernamentales) y la efectiva atención a la población más vulnerable. Entre otras, todo esto creó condiciones propicias para incorporar eficazmente a los estados y municipios en la implementación de los programas sociales.

El quinto aprendizaje concierne al tema —bastante controvertido por cierto— del tiempo previsto para la permanencia en los PTC y la continuidad de los mismos. Al respecto, Alcazar (2010, p. 8) anota que no se deben establecer plazos rígidos de permanencia en estos programas porque estos “se encuentran en conflicto con los supuestos objetivos de desarrollo de capital humano a largo plazo”, mientras que Tassara *et al.* observa que:

...las estrategias de egreso no tendrían que estar superadas principalmente al tiempo de permanencia y a las condiciones de elegibilidad. Por el contrario, es imperativo avanzar en la construcción de sistemas de protección social más sólidos y estructurados, y por ende capaces de acompañar las familias durante y después del periodo de afiliación a los PTC (2015, p. 197).

Al respecto, hay que registrar que el Programa Bolsa Família fue elaborado sin que se establecieran plazos predefinidos para lograr la salida de la pobreza y, por ende, la graduación del programa.

Por otro lado, en lo referente a la continuidad, vale la pena recordar que de la evaluación negativa del Programa Próximo Passo surgió el PRONATEC, un programa de capacitación de alcance nacional y vinculado con otras políticas públicas. También fue importante que el Ministerio da Educação (MEC) asumiera la responsabilidad del PRONATEC, ya que el MEC tiene una cobertura territorial que no tenía el gestor del programa anterior. El fortalecimiento de la asistencia social en los municipios también permitió que el trabajo ejecutado por el MDS ganara cobertura territorial y viabilizara la expansión del Programa Bolsa Família.

Finalmente, es importante destacar la existencia de una decidida voluntad política, que hace posible la movilización de los recursos –humanos y financieros– necesarios para avanzar en la articulación de los componentes contributivos y no contributivos del sistema de protección social.

REFERENCIAS

- Alcázar, L. (2010). *Diseño de una estrategia de graduación diferenciada de los hogares beneficiarios del programa Juntos*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Campello, T. y Falcão, T. (2014). O fim da miséria é só um começo. En Campello, T., Falcão, T. y Costa, P. V. (orgs.). *O Brasil Sem Miséria* (pp. 793-823). Brasília: MDS. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdd
- Castel, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes.
- Castro, J. A., Ribeiro, J. A. C., Chaves, J. V. y Duarte, B. C. (2012). *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Nota Técnica IPEA*, 9. Brasília: IPEA. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf
- Cohn, A. (2013). Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF. En Campello, T. y Neri, M. (orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (pp. 455-466). Brasília: IPEA. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf
- DIEESE (2015). Política de Valorização do Salário Mínimo: valor para 2016 é fixado em R\$ 880,00. Recuperado de <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec153SalarioMinimo2016.pdf>
- Falcão, T. y Costa, P. V. A (2014). Linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria. En Campello, T., Falcão, T. y Costa, P. V. (orgs.). *O Brasil Sem Miséria* (pp. 67-96).

- Brasília: MDS. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasil-semmiseria.pdf
- Fonseca, A., Jaccoud, L. y Karam, R. (2013). Da Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. En Fonseca, A. y Fagnani, E. (orgs.). *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania* (vol. 2, pp. 307-334). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Recuperado de <http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2014/04/PolíticasSociais-Vol02.pdf>
- Gentil, D. L. (2006). A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005 [Tesis de doctorado]. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro Recuperado de http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf
- Jaccoud, L. (2014). Aprendizados recientes no enfrentamento da desigualdade. En Campello, T., Falcão, T. y Costa, P. V. (orgs.). *O Brasil Sem Miséria* (pp. 635-652). Brasília: MDS. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf
- Jaccoud, L. (2009). Proteção social no Brasil: debates e desafios. En *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil* (pp. 57-86). Brasília: MDS y Unesco. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf
- Jaccoud, L. (2009b). *Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social*. Brasília: IPEA. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDS/td_1372.pdf
- Lautier, B. (2010). O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia? Salvador, Caderno CRH, 23 (59), 353-368.
- MDS (2015a). Redução da pobreza e o Bolsa Família. Presentación de la ministra Tereza Campelo para la Comisión de Seguridad Social y Familia de la Cámara de los Diputados. Brasília, 02 de dezembro de 2015. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/press_kit/ApresentacaoMinistracsssf-02122015.pdf
- MDS (2015b). Bolsa Família Informa. Brasília, SENARC/MDS, 493, 18 de dezembro de 2015. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/Informe_493_Balanco2015.pdf
- MDS (2015c). *Prestação de Contas Ordinárias Anual: relatório de gestão – 2014*. Brasília: SENARC/MDS. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso_informacao/relatorios_gestao/2014/relatoriogestao_senarc.pdf
- MPS (2015). *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília: MPS. Recuperado de http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/Beps122014_final.pdf
- Robles, C. y Mirosevic, V. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil*. Santiago: CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4105/S2013709_es.pdf?sequence=1
- Rocha, S. (2013). *Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Souza, P. H. G. F. y Medeiros, M. (2015). Top Income Shares and Inequality in Brazil, 1928-2012. *Journal of the Brazilian Sociological Society*, 1 (1), 119-132. Recuperado de <http://diagramaeditorial.com.br/sid/index.php/sid/article/view/2/23>

- Sposati, A. (2009). Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. En *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil* (pp. 13-56). Brasília: MDS & Unesco. Recuperado de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf
- Sposati, A. (2013). Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. *Revista Serviço Social e Sociedade* (116), 652-674. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n116/05.pdf>
- Tassara, C., Ibarra, A. y Vargas Faulbaum, L. H. (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.