

La transición en las políticas sociales en Brasil: del antiguo paradigma al Registro Único

Carlos Alberto Ramos¹
Ana Lucia Lobato²

INTRODUCCIÓN

La década de los años noventa fue próspera en innovaciones en el área social, no sólo en Brasil sino también en varios países de América Latina. Sin embargo, los indicadores de pobreza y distribución del ingreso de la región no parecían ser compatibles con el grado de desarrollo alcanzado ni con los recursos invertidos en el área social. A juzgar por la cantidad de bienes y servicios producidos por las economías de la región y los recursos públicos invertidos en el área social, era de esperar que una menor cantidad de familias viviera por debajo de los niveles mínimos de bienestar material. Esa convicción sobre la factibilidad de reducir la pobreza de manera más o menos drástica y de forma relativamente rápida surgió en un marco de crecientes restricciones fiscales y de pérdida del dinamismo generado durante el período de sustitución de importaciones. En esas condiciones, se requería lograr mejores resultados con los mismos recursos. De allí la imperiosa necesidad de elevar la eficacia y eficiencia de los fondos invertidos en el área social.

También se esperaba que surgieran nuevas propuestas sobre otras formas de intervención, tema que originó múltiples debates. Previamente, las políticas sociales giraban alrededor de programas universales --especialmente en educación y salud-- fuertemente centralizados, con presupuestos poco estables y baja cobertura, en combinación con programas asistencialistas de distribución de alimentos, los cuales se caracterizaban por su fuerte sesgo clientelista. En los años noventa se va consolidando un nuevo paradigma que busca mayor eficacia y eficiencia, sumadas a otros objetivos no económicos como la búsqueda de mayor autonomía de los ciudadanos. Esto da lugar a un diseño institucional con singularidades muy diferentes al modelo anterior: presupuestos relativamente estables y no residuales, descentralización, beneficios monetarios y no en especie, y articulación con la sociedad civil. Lógicamente, la transición entre los paradigmas de intervención en el área social no ha sido lineal y cada país presenta sus especificidades, las cuales están determinadas por sus propias tradiciones, cultura y capacidad de presión de los actores sociales, factores éstos que emergen como corolario de un diseño que, conservando los puntos centrales del nuevo paradigma, adquiere rasgos nacionales específicos.

En este estudio, nuestro objetivo es justamente presentar esa transición entre paradigmas para el caso de Brasil y desarrollar un punto central en esa transición: el proceso de construcción de un Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal (RU) para las familias situadas por debajo de la línea de pobreza. En el caso que nos ocupa,

¹ Departamento de Economía, Universidad de Brasilia-UnB, Brasil.

² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA/Senado Federal/Brasil

este proceso se inició a comienzos de los años noventa, se prolongó a lo largo de la década, se aceleró entre 2000-2003 y actualmente continúa su marcha. De esta forma, el horizonte temporal de nuestro estudio serán los cambios operados desde la década de los años noventa, con énfasis en las transformaciones verificadas después de 2000. Para situar al lector, sin embargo, presentaremos algunas referencias al contexto histórico anterior, especialmente a la estructura institucional introducida por la Constitución de 1988. No discutimos aquí los procesos en términos de la formulación de políticas públicas, sino que nos concentramos en el estudio de las siguientes variables: programas, diseño institucional (quién gerencia, descentralización, identificación del público potencial, etc.) legislación, y fuentes y montos de los recursos.

Dado el objetivo señalado, el estudio se ha estructurado de la siguiente manera: primero se hace un breve recuento histórico de los sistemas de protección social en Brasil y de los cambios introducidos en la Constitución de 1988. A partir de allí se analizarán aquellos aspectos de tal Constitución que serían cruciales en el nuevo paradigma (fuentes de financiación bien definidas y con destinación específica), para posteriormente pasar a estudiar el perfil del mismo, así como los aspectos que lo distinguen del anterior. En seguida mencionamos las fuentes de financiamiento de los programas sociales, un elemento particularmente relevante en el diseño de las políticas sociales modernas. La incipiente formación de una red de protección social en la presente década será el tema de la siguiente sección, donde analizaremos los programas que estuvieron a la vanguardia en aspectos como transferencia de renta, elección de los beneficiarios, integración, diseño jurídico-institucional, sus referentes con respecto al nuevo paradigma, etc. Posteriormente abordaremos los elementos de la transición (ensayos de coordinación de los programas, sustitución de la distribución de alimentos por la transferencia de ingresos, etc.). Luego concentraremos nuestra atención en los programas típicos del nuevo paradigma, los cuales se fueron implementando entre finales de la década anterior y comienzos de la presente, para dar paso al tema de la configuración de la red de protección social en el caso de Brasil (unificación de registros y de las formas de pago, sus aspectos, limitaciones, fragilidades, etc.). Las alteraciones posteriores a 2003 (con el cambio de gobierno) merecerán posteriormente nuestra atención, para concluir con un balance de la experiencia brasileña y los desafíos futuros.

BREVE RESEÑA HISTÓRICA

Los orígenes del sistema de seguridad social en Brasil se remontan a las décadas de veinte y treinta del siglo XX.³ En ese entonces, las iniciativas para establecer formas de protección fueron múltiples: Ley de Accidentes del Trabajo (Ley N° 3.724 del 15/01/1919), Ley Eloy Chaves (Decreto Legislativo N° 4.862 del 24/01/1923), Ley de Vacaciones Pagas (1925), etc.⁴ En los años treinta surgen los institutos de jubilaciones y pensiones, cada uno

³Sin embargo, existen antecedentes en el siglo anterior. Las primeras mutuales que aseguraban cobertura contra ciertos riesgos surgen desde la segunda mitad del siglo XIX. Entre ellas figuran las asociaciones mutualistas de empleados públicos (1835), las de los trabajadores de los ferrocarriles (1888) y las de los trabajadores de correos (1889).

⁴ La Ley Eloy Chaves de 1923 se considera por lo general como el inicio del sistema de protección social brasileño. Esa ley surgió como iniciativa de Eloy de Miranda Chaves, diputado federal por el Partido Republicano Paulista que, en ese año, consigue instituir la Caja de Jubilaciones y

articulado con una categoría profesional. De ser una red vinculada a empresas, el incipiente sistema de protección pasó a convertirse en otra red ligada a categorías profesionales, lo cual la dota de un carácter más nacional ⁵.

Entre 1930 y 1960, fase durante la cual Brasil se transforma de una sociedad eminentemente agrícola en una urbano-industrial, la legislación en el área social registra enormes avances. En 1931 se crea el Ministerio del Trabajo; en 1940 se instituye el salario mínimo; en 1943 se sanciona el marco de regulación que aun hoy en día rige las relaciones capital/trabajo (Consolidación de las Leyes Laborales-CLT) y se crea la Legión Brasileña de Asistencia (LBA), cuyo fin es “asistir” a las personas carentes. Esto hace que posteriormente se la identifique como la típica institución en la cual la lucha contra la miseria se realiza de manera paternalista y clientelista⁶. Recién en 1960 (Ley 3807) se sanciona la primera Ley Orgánica de Previsión Social (LPOS), la cual tiende a uniformizar toda la legislación en esa área y pasa a incorporar profesionales liberales, empleadores y ciertos auxilios específicos (gastos de nacimiento, funerarios, etc.). El sistema de protección social busca cubrir a los trabajadores rurales mediante el Fondo de Asistencia al Trabajador Rural (Funrural), que data de 1963.

Este período entre 1930 y 1960 puede identificarse como una fase durante la cual, no obstante los diversos regímenes políticos (que van desde el populismo autoritario de Getúlio Vargas, pasando por experiencias democráticas de características muy desarrollistas como la de Jusélio Kubichek, hasta populismos más radicalizados como el de Janio Quadros), Brasil consolida un sistema de protección social. Su eje es la relación laboral formalizada, con beneficios que salvo en casos puntuales (como la LBA) estaban anclados a alguna contribución previa.

Con el cambio político de 1964, el sistema de protección social sufre transformaciones que vislumbran su modernización. En 1966 se crea el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), el cual unifica administrativamente todos los institutos de jubilaciones y pensiones, un objetivo que de hecho se concretó en la Ley Orgánica de la Previsión Social (LOPS) de 1960. En 1967 se creó el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), con el fin de flexibilizar el mercado de trabajo y garantizar una indemnización financiera al trabajador despedido sin justa causa⁷. Con el propósito de

Pensiones de los Ferroviarios, el antecedente más lejano de lo que vendría a ser el Instituto Nacional de Seguridad Social (INPS). Esa caja de jubilaciones y pensiones contempla beneficios para el caso de invalidez, jubilación ordinaria, pensión por muerte y asistencia médica. Tales cajas estaban vinculadas a las empresas, y después de la Ley Chaves su crecimiento fue exponencial (se crearon para los puertos, minas, transporte aéreo, energía, agua, etc.). En total surgieron 183, que fueron unificadas en la denominada Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Ferroviarios y Empleados de Servicios Públicos.

⁵ Los institutos que van surgiendo en la década son de las más diversas categorías: marítimos (1933), trabajadores del comercio (1934), bancarios (1934), trabajadores industriales (1936), etc.

⁶ Objeto de acusaciones tradicionales de corrupción, manipulación electoral y personal, etc., era costumbre que la LBA fuera administrada por la esposa del Presidente de la República. Con su extinción en 1995 surgió un marco para la implementación de la moderna política social. Acabar con la LBA constituyó un acto simbólico en la lucha contra esa forma de intervención en el área social. Volveremos sobre este punto más adelante.

⁷ Antes de que se instituyera el FGTS, el asalariado adquiría estabilidad después de 10 años de antigüedad en la firma. Si no había cumplido esos 10 años, el trabajador tenía derecho a un mes de indemnización por cada año trabajado. El FGTS consiste en que el empleador deposita el 8% del salario mensual bruto en una cuenta individual del asalariado (la cuenta debe abrirse en la Caja Económica Federal, un banco estatal federal) que rinde intereses. En caso de despido sin justa

contrarrestar las críticas sobre el carácter concentrador del modelo de desarrollo de los años setenta, el gobierno crea en 1970 el Programa de Integración Social (PIS) para los asalariados del sector privado, y Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (Pasep), para los trabajadores del sector estatal, cuyo objetivo era transferir ingresos a los asalariados a partir de las contribuciones de las empresas.⁸ En 1974 se crean el Estatuto del Trabajador Rural y el Ministerio de Previsión y Asistencia Social, mientras que las leyes sobre beneficios se generalizan (familia numerosa, maternidad, cobertura de beneficios para los empleados domésticos, etc.). En 1976, esa diversificación en la legislación induce a la Consolidación de las Leyes de Previsión Social (CLPS) y en 1977 se crea el Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social (Sinpas) que, subordinado al Ministerio de Previsión y Asistencia Social, constituye la primera tentativa de articular orgánicamente todas las estructuras burocráticas que administraban algún segmento del sistema de protección social.⁹ De esta manera, a partir de mediados de los años sesenta, y especialmente en el transcurso de la siguiente década, Brasil consolidó su sistema de protección social.

causa, el trabajador tiene derecho a retirar el monto de la cuenta. El objetivo del FGTS era dotar de una mínima estabilidad financiera al individuo en tránsito entre un empleo y otro. Otras modalidades para retirar dinero de esa cuenta, distintas al despido sin justa causa, han sido la adquisición de vivienda propia y ciertas enfermedades como cáncer o SIDA. El FGTS siempre ha sido la principal fuente de recursos públicos para financiar políticas en las áreas de vivienda y saneamiento básico (servicios de agua y alcantarillado).

⁸ Hoy día, el PIS/Pasep está unificado y se lo conoce popularmente como PIS. Volveremos posteriormente sobre su contribución, dado que actualmente el PIS es la principal fuente de financiamiento de los programas sociales dirigidos al mercado de trabajo (como el seguro de desempleo). Con el tiempo, las fuentes de contribución y la forma de operacionalización han ido cambiando. Tales fuentes son diversas y, según el ramo de actividad de la empresa, van desde el monto facturado, pasando por los salarios pagos, hasta las retenciones y las transferencias de capital.

⁹ El Sinpas estaba integrado por el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), que otorgaba las jubilaciones y pensiones; el Instituto de Administración Financiera de la Previsión Social (IAFPS), que era el ente encargado de la recaudación de las contribuciones previsionales; el Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Previsión Social (INAMPS), que gerenciaba los servicios médicos; la Fundación Nacional de Bienestar del Menor (Funabem), responsable de implementar todas las medidas dirigidas a la protección de los menores; la Legión Brasileira de Asistencia (LBA), cuyo objetivo era prestar asistencia a las personas carentes; la Central de Medicamentos (Ceme), cuya función era distribuir medicamentos a los pobres, y la Empresa de Procesamiento de Datos de la Previsión Social (Dataprev), una empresa estatal responsable por procesar la información de todo el sistema.

La Constitución de 1988

El año de 1988 marca el inicio de un nuevo ciclo en el sistema de protección social brasileño, debido a las numerosas transformaciones originadas en la promulgación de la nueva Constitución.

En términos de concepción global, el nuevo marco legislativo sanciona la universalización de beneficios que, en la mayoría de los casos, son interpretados como derechos, de suerte que los vínculos con las contribuciones son muy escasos. Se unifican los pisos de beneficios y la definición de un amplio sistema de financiamiento.¹⁰ Si antes el sistema de seguridad social estaba fuertemente ligado a la inserción laboral legalizada (segmento formal), la Constitución tiende a ampliar la cobertura a todos los ciudadanos, es decir, a la universalización.

En la Constitución de 1988 (Capítulo II, Artículo 6) la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, la previsión se definen como derechos sociales. Una buena parte de ese marco jurídico (Título VIII, Capítulos I a VIII) se dedica a los temas relacionados con aspectos sociales. La seguridad social está compuesta por la previsión social, la salud y la asistencia social. De esas tres, la única en la que se establece un vínculo entre beneficios y contribuciones es la previsión social.

Paralelamente a esas tres áreas de acción, la Constitución establece un sistema de financiamiento con presupuesto propio para la seguridad social, siendo las fuentes de financiación la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (Cofins), la recaudación del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), la Contribución Social sobre el Lucro Líquido (CSLL) y el PIS/Pasep.¹¹ En este sentido, ya encontramos en la Constitución de 1988 tendencias que caracterizan lo que denominaremos el nuevo

¹⁰ Esa definición de beneficios como derechos es evidente en varias partes de la Constitución. Por ejemplo, en el Artículo 196 (Título VII, del Orden Social) se afirma que “La Salud es un derecho de todos y un deber del Estado.....”. La Constitución estableció otra serie de características, especialmente la igualdad entre los beneficios urbanos y rurales, un valor básico que no puede ser inferior al salario mínimo y valores nominales que no pueden ser reducidos.

¹¹ Ya hicimos referencia al PIS/Pasep. Con respecto al CSLL, es un porcentaje sobre las ganancias de las empresas que varió en el tiempo. En cuanto al Cofins, la base de cálculo es el monto facturado o los ingresos provenientes de la venta de bienes o servicios con porcentajes que, como en el caso anterior, también variaron en el tiempo. Sin embargo, cabe notar que esas contribuciones no son acumulativas sobre el valor agregado. En Brasil persiste una polémica en torno a los efectos negativos de este tipo de contribución en la eficiencia en general, y especialmente en la competitividad de los productos nacionales en el exterior. En 2002 y 2003 se introdujeron varias modificaciones en las bases de cálculo, a fin de evitar que las contribuciones sean acumulativas y así tomar como referencia el valor agregado. Para no perder recaudación se aumentaron las alícuotas en general. En diciembre de 2003, por ejemplo, mediante medida provisional, el Poder Ejecutivo elevó el porcentaje del Cofins del 3% al 7,6% (salvo para empresas que trabajan en los segmentos de educación, salud, transportes públicos, etc.), aunque se podrán descontar los pagos realizados en las etapas anteriores. La alteración de la base de cálculo del PIS para que no sea acumulativo se realizó el 1º de diciembre de 2002, dado que a partir de esa fecha el pago se hace sobre el valor agregado.

paradigma de la política social: fuentes de financiamiento bien definidas, estables y que no están sujetas a negociaciones periódicas.¹²

Los diversos beneficios establecidos por la Constitución de 1988 fueron tomando cuerpo en un conjunto de instrumentos legales sancionados en los años noventa, a través de los cuales se establecieron pautas tanto para la definición de los beneficios como para la identificación de las fuentes de financiamiento (Ley Orgánica de la Salud de 1990, Ley Orgánica de la Seguridad Social de 1991, Plan de Beneficios de la Previsión Social de 1991, Ley Orgánica de la Asistencia Social de 1993, Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) de 1990). De esta forma, estamos ante la presencia de un movimiento contradictorio. Por un lado, los principios generales esbozados en la Constitución de 1988 dejan de ser la mera expresión de deseos y, en la década posterior, los mecanismos legales dan forma concreta a esos principios. Sin embargo, es también en esa década cuando se manifiestan problemas pendientes (especialmente financieros) que inducen a la sanción de otros instrumentos legales que alteran ese marco jurídico. En 1994, por ejemplo, se estableció el Fondo Social de Emergencia que, no obstante su nombre, tenía por objeto desvincular el 20% de la recaudación (inclusive del área social), para contribuir al equilibrio de las finanzas públicas.¹³

Nos encontramos entonces frente a un movimiento pendular. Por un lado aumentan los intentos (a través de las sucesivas reformas de la previsión) que buscan ligar los beneficios y las contribuciones. Por otro lado, se va perfilando un sistema de protección social en el cual los primeros no guardan relación con las segundas. En todos los casos, se tiende a establecer fuentes de financiamiento definidas y relativamente estables. De esa forma, entre la promulgación de la Constitución de 1988 y mediados de los años noventa se va configurando un sistema de protección social que adopta muchas de las características del nuevo paradigma en materia de política social.

¹² La única fuente de financiamiento que involucra algún tipo de negociación periódica es la Contribución Provisional sobre Movimientos Financieros (CPMF), que grava los movimientos financieros en general. Se creó en 1996 y, como su nombre lo indica, sería transitoria. Inicialmente el porcentaje que se debía captar era del 0,002% sobre el monto transferido, y la recaudación se destinaría al financiamiento de los programas en el área de la salud. Con el tiempo los porcentajes fueron cambiando y la destinación se fue ampliando a otras áreas de los programas sociales. Hoy el impuesto es de 0,0038%, con la siguiente distribución: 0,0020% para salud, 0,0010% para previsión social y 0,0008% para financiar el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza.

¹³ Esa desvinculación de los ingresos recibió el nombre de Fondo de Estabilización Social entre 1994 e 1997. A partir de esa fecha se le dio un nombre que se ajustaba más a su naturaleza, a saber, Fondo de Estabilización Fiscal, hasta 2000 cuando volvió a cambiar de nombre: Desvinculación de los Ingresos Tributarios Federales (DRU). En diciembre de 2003, el Gobierno consiguió prorrogar la DRU hasta 2007, lo que le permite destinar libremente el 20% del presupuesto hasta ese año.

Las singularidades del nuevo paradigma

La vocación del sistema de protección social implícita en la Constitución de 1988 tenía un fuerte sesgo universalista, con fuentes de recursos definidas aunque no establecían --o dejaban abierto-- un vínculo entre beneficios y contribuciones. En la medida en que los beneficios se consideran “derechos” u “obligaciones del Estado”, condicionar un “derecho” a una fuente de financiamiento, a una contribución previa o a la existencia de fondos presupuestarios, es un asunto complejo y polémico.

Por otra parte, muchos de los beneficios parecen tener un carácter universal cuando en realidad su público potencial es mucho más limitado. Tomemos el caso del seguro de desempleo. Teóricamente, dados ciertos requisitos (tiempo de empleo, despido sin justa causa, etc.), éste debería tener como destinatarios a todos los trabajadores. Sin embargo, dado que se requiere que el asalariado tenga su relación de trabajo legalizada, los beneficiarios potenciales se reducen a aquellos vinculados al segmento formal del mercado laboral. Sobre una población económicamente activa de aproximadamente 86 millones de personas, los trabajadores formales suman alrededor 23 millones (27%). Considerando que la pobreza está muy correlacionada con la informalidad de los vínculos laborales, un programa como el seguro de desempleo fue muy cuestionado en cuanto a su capacidad de reducir la pobreza y la concentración del ingreso¹⁴.

Este tipo de cuestionamiento alimentó el debate sobre el sistema de protección social en Brasil y de alguna forma fue la ventana por la que ingresaron las primeras propuestas con un perfil institucional diferente, entre cuyas principales características figuran las siguientes:

Descentralización. Si en el modelo de protección social anterior la gestión de las acciones (su definición, diseño, ejecución, control, etc.) estaba centralizada en la instancia federal del gobierno, en el nuevo paradigma observamos una nítida tendencia hacia la descentralización. Una mayor flexibilidad en función de las características locales tiene varias justificaciones. Las de orden económico tienden a hacer énfasis en la mayor eficacia y eficiencia de los recursos asignados a los programas sociales cuando éstos se descentralizan. Esa mayor eficacia y eficiencia se lograría, por un lado, porque la forma concreta de la intervención tiene en consideración las singularidades de la región, y por otro, debido a la mayor proximidad de la comunidad en lo que tiene que ver con el control de la ejecución, reduciendo (teóricamente) el desvío de recursos y el clientelismo, entre otras distorsiones.

¹⁴ Esbozamos apenas la polémica ilustrando algunos de los aspectos que dieron origen a políticas inspiradas en el nuevo paradigma. Nuestro objetivo no es entrar a debatir este aspecto. En realidad la discusión es mucho más compleja, dado que cabría preguntarse en qué medida un programa puede o debe ser evaluado en función de objetivos que no lo inspiraron. El seguro de desempleo, por ejemplo, no fue creado con la intención de reducir la pobreza sino para proporcionar un nivel mínimo de renta durante la transición de un empleo a otro. De cualquier forma, la discusión de estos aspectos va más allá de nuestros objetivos en este documento.

Criterios técnicos en la distribución de los recursos y selección de los destinatarios. En el antiguo paradigma, la distribución de los recursos no obedecía a criterios definidos y se encontraba bajo la influencia del poder de presión de cada región, grupo social, partido político, ciclo electoral, etc. Esa indefinición se extendía a los destinatarios, quienes podían ser elegidos por afinidades políticas, identidades religiosas u otras características. En el marco de la nueva generación de políticas sociales, tanto la distribución de los recursos (espacialmente, por ejemplo) como la definición de los beneficiarios potenciales se realizan según criterios técnicos. Por ejemplo, en Brasil, es común utilizar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de cada estado/municipio para pautar la distribución espacial de los recursos. En el caso del público beneficiario, prima la misma racionalidad: definir criterios en los cuales se deben encuadrar los candidatos. Por ejemplo, el ingreso familiar per cápita (generalmente 0,25 o 0,5 del salario mínimo) es un parámetro que permite dimensionar al público beneficiario potencial la clientela de un programa.

Focalización de programas. En el antiguo paradigma predominaba la tendencia hacia la universalidad, es decir, a que todo ciudadano tenía derecho a determinados beneficios o servicios. El caso típico lo constituyen la educación y salud. Los programas del nuevo paradigma tienden a definir el público en forma más restringida, utilizando herramientas técnicas. Reducir el universo potencial puede responder a diversas justificaciones. Encontramos nuevamente en este caso aspectos ligados a la eficiencia y eficacia. Dada la limitación de recursos, el programa debería privilegiar --o directamente restringirse-- a determinado público. De esa forma, el impacto del proyecto sería mayor debido a que se minimizarían las “fugas” (beneficios que le llegan a un público que, por ejemplo, cuenta con un nivel de ingreso que le permite satisfacer sus necesidades por la vía del mercado). En el principio de focalización también puede primar un criterio de equidad. En la medida en que los recursos son escasos, se debería privilegiar el acceso de aquellos individuos/familias menos favorecidos a los beneficios del programa.

Participación de la sociedad civil. Al igual que la descentralización y la focalización, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la concepción, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas sociales puede dar lugar a diversas lecturas. También en este caso, los aspectos ligados con el logro de una mayor eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos pueden ser una forma de justificar la cooperación con sindicatos, iglesias, universidades, ONG, etc. Se podría decir, por ejemplo, que esas organizaciones serían menos burocráticas que las instancias del Estado, lo que aceleraría la ejecución de un programa. Por otra parte, al igual que en el caso de la descentralización, la participación activa de la sociedad civil reduciría el desvío de recursos y las prácticas clientelistas, lo cual contribuiría a mejorar la calidad de los procesos políticos.

Contrapartidas (Combinación de aspectos compensatorios y estructurales). Una de las críticas actuales al Estado Benefactor tradicional se basa en la identificación de elementos que inducen una relación de dependencia estructural de los beneficiados

con las políticas y programas. Por diversos motivos (estigmas que dificultan la reinserción, pocos incentivos que induzcan a alterar la situación que llevó al individuo a ser beneficiario, etc.), los beneficiarios del sistema de protección terminaría en una situación de inercia, sin que se le suministren los mecanismos que le permitan revertir las causas estructurales que la llevaron a depender del sistema. La nueva concepción de las políticas sociales tiende a ofrecer una “puerta de salida”, tanto para la actual generación (cursos de formación profesional para los beneficiarios, acceso a líneas de microcrédito, etc.) como para las futuras (obligación de permanencia escolar para los hijos jóvenes de los beneficiarios, por ejemplo). De esta forma, se pretende romper el círculo estructural de reproducción de la pobreza, inclusive entre generaciones¹⁵. Así, cada receptor de un beneficio debe dar una contrapartida (alfabetización, cursos de formación profesional, permanencia de los hijos en la escuela, exámenes médicos) que le permita prescindir del mismo en el futuro.

Presupuestos estables. Por lo general, las fuentes de recursos de los programas sociales tradicionales no estaban definidas, de modo que se financiaban con recursos generales (impuestos). En ese contexto, los montos anuales destinados al financiamiento de los programas eran motivo de periódica negociación y se encontraban bajo la influencia de numerosos factores como los ciclos electorales y macroeconómicos. En épocas de crisis, por ejemplo, cuando las fuentes de recaudación se reducían debido a la caída en el nivel de actividad, la disputa por los recursos más escasos aumentaba, es decir, en el preciso momento en que las demandas por compensaciones en el área social se elevaban. En general, los

¹⁵ Tal vez el círculo vicioso más famoso sea la trampa intergeneracional de la pobreza mediada por la escolarización. Conviene detenernos brevemente en los argumentos, debido a que este marco interpretativo inspiró diversos programas de la red de protección social en Brasil. Se parte de que la situación de pobreza induciría a las familias en esa condición a enviar a sus hijos al mercado de trabajo a una edad temprana, comprometiendo así su escolarización (sea en años de estudio, en calidad del aprendizaje, etc.) y sus rendimientos en el transcurso de su edad activa (suponiendo, como la evidencia empírica lo indica, que existe una estrecha correlación entre escolaridad e ingreso). Así, la pobreza de la actual generación se explica por la pobreza de la generación que la precedió (la trampa de la pobreza intergeneracional). En esas circunstancias, elevar la oferta de escuelas o de cupos escolares resulta insuficiente, dado que los hijos de familias pobres están al margen del sistema escolar no porque no se percaten de los beneficios que esto les reportaría sino debido a que, dada su elevada tasa de preferencia intertemporal o preferencia por el presente originada en su situación de miseria, los mayores rendimientos futuros conllevan un reducido valor presente (por la elevada tasa de descuento). Es así como una mayor oferta de cupos escolares debería complementarse con una transferencia de renta que compense a las familias por el costo de oportunidad (los ingresos que dejan de recibir) de los chicos que ahora estudian y no trabajan. De esa forma se estaría rompiendo el círculo de reproducción estructural. Este diagnóstico, no obstante su elegancia argumental, debe ser sometido a una verificación empírica. En Brasil, por ejemplo, los datos indican que entre la población joven de los primeros deciles es elevado el porcentaje de niños de 7 a 14 años que no participa en el mercado de trabajo ni frecuenta la escuela. Entre las familias pobres --hasta 0,5 del salario mínimo de renta familiar per cápita--, el 3,5 % de los chicos no estudia, trabaja y/o busca trabajo. El porcentaje de niños que se dedica únicamente a trabajar no llega a 1% (0,75%). O sea que la inasistencia a la escuela no se deriva de la participación en el mercado de trabajo. Por otra parte, cabe notar que el beneficio de un programa debe estar correlacionado con el ingreso que obtienen los niños de su participación en el mercado de trabajo.

recursos destinados al área social eran residuales y se convertían en la “variable de ajuste” cuando era necesario realizar recortes. En el nuevo paradigma de políticas públicas en el área social, las fuentes de financiamiento son más o menos estables, con sus orígenes bien definidos, de manera que los montos no están sujetos a procesos anuales de negociación o correlacionados con el ciclo político.

Monitoreo y evaluación. Las prácticas de monitoreo y evaluación de los programas son un componente usual del nuevo paradigma. Controlar las metas financieras y físicas, así como determinar el grado de cumplimiento de los objetivos y la relación costo-beneficio son actividades corrientes en las formas modernas de intervención en el área social. Se trata de actividades realizadas tanto por sectores de la propia burocracia del Estado (especialmente en el monitoreo), como por organismos externos (universidades, centros de investigación, etc., en el caso de las evaluaciones de impacto), cuyos resultados sirven para rendir cuentas a la sociedad y como insumo para realimentar el diseño y la ejecución de los propios programas.

Las fuentes de financiamiento en el área social

Con el tiempo --en parte por la necesidad de reglamentar las disposiciones de la Constitución y por el surgimiento del nuevo paradigma-- se fueron creando fondos con objetivos y fuentes de recursos bien definidos. Reasignar esos recursos resultaba difícil tanto dentro del Poder Ejecutivo como entre éste y el Poder Legislativo, pues implicaba alterar el marco jurídico. A continuación se describen algunos de estos fondos:

Fondo de Amparo al Trabajador (FAT). El FAT es un fondo que financia todas las políticas dirigidas al mercado de trabajo (seguro de desempleo, formación profesional, intermediación, etc.) e incluye una política de ingresos cuyo público beneficiario son los trabajadores del sector formal con un ingreso hasta de dos salarios mínimos de renta media mensual.¹⁶ La fuente de financiamiento del FAT es la recaudación del PIS/Pasep que, de acuerdo con la Constitución de 1988, dejó de ser acreditada a cuentas individuales de los trabajadores y pasó a constituir un fondo colectivo para financiar las políticas de empleo. Parte de esa recaudación (40%) va al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) para financiar proyectos con impactos positivos sobre el nivel de empleo¹⁷. El FAT es

¹⁶ El denominado abono salarial consiste en el pago de una remuneración mínima a los trabajadores del sector formal que ganan, como media mensual, hasta dos salarios mínimo. Este beneficio está establecido en la Constitución Federal (Artículo 239, § 3º, reglamentado por la Ley N° 7.998, del 11 de enero de 1990). Según la Ley N° 7.998 del 11 de enero de 1990, además de ganar como media mensual hasta dos salarios mínimos, también se requiere haber desempeñado actividades durante 30 días en el año de referencia y estar registrado en el PIS/Pasep durante por lo menos cinco años).

¹⁷ Esa transferencia de recursos al BNDES (40% de la recaudación) es en realidad una forma de asignar los recursos del FAT. El BNDES “administra” ese dinero y debe pagar los intereses al fondo. De esa forma, como esa parte de lo recaudado (los intereses) es creciente, su importancia irá en aumento y con el tiempo puede llegar a superar al propio PIS/Pasep como fuente de financiamiento. Por otra parte, los recursos que administra el BNDES son de propiedad del FAT y en ese sentido pueden ser solicitados en caso de necesidad. Teóricamente deberían financiar

un ejemplo de un fondo con recursos relativamente estables que viabilizó la implementación de políticas en el área social. La recaudación del FAT asciende a un poco menos del 1% del PIB.¹⁸

Tanto el FAT como todas las políticas que éste financia son administrados en líneas generales por consejos en los cuales tienen asiento representantes de la sociedad civil. En el nivel federal, el FAT es administrado por el Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (Codefat), un consejo tripartito y paritario en el cual tienen asiento tres representantes del gobierno, tres de los sindicatos de trabajadores y tres del sector empresarial. Esta modalidad de gestión se reproduce en los estados y municipios mediante las Comisiones Estatales y Municipales de Empleo.

Fondo de Mantenimiento del Desarrollo de la Enseñanza Básica y de la Valorización del Magisterio (Fundef). Creado en septiembre de 1996 a través de la Enmienda Constitucional N° 14, y después de diversas reglamentaciones (Ley N° 9.424 de 1996 y Decreto N° 2.264 de 1997), el Fundef fue implementado en 1998 como fuente de recursos estables dirigidos al financiamiento de la educación básica. Al tenor de la Constitución de 1988, el 25% de los recursos recaudados por los estados y municipios va a financiar los servicios educativos. Al mismo tiempo, y conforme a la enmienda constitucional que instituyó el Fundef, el 60% de ese flujo destinado a la educación (o sea, 15% de los recursos recaudados) debe asignarse específicamente al financiamiento de la educación primaria.

Además de esa destinación a fines específicos, el Fundef presenta una característica distributiva. Este fondo recibe un porcentaje (15%) de fuentes establecidas (Impuesto a la Circulación de Mercaderías-ICMS; Fondo de Participación de los Municipios-FPM; Fondo de Participación de los Estados-FPE, e impuesto sobre ciertas exportaciones, etc.) que de otro modo iría a engrosar las arcas de los estados y municipios. Ese porcentaje alimenta el Fundef, mientras que la esfera federal complementa los recursos de los estados en el caso de que el monto asignado a la educación primaria sea menor al establecido por el Presidente de la República. Ese complemento se realiza con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE). En 1998-1999, el valor mínimo por alumno era de R\$315¹⁹. A

proyectos que conduzcan a la creación de empleos, pues en los años noventa hubo mucha polémica sobre los reales desdoblamientos de los financiamientos del BNDES con dinero del FAT sobre el empleo. Diversos actores (especialmente los sindicatos) afirmaban que al financiar la modernización de las empresas y la introducción de tecnologías intensivas en capital, los créditos del BNDES acababan teniendo un impacto negativo en el empleo.

¹⁸ Ya descontadas las retenciones del 20% debido a las Desvinculaciones de los Ingresos Federales (DRU por sus siglas en portugués).

¹⁹ Es difícil elegir un parámetro para dar una idea de la magnitud de esos valores. Podríamos tomar el valor del dólar. En ese caso los valores serían de US\$271 (1998) y US\$174 (1999). Sin embargo, como en enero de 1999 el régimen de tasa de cambio se modificó (se pasó de utilizar la tasa de cambio como ancla nominal de la política de estabilización a un régimen de flotación libre), la alteración provocó una fuerte desvalorización de la moneda nacional (el real). Es por ello que utilizar el dólar como parámetro para transmitir una idea de los valores puede ser motivo de

partir del año 2000, el gobierno introdujo valores diferenciados para la primera y segunda mitades del primer nivel.²⁰ En el año 2003 los valores fueron de R\$446,00 y R\$468,30 (US\$145 y US\$152,04 ó 1,85 y 1,95 salarios mínimos). En términos reales deflactados por el Índice Nacional de Precios al Consumidor-INPC), en el año 2003 los valores fueron similares a los observados en 1998.

Resumiendo, el Gobierno Central distribuye los recursos del Fundef según criterios técnicos bien definidos. Esas transferencias se complementan con los recursos que cada estado/municipio debe invertir en educación (el 15% del recaudo). De no satisfacer el mínimo establecido por alumno para el año en cuestión, el gobierno federal complementa los recursos.²¹ Se estima que Brasil destina 2,5% del PIB a la educación primaria.²²

Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE). El FNDE es una fuente de financiamiento administrada por una autarquía dentro del propio Ministerio de Educación cuyo objetivo es garantizar a todos los jóvenes una educación básica. Son varios los programas que administra: el Programa Nacional de Alimentación Escolar, el Programa Nacional del Libro Didáctico, el Programa Dinero Directo en la Escuela, el Programa Nacional de Biblioteca en la Escuela, el Programa Nacional de Salud Escolar y el Programa Nacional de Transporte Escolar. El FNDE también se encarga de otros programas más específicos (como educación indígena, educación especial, etc.). Los beneficiarios son los alumnos de enseñanza básica (primaria) de las escuelas públicas de los diferentes ámbitos (federal, estatal y municipal).

La fuente de financiamiento es la contribución denominada Salario Educación, que representa aproximadamente el 60% de los recursos federales destinados a la educación básica. Esta contribución se remonta a los años sesenta y consiste en un impuesto del 2,5% sobre el monto de salarios pagos por todas las empresas que tengan más de 100 trabajadores.

Fondo Nacional de Salud (FNS). No obstante haber sido creado en 1969, el FNS fue estructurado en su versión actual en 1993 (Decreto N° 806) y luego en 2001 (Decretos N° 3774 y N° 3964), con el objeto de viabilizar financieramente el Sistema Único de Salud (SUS), la estructura pública universal y gratuita de salud. Asimismo es el gestor financiero de los recursos que viabilizan el SUS. El Decreto

críticas. Otro parámetro puede ser el salario mínimo. Así, el valor establecido en 1998 fue de 2,5 salarios mínimos y de 2,35 en 1999.

²⁰ En términos del sistema brasileño, 1ª a 4ª series y 5ª a 8ª series del primer nivel. Los establecimientos de enseñanza especial y las escuelas rurales también tienen valores diferenciados.

²¹ Los criterios técnicos para la transferencia de recursos se determinan en función del número de alumnos matriculados en cada esfera (estatal y municipal) el año anterior. El número de alumnos surge del censo escolar realizado por el Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educacionais (INEP), un órgano de investigación y producción de estadísticas vinculado al Ministerio de Educación. Del total transferido por cuenta del Fundef, el 60% debe ser asignado al pago de los maestros en ejercicio efectivo de actividades pedagógicas.

²² Sobre las cifras del gasto social, véase Abrahão *et al.* (2003) y Fernandes *et al.* (1998)

Nº 3964 sustenta las transferencias de recursos a los Fondos de Salud Estatales y Municipales, a otros organismos públicos e incluso a organizaciones de la sociedad civil. El Fondo Nacional de Salud se encuentra bajo el control del Consejo Nacional de Salud, al igual que otros programas de esta esfera.

Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS). Este fondo fue instituido por la Ley Nº 8742 (7 de diciembre de 1993) y reglamentado mediante el Decreto Nº 1606 (25 de agosto de 1995). El FNAS financia los programas tradicionalmente denominados de asistencia social que no exigen contribuciones previas y están destinados a las poblaciones de menores recursos (programas que, teóricamente, deberían estar muy bien focalizados). Entre éstos se destacan los Beneficios de Prestación Continuada, el primer antecedente destinado a garantizar una renta mínima a determinados segmentos de la población. Este fondo se nutre de fuentes de diversos orígenes como son los recursos provenientes de los juegos de azar administrados por la Caja Económica Federal, la Contribución Social al Lucro Líquido (CSLL) y otras. Al igual que otros fondos ya mencionados, éste se encuentra bajo la supervisión del Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS) y sólo podrá transferir recursos a los estados y municipios si estos también poseen un consejo, un fondo de asistencia social y un plan de asistencia social.²³

Fondo Nacional de Combate y Erradicación de la Pobreza. En diciembre del año 2000, mediante la Enmienda Constitucional Nº 31 se creó el Fondo Nacional de Combate y Erradicación de la Pobreza (Disposiciones Constitucionales Transitorias, Artículos 79, 80 y 81). Este fondo surge de una elevación en 0,008% de la Contribución Provisional sobre Movimientos Financieros (CPMF), un incremento de 5% del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), donaciones y un posible impuesto a las grandes fortunas (en caso de ser implementado).

El público beneficiario de este fondo son familias con un ingreso per cápita de medio salario mínimo, que es la línea de pobreza generalmente utilizada para fines operacionales en Brasil²⁴. Los destinatarios potenciales de los programas financiados con este fondo no solamente están definidos en términos de sus ingresos sino también geográficamente, según lo establece el Decreto Presidencial Nº 3997

²³ Programas federales como la Renta Mensual Vitalicia están lógicamente exentos de estos requisitos. Todas las acciones en el ámbito de la asistencia social están reguladas por la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS), sancionada el 7 de diciembre de 1993 (Ley Nº 8742) y que en Brasil ha sido asumida como un marco para la modernización de las políticas de asistencia social. En ella se encuentra no sólo la definición de lo que se entiende por asistencia social, sino las características que deben orientar las políticas (descentralización, control social, etc.). Asimismo designa al CNAS como el consejo que supervisará acciones en el área, definirá los criterios para la transferencia federal de recursos a los estados y municipios, y certificará la naturaleza filantrópica de organismos y entidades que actúan en el área social, entre otras cosas.

²⁴ No discutiremos aquí los méritos de la consistencia metodológica en el momento de establecer una línea de pobreza teniendo como referencia el salario mínimo. En general, en Brasil los programas sociales utilizan 0,25 salarios mínimos de renta familiar per cápita para definir a los indigentes (extrema pobreza) y 0,5 salarios mínimos para definir el umbral de la pobreza.

de diciembre de 2001, a través del cual se reglamenta el Fondo.²⁵ En enero de 2003, el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate contra el Hambre fue designado como órgano responsable de la administración del fondo. Sin embargo, con la extinción de dicho Ministerio en febrero de 2004, este organismo volvió a ser gerenciado por el Ministerio de Asistencia Social, actualmente Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra Hambre.

ANTECEDENTES INMEDIATOS

Como ya lo indicamos, el proceso de modernización de las políticas sociales tiene antecedentes en los años ochenta, pero ganó impulso en los años noventa. Las singularidades de lo que denominamos políticas sociales de nueva generación se encontraban ya presentes en un conjunto de programas que de alguna forma impulsaron el proceso.

Programa de Garantía de Renta Mínima (PGRM)

A comienzos de los años noventa, el senador Eduardo Suplicy, pionero del debate sobre programas de transferencia monetaria que aseguraran un ingreso mínimo a toda la población, presentó un proyecto de ley aprobado por unanimidad en el cual se proponía un beneficio social que: (i) beneficiara a los individuos cuya renta esté situada por debajo de un determinado límite (o sea focalizado), y (ii) fuera en dinero y no en servicios o bienes.²⁶

Ya desde sus comienzos, el propio senador Suplicy caracterizaba al programa como revolucionario en el área social debido a que: (i) eleva la autonomía de los beneficiarios, dado que ellos podrían gastar el beneficio según sus preferencias; (ii) reduce las posibilidades de corrupción, desvío de recursos, trámites burocráticos, etc., potencialmente

²⁵ En términos espaciales, los beneficiados tendrían que residir en municipalidades cubiertas por el Proyecto Alborada, el Programa Comunidad Solidaria y el Plan de Convivencia con el Semiárido e Inclusión Social. Más adelante analizaremos algunos programas como el Proyecto Alborada. De cualquier forma, todos se concentran en las áreas más marginalizadas del país.

²⁶ Podríamos agregar otra característica: tendría incentivos para el trabajo. Como la base teórica de referencia es el impuesto de renta negativo de Milton Friedman, el beneficio varía según los ingresos laborales. Cuanto mayor sea esta renta mayor será la renta total (valor del beneficio + renta del trabajo). De esta forma siempre existirá un incentivo para ofrecer más trabajo en el mercado. En realidad, esa ausencia de desincentivo al trabajo es polémica, dado que va a depender de las preferencias (marginales) de cada individuo entre la valoración del ocio y la valoración del dinero (o de los bienes y servicios que puede comprar con ese dinero). Sin entrar en esta polémica, lo concreto es que no se asegura únicamente una renta mínima para todos aquellos que estén por debajo de la línea de ese mínimo. Imaginemos que esa renta mínima sea de 100. Una alternativa sería complementar los ingresos del individuo de tal forma que se le aseguren esos 100. En este caso, el individuo que gana cero recibe un beneficio de 100 y el que gana 99 de uno. En esta alternativa, el desincentivo al trabajo es total. La propuesta del senador Suplicy no cae en esa trampa y propone un método más sofisticado de cálculo de beneficio en el cual la transferencia es variable, no obstante ser decreciente según el salario del beneficiario. Ver, por ejemplo, Suplicy (1992, 2002).

factibles en el caso de beneficios en bienes y servicios; (iii) eleva la eficiencia y la eficacia de los gastos realizados en el área social.

El proyecto, cuyos principales rasgos eran el beneficio en dinero (transferencia monetaria) y el carácter no universal, fue objeto de tres críticas principales, la primera de las cuales estaba relacionada con las características del beneficiario. Al estar dirigido a individuos, seguramente permitiría “fugas” que beneficiarían a segmentos de la población que no se pretende contemplar. Un individuo con un bajo salario (especialmente los jóvenes) puede ser parte de una familia con ingresos elevados. Por lo general la pobreza debe tener como referente la familia (el ingreso familiar per cápita, más específicamente), y no el individuo.

La segunda crítica está asociada con el carácter excesivamente compensatorio de la propuesta, es decir, que no está ligada a ninguna medida que trate de propiciar que la familia beneficiaria rompa los múltiples mecanismos que conducen a la pobreza y la transmiten en el tiempo (incluso a las próximas generaciones).

Por último, se hace mención de la “complejidad” del cálculo del monto del beneficio. Aunque es similar al que rige en el caso del impuesto a la renta, dado que se trata de familias/individuos de baja escolaridad, con ingresos obtenidos principalmente en los circuitos informales (de difícil comprobación), conceptualmente la fórmula de cálculo de las transferencias operaba en contra del proyecto, dado que dificultaba su implementación.

No obstante esas restricciones, la iniciativa tuvo una amplia acogida en la sociedad brasileña y se inició un debate que contemplaba la incorporación de alternativas que reconocieran la validez de las críticas.

En lo que concierne a la definición del beneficiario, la alternativa no generó mayores polémicas y se pasó del individuo a la familia. A partir de allí se produjo un consenso más o menos general y se definió que los destinatarios potenciales de los programas sociales vigentes serían las familias con un ingreso familiar per cápita hasta de 0,5 salarios mínimos.

Con respecto al cálculo del beneficio, en aras de la simplicidad se estableció un consenso sobre la conveniencia de una suma fija por familia, con ciertos ajustes en determinados programas según el número de hijos.²⁷

La combinación de aspectos asistenciales y otros de cuño más estructural se hizo posible a través de la introducción de “contrapartidas”, como por ejemplo la obligación de que los hijos menores asistieran a la escuela o de que los mayores tomaran cursos de formación profesional o el acompañamiento de salud obligatorio para las embarazadas y los hijos pequeños.²⁸

²⁷ Esta forma de calcular la transferencia monetaria no llega a comprometer el incentivo al trabajo, una preocupación constante en el proyecto del senador Suplicy. Sólo en situaciones muy particulares se puede pensar que los desincentivos prevalezcan.

²⁸ La búsqueda de ese perfil de cambio estructural y no meramente compensatorio en los programas sociales dio lugar a otra polémica. Originalmente, el proyecto del senador Suplicy proponía una implementación gradual, comenzando por la población de mayor edad, y en esas circunstancias considerar los aspectos de cambio estructural era difícil. Así, introducir ese perfil requería que los programas considerasen las familias con jefes de hogar que fueran preponderantemente adultos jóvenes, algo que, como veremos, se adoptó posteriormente como criterio.

Por último, el proyecto fue visto como excesivamente centralizado en el nivel federal, pues no contemplaba acciones complementarias o alianzas con los estados y municipalidades.

Es así como Brasil comienza a repensar la política social bajo un conjunto de alternativas que incluyen: (i) la transferencia monetaria con sus respectivas contrapartidas, especialmente la escolaridad de los hijos; (ii) la familia como unidad de referencia, en reemplazo del individuo; (iii) la selección de aquellas familias cuyo responsable o jefe fuera un adulto joven, en la medida en que se privilegia la escolaridad de los hijos o la atención prenatal como contrapartida; (iv) algún grado de descentralización (participación de los estados y/o municipios); (v) focalización en beneficiarios previamente escogidos; (vi) monto de la transferencia fijo según el nivel de ingresos de la familia.

A partir de este marco conceptual de referencia y de los debates que el proyecto suscitó, hubo dos experiencias pioneras: la implementada en el municipio de Campinas, estado de São Paulo, y la de Brasilia (Distrito Federal), ambas iniciadas en 1995.²⁹ En ambos casos, la política contenía los elementos esenciales de lo que denominamos nueva política social: transferencias monetarias y no en especie, público destinatario definido (pobres con hijos en edad escolar) y contrapartidas (asistencia escolar de los hijos).

Si bien hoy en día aparece como una política social alternativa con cierta lógica, en su momento marcó una verdadera revolución en este campo. Pasados nueve años desde su lanzamiento, este tipo de programa (llamado *Bolsa-Escola*) se ha ampliado a todo el país. Existen iniciativas municipales, estatales y, desde 1997, del propio Gobierno Federal.

Beneficio de Prestación Continuada (BPC)

Muchos autores (Pereira, 2000, por ejemplo) identifican la modernización de las políticas sociales con la Constitución de 1998 (especialmente a partir del Artículo N° 203). El BPC consiste en el pago mensual de un salario mínimo a discapacitados y ancianos con edad igual o mayor de 70 años que integren familias con hasta 0,25 de salario mínimo de ingreso familiar per cápita. Esta verdadera garantía de ingreso mínimo estaba prevista en el Artículo 203 de la Constitución Federal de 1998 y fue reglamentada a través de los

²⁹ En realidad, hasta hoy existe una disputa en torno a la primera iniciativa. El senador Suplicy es del Partido de los Trabajadores (PT). Sin embargo, por el ahínco con que propiciaba el proyecto de renta mínima, éste siempre estuvo más asociado a la persona del senador Suplicy que al propio PT. Por otra parte, en una inteligente actitud para ganar adeptos, el senador siempre fundamentó su defensa de la iniciativa apelando tanto a teóricos típicamente liberales (Milton Friedman, por ejemplo), como a otros situados mucho más a la izquierda del espectro político-ideológico. Cuando la medida se implantó en Campinas, esa municipalidad estaba administrada por el Partido de la Social-Democracia Brasileira (PSDB) al que pertenecía el Presidente Fernando Enrique Cardoso, colectividad política adversaria del PT. En la época de implementación del programa, Brasilia en cambio estaba administrada por Cristovam Buarque del PT. Es así como la paternidad de la implementación de este esfuerzo siempre estuvo en disputa. Sin embargo, debido a que la iniciativa para el debate fue introducida por un militante del PT (el senador Suplicy) y a que Cristovam Buarque (también del PT) popularizó su experiencia, especialmente los beneficios y potencialidades de los vínculos entre garantía de renta y educación de los hijos de los beneficiarios, los programas de ese tipo están muy asociados a la idiosincrasia del PT. Esto no obstante la referencia de Campinas y, como veremos más adelante, el hecho de que el programa hubiera alcanzado cobertura nacional durante la administración de Fernando Henrique Cardoso. En realidad, el vínculo entre educación y escolaridad debe ser atribuido a José Marcio Camargo, quien lo propuso en un artículo de 1993 (Camargo, 1993).

Artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica de la Asistencia Social (Ley N° 8742 de diciembre de 1993) y por el Decreto 1744 del 5 de diciembre de 1995. En este beneficio no existe ningún tipo de contribución previa o de contraprestación de servicios. Toda persona con más de 70 años que cumpla los requisitos legales (tener una deficiencia que lo incapacite para la vida independiente y para el trabajo, y ser miembro de una familia que no tenga medios de garantizar su sobrevivencia), tiene este derecho, sin límite de tiempo. El BPC tiene como fuente de financiamiento el FNAS y es administrado de forma conjunta por el Ministerio de Asistencia Social (instancia federal) y por las Secretarías Estatales y Municipales de Asistencia Social.

Jubilaciones rurales

El que las jubilaciones rurales figuren dentro de la política social y, más específicamente, dentro de los programas que podemos caracterizar como de transición hacia las nuevas formas de intervención, merece una explicación. En efecto, el sistema de jubilaciones puede aparecer dentro del ámbito de la política social o entenderse como un sistema de ahorro individual. En Brasil, hasta muy recientemente (años noventa y reformas propuestas), el sistema de jubilaciones había sido visto como un mecanismo de distribución y no de capitalización. En ese sentido puede incluirse dentro del ámbito de la política social.

Esa caracterización general es más válida --aunque no está completamente exenta de polémicas, tal y como veremos más adelante-- en el caso de las jubilaciones rurales. El sistema de protección social por vejez al trabajador rural se remonta a los años setenta. En 1971, mediante la Ley Complementaria N° 11 se creó el Fondo de Asistencia Rural (Funrural) como órgano encargado de ejecutar el Programa de Asistencia al Trabajador Rural (Prorural).³⁰ Este programa cubría a toda la población del campo y garantizaba en la vejez (más de 65 años), o en caso de invalidez, el 50% del valor del salario mínimo.³¹

En la Constitución de 1988 se ampliaron los beneficios rurales y se introdujeron diversos cambios. Una de las modificaciones inmediatas fue la decisión de que ningún beneficio podría ser inferior que un salario mínimo. Fue así como 4,5 millones de jubilados y pensionados rurales vieron cómo su beneficio se elevaba instantáneamente de medio salario mínimo a un salario mínimo. Ese piso o beneficio mínimo es una particularidad de las jubilaciones y pensiones rurales, a partir de una propuesta más general que establecía el salario mínimo como piso para todos los BPC.

Simultáneamente, la edad para acceder a la jubilación fue disminuida de 65 a 60 años para los hombres y de 60 a 55 años para las mujeres. Entre 1991 y 1994, el crecimiento del número de individuos que se beneficiaban del sistema de jubilación rural

³⁰ El Funrural se acabó en noviembre de 1991 por medio de las Leyes 8.212 y 8.213, que reglamentaban la seguridad social según la Constitución Federal de 1988.

³¹ Ese beneficio tenía como público destinatario el jefe de la familia o el individuo que sostenía a la familia. En todos los casos, se trata de llegar a un trabajador que labore en el campo de manera individual o en un régimen de agricultura familiar. En caso de invalidez por accidentes de trabajo, el valor mínimo del beneficio era de 75% del salario mínimo. La pensión (beneficio para los dependientes en caso de muerte de jefe del hogar) se restringía al 30% del valor del salario mínimo. Aparte de ese beneficio monetario, el Prorural contemplaba un auxilio funerario y asistencia médica.

fue del 57%. Hoy, el número de jubilados rurales ya pasa los siete millones de personas y absorbe más de US\$ 6.370 millones anuales.

Sin embargo, la cuestión fundamental está centrada en la contribución. En efecto, una vez alcanzada la edad correspondiente, el candidato tendría que comprobar 15 años de trabajo en el campo.³² En realidad, ningún componente de la legislación referente a la jubilación rural anterior a la reglamentación de la Constitución de 1988 exigía contribución alguna por parte del futuro beneficiario, quien sólo tendría que comprobar el tiempo de trabajo. De allí la pregunta acerca de si el trabajador rural no tendría que realizar ninguna contribución para el financiamiento del sistema de seguridad social. En teoría, ellos iban a aportar un valor de 2,2% sobre la venta de sus productos (valor que debería ser recaudado por la empresa compradora de su oferta).³³ Y es aquí justamente donde reside la polémica. Ciertos analistas identifican la jubilación rural como una forma de asistencia social y arguyen que merecería ser tratada como tal. En la medida en que no existe una relación entre contribución individual y beneficios, y en la práctica la exigencia se restringe a la edad y al tiempo de trabajo, la jubilación debería ser tratada como una especie de programa de ingreso mínimo o un típico programa asistencial.

Desde otra perspectiva, otros analistas defienden que sí existe una contribución originada en el porcentaje que pagan sobre la comercialización. Al igual que en los diferentes sistemas de jubilación de Brasil (trátese del segmento general de la población o de algunos subgrupos como los funcionarios públicos), no existe una relación actuarial entre beneficios y contribuciones, y en ese sentido no se entiende por qué se estaría exigiendo en el segmento de jubilaciones rurales una relación que está ausente en los otros segmentos.

Lo cierto es que en el balance entre costos y beneficios, el déficit del segmento de la previsión rural alcanza casi al 90% del déficit total del sistema de jubilaciones general. La cuestión es si éste puede verse como uno de los instrumentos utilizados para redistribuir ingresos y/o asegurar una renta mínima, o si por el contrario se debería requerir que el sistema de jubilación presente una mínima relación entre el flujo de beneficios y el flujo de contribuciones. En caso de formar parte del sistema de asistencia social, exigir esa relación carecería de sentido, en la medida en que tal esfuerzo se dirige a garantizar ingresos mínimos y/o a contribuir a reducir la concentración de la renta.

La polémica continua hasta hoy, no obstante las diversas reformas que el sistema de seguridad social ha experimentado desde la promulgación de la Constitución de 1988, y más específicamente desde 1991, cuando se estableció el sistema de financiamiento de la seguridad social.³⁴ La pregunta pendiente es si el segmento de la jubilación rural de Brasil debe ser interpretado como un amplio programa de ingreso mínimo, y por tanto considerado como una de las vanguardias de la nueva generación de políticas sociales, o

³² La forma de comprobación podía ser testimonial.

³³ Más exactamente, las contribuciones serían de 2% en el caso de persona física, 2,2% en caso de un asegurado especial (la familia empleada en una unidad familiar), y 0,1% en ambos casos como aporte al sistema protección para cubrir los accidentes de trabajo.

³⁴ El financiamiento de la seguridad social que reglamentó todas las directrices establecidas en la Constitución de 1988 fue determinado por la Ley Nº 8.212 del 24 de julio de 1991, conocida como Ley de Financiamiento de la Seguridad Social.

como una parte del sistema de jubilaciones que en su calidad de tal exige un balance actuarial³⁵.

EXTENSIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL

Con esos antecedentes que, como vimos, cubren hasta los años ochenta, comienza a finales de la década siguiente la expansión de los programas e iniciativas que tienden a configurar un conjunto de acciones cuyo denominador común son las singularidades ya señaladas en lo tocante a las políticas sociales de nueva generación.

Elementos de la transición

La transición entre uno y otro paradigma de intervención en el área social no significó una ruptura. Por el contrario, hay elementos de ambos que convivieron y aún conviven. Sin embargo, ciertos aspectos merecen una particular atención debido a que representan símbolos tanto de los avances como de las restricciones y resistencias a la modernización.

La Legión Brasileira de Asistencia (LBA) y su extinción en 1995

La LBA fue una institución que “caricaturiza” la antigua política social. Creada en plena era de Getúlio Vargas (1942), fue presidida por las “Primeras Damas” (la primera presidenta fue Darci Vargas, esposa del Presidente Getúlio Vargas) y su objetivo era prestar asistencia social a las personas carentes.³⁶ El financiamiento de sus actividades podía provenir de donaciones, aunque su principal fuente de recursos era el presupuesto federal. La LBA siempre fue vista como una forma de asistencia social clientelista o particularista. Sus objetivos difusos y hasta cierto punto demagógicos (cuidar de la salud del pueblo brasileño, apoyar a las personas moral o económicamente desajustadas), junto con una práctica según la cual el beneficio (la distribución de alimentos, dentaduras, etc.) se identificaba con quien ocupara el poder en ese momento y no como un derecho, llevaron a que la LBA fuera sinónimo de corrupción, desvío de recursos y promoción de intereses individuales.

La primera medida tomada por Fernando Henrique Cardoso cuando asumió la Presidencia fue extinguir la LBA (Medida Provisional N° 813 del 1° de enero de 1995). Este puede ser considerado un acto simbólico, reflejo de la inflexión que ya se estaba perfilando en relación con la gestión de las políticas públicas en el área social. Con la

³⁵ Cabe preguntarse por qué podría ser vista como vanguardia de las nuevas políticas sociales. Justamente por sus características: se trata de una transferencia monetaria, no existen relaciones de clientelismo o intercambio de favores, etc. La única excepción es tal vez la ausencia de contrapartidas, que en este caso no existen en la práctica pues se asume como un beneficio de jubilación. En la medida en que se dirige a personas ya muy mayores (en el límite de la vida económicamente activa), tendría poco sentido exigir cursos de calificación, por ejemplo.

³⁶ Originalmente la LBA fue una fundación destinada a dar asistencia a los ex combatientes brasileños de la Segunda Guerra y a sus familias, especialmente a los mutilados en esa conflagración mundial.

extinción de esta institución, las tareas de asistencia social pasaron a la Secretaría de Asistencia Social (SAS), vinculada al Ministerio de Previsión y Asistencia Social.³⁷

El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (Consea) y las tentativas de articular programas (I)

En 1993, dentro de un contexto marcado por la inquietud con el problema del hambre después de la experiencia del *impeachment* del Presidente Fernando Collor, se creó, ya en la administración del Presidente Itamar Franco, el Consea. Se trataba de un consejo consultivo que agrupaba tanto a integrantes del Gobierno como de la sociedad civil para coordinar las acciones que, en el ámbito del Estado, podrían contribuir a reducir el hambre. Éstas iban desde la distribución de alimentos hasta programas de generación de empleo e ingreso a través de iniciativas de microcrédito.

Los beneficios de acciones integradas y articuladas ya se vislumbraban al momento de la creación de Consea, pero aún no se percibía la conveniencia de evitar superposiciones y de unificar acciones.

Como su propio nombre lo indica, el Consea se ocupaba fundamentalmente de los temas vinculados al hambre, pues debía asegurar la disponibilidad de alimentos para las poblaciones de menores recursos. No obstante contemplar líneas de trabajo ligadas a la generación de ingresos, el énfasis de sus acciones estaba muy centrado en los aspectos relacionados con el suministro de alimentos y beneficios en especie. En ese sentido, eran muy importantes las tareas atinentes a la distribución de alimentos y el Consea termina creando el Programa de Emergencia de Distribución de Alimentos (Prodea) bajo la administración de la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab). Creada por el Presidente Fernando Collor en 1990 para socorrer a las víctimas de calamidades, especialmente las sequías en el nordeste semiárido del país, la Conab quedó identificada desde entonces como la institución federal encargada de distribuir alimentos (canastas básicas).

Al igual que la LBA, el Consea fue disuelto en el primer acto de gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso, el 1º de enero de 1995. Sin embargo permanecieron el Prodea y la Conab. Cabe notar aquí las contradicciones y limitaciones de un tiempo histórico. La enorme modernización que representó la extinción de la LBA --más en términos simbólicos que prácticos-- no se extendió a otros programas.³⁸ Por otra parte, al disolver simultáneamente la LBA y el Consea, se daba la impresión de colocar en el mismo nivel dos instituciones que, en términos cualitativos, eran completamente diferentes.

³⁷ Mediante la Medida Provisional N° 1795, del 1º de enero de 1999, la Secretaría de Estado de Asistencia Social (SEAS) adquiere estatus de ministerio. La SEAS debía articular toda la acción gubernamental y no gubernamental en materia de asistencia social, apoyar a los estados, gerenciar el Fondo Nacional de Asistencia Social y transferir recursos según lo establecido por la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) y por el Consejo Nacional de Asistencia Social (CNSA).

³⁸ Esa ambivalencia queda más clara cuando notamos que en la reforma administrativa que extingue la LBA, también se puso fin al Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAM), otra institución que estaba igualmente vinculada a la distribución de alimentos.

La LBA representaba lo arcaico. El Consea era la vanguardia de la modernización, si bien en su seno convivían el pasado y el futuro.³⁹

Comunidad Solidaria y las tentativas de articular programas (II)

Simultáneamente con la extinción del Consea, en enero de 1995 se creó el Programa Comunidad Solidaria. Esta iniciativa, bajo la influencia de experiencias internacionales como la de Solidaridad de México, buscaba abandonar el sesgo paternalista y clientelista de la política social tradicional, así como elevar la eficacia y eficiencia de los recursos destinados a esta área. Para eliminar el carácter paternalista y clientelista de la intervención estatal se convocó la participación de la sociedad civil.⁴⁰ El aumento de la eficacia y eficiencia de los recursos asignados sería factible si se lograba la coordinación de las acciones en el ámbito del Estado. Este es un aspecto que queremos resaltar especialmente, dados los objetivos de este documento. Comunidad Solidaria fue la primera tentativa de articular las acciones de Gobierno en el área social y de lograr formas de interlocución con la sociedad civil.⁴¹

No obstante sus objetivos, Comunidad Solidaria realizó pocos avances y centro sus esfuerzos en el Prodea, o sea, en la distribución de alimentos. En 1997, por ejemplo, el Prodea llegaba a 9 millones de familias que recibían 12 millones de canastas básicas (1,2 millones de toneladas de alimentos).

Como se puede observar, el proceso fue complejo y ambivalente, y estuvo afectado por múltiples limitaciones. De un lado, hacia mediados de los años noventa fueron varias las iniciativas que buscaron la modernización de las políticas sociales (mayor participación de la sociedad civil, necesidad de coordinar acciones, entre otras cosas), mientras que del otro persistían ciertos rasgos básicos propios de antiguas prácticas, especialmente el énfasis en la distribución de alimentos y el no percatarse de la conveniencia de sustituir beneficios en especie por beneficios monetarios.

El Proyecto Alborada y las tentativas de articular programas (III)

La segunda mitad de los años noventa estuvo marcada por dos hechos. En primer lugar estaba la evidencia cada vez más acentuada de que era necesario realizar avances en el área social, principalmente en lo que se refiere a reducir los índices de pobreza. Con el Plan Real (junio de 1994), que propició una sensible caída en los niveles de inflación, se había logrado una disminución del número de personas que vivían en condiciones de pobreza,

³⁹ Casi diez años después, el actual Presidente Lula iba a revivir tanto el Consea como la distribución de alimentos que, como veremos, fue suspendida en la segunda mitad de los años noventa.

⁴⁰ Con un modelo muy similar al del Consea se creó el Consejo de Comunidad Solidaria. Nunca quedó muy clara la diferencia cualitativa entre uno y otro, es decir, nunca quedaron muy claros los motivos que justificaron la extinción del Consea y la creación de una institución con características bastante similares.

⁴¹ En realidad, Comunidad Solidaria tenía dos “brazos”: uno en el Gobierno, que buscaba coordinar las acciones dentro del Estado (con una secretaría que dependía de la Casa Civil de la Presidencia de la República), y otro que en principio no tenía vínculos con el aparato del Estado y cuyo objetivo era coordinar e inducir acciones del sector privado (empresas, ONG, etc.) en el área social, además de incentivar la interlocución entre las organizaciones de la sociedad civil que actuaban en el área y el Estado.

aunque a partir de allí los logros obtenidos fueron marginales⁴². Parecía haber una falta de correspondencia entre los esfuerzos en el área económica --que además de la estabilidad de precios incluía mayor apertura y privatizaciones-- y los logros en el área social.

En segundo lugar, esa aparente o real incompatibilidad convivía con el aumento de los recursos asignados a las políticas sociales y con la proliferación de programas en el área.⁴³ Se requería entonces aumentar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones para lograr cambios perceptibles. Lo fundamental era que existían programas y que se requerían una mayor articulación. La creación de nuevos programas no estaba en los planes.

En ese contexto y con ese espíritu, en 2001 se lanzó el Proyecto Alborada. Su objetivo era articular 17 acciones del Gobierno Federal en el área social (educación, salud, asistencia social y generación de ingresos), priorizándolas geográficamente. Con el fin de evitar el clientelismo o la negociación política se establecieron criterios técnicos, para lo cual se utilizó el Índice de Desarrollo Humano (IDH), al tiempo que se definían dos límites. El primero estaba relacionado con la selección de los estados más pobres, para lo cual se usó la mediana como parámetro de referencia. Así, todos los estados que mostraban un IDH por debajo de la mediana nacional fueron seleccionados, y todas los municipios de esos estados serían beneficiarias. Se eligieron 14 estados con un total de 1.796 municipios. Para el conjunto no seleccionado en el primer corte se estableció un segundo criterio, y es que allí se escogerían aquellos municipios con un IDH igual o inferior a 0,5. Es así como el Proyecto Alborada debía cubrir un total de 2.185 municipalidades.

Alborada representó la continuidad de la modernización (beneficios en dinero, descentralización, criterios técnicos en la asignación de los recursos, focalización, etc.) que se inició a fines de los años ochenta, que logró un impulso adicional en la década siguiente con la implementación del Consea, y que prosiguió en su dinámica con el Programa Comunidad Solidaria.

Antes de pasar a identificar los desafíos todavía pendientes que el Proyecto Alborada no pretendía o no podía asumir, describiremos algunas iniciativas en el área social que a la postre integrarían el eje de Registro Único.⁴⁴

Los nuevos programas de transferencia de ingresos

Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)

⁴² Lo que había propiciado la disminución de la pobreza fue la abrupta reducción de los índices de inflación. Así, en 1994 la reducción en el nivel de pobreza no fue una consecuencia de acciones emprendidas en el área social sino el resultado de un plan de estabilización.

⁴³ Entre 1994 y 2001, la participación del presupuesto federal social pasó del 23% al 28,3%. En términos reales, el aumento fue de cerca del 70%. Los programas en el área proliferaron: Beca Escuela (1997), Beca Alimentación (2001), Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (1996), Todo Niño en la Escuela (1995). Algunos de estos (los relacionados con la transferencia monetaria) merecerán nuestra atención en los próximos párrafos.

⁴⁴ Anteriormente mencionamos las jubilaciones rurales debido a su importancia y a la polémica que desataron. Si éstas hicieran parte de la asistencia social, deberían incorporarse al Registro Único. Como vimos, hasta hoy hacen parte del sistema de jubilaciones, no obstante las diversas reformas por las que pasó el sistema de previsión social brasileño. En ese sentido, no deben ser parte de los %programas sujetos a unificación.

Orígenes y características

El PETI fue el primer proyecto federal de transferencia monetaria, y se orientaba a reducir el trabajo infantil e incentivar la escolarización. Creado en 1996, sus primeros referentes legales fueron las Convenciones 138 y 142 de la OIT, de las cuales Brasil es signatario. En sus comienzos, los referentes legales nacionales eran muy difusos, de manera que el PETI se amparó en principios muy generales de la LOAS. Fue diseñado y administrado en el ámbito de la Secretaria de Asistencia Social (vinculada al Ministerio de Previsión Social) y, no obstante iniciarse en 1996, su marco legal solamente se consolidó en 2000-01 (Ley N° 9.989 de julio de 2000 y Resolución Ministerial N° 458 de octubre de 2001). Su objetivo consistía en erradicar el trabajo infantil (niños de 7 a 14 años) a través de una transferencia de ingresos conocida como Beca Ciudadana. El valor inicial (1996) fue de R\$25 (aproximadamente US\$25,5) para las familias que tenían menores ocupados en actividades degradantes o penosas. Su monto ha permanecido constante hasta hoy. Dado que entre 1996 y 2003 la inflación fue de alrededor de 70%, en términos reales la transferencia registró una reducción significativa. Aparte de la escolarización de los menores, el Ministerio transfiere recursos a los municipios a fin de garantizar una jornada ampliada en la escuela para esos niños y posibilitar cursos de capacitación para otros miembros de la familia (especialmente los padres). La fuente de recursos es el Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS). El presupuesto medio anual en el período de 2000-03 fue del orden de R\$500 millones (US\$ 196 millones).

Público atendido y aspectos financieros

El número de niños atendidos pasó de 3.700 en 1996, a 145.000 en 1999, 749.000 en 2001 y 841.000 en 2002. En 2003 no se incorporaron familias adicionales, pero las cifras indican que actualmente (2004) se atiende a 930.000 niños, un universo que las autoridades estiman llegará a 1,2 millones en 2005. El programa sufrió un proceso de discontinuidad y parte de sus recursos fueron transferidos al programa Bolsa Familia.

El presupuesto para financiar el PETI pasó de R\$930.000 (US\$ 885.700) en 1996 a R\$500 millones (US\$162 millones) en 2003. El presupuesto para el año de 2004 fue de R\$ 100 millones (US\$31,6 millones); cerca de R\$400 millones fueron reasignados al presupuesto del programa Beca Familia recientemente creado.

Virtudes y fragilidades

Una de las restricciones usualmente atribuidas al PETI tiene que ver con la complejidad de su proceso de implementación y administración, dado que involucra a una enorme diversidad de instancias estatales y de actores de la sociedad civil. El PETI fue diseñado dentro de una concepción de política pública con gestión intergubernamental y de carácter intersectorial. El papel de la sociedad civil, así como una eficiente articulación entre las esferas federal, estatal y municipal, son fundamentales para el éxito del programa.

En el nivel de los estados, esa movilización de la sociedad civil se canaliza a través de una amplia discusión entre las Secretarías Estatales de Trabajo y Asistencia Social, los Consejos Estatales de Derechos de los Niños y de los Adolescentes y de la Asistencia Social, Intendentes, Secretarios Municipales de Asistencia Social y otros sectores del gobierno y entidades no gubernamentales. En el ámbito de los estados se prevé la creación

de comisiones, con el fin de democratizar y catalizar todas las discusiones en torno a la problemática del trabajo infantil, forjar un pacto político y formar parte del Programa de Acciones Integradas. En el nivel municipal se deben promover seminarios y reuniones, con el propósito de divulgar el programa en toda la comunidad y así permitir que se conozcan en forma pormenorizada los criterios de elegibilidad, concesión y suspensión temporal o definitiva del beneficio a las familias. Al igual que en los estados, se recomienda que los municipios creen comisiones con representantes de las entidades integrantes del Consejo de Asistencia Social y otros sectores.

Para que los niños y sus familias puedan recibir el beneficio, el municipio debe adherir al programa, lo cual significa que no es un programa impuesto por el Gobierno Federal. Por el contrario, los niveles descentralizados adhieren de forma voluntaria. Para que la incorporación sea viable, el municipio debe identificar las instituciones que serán socias, definir las prioridades para revertir el trabajo infantil e identificar a los niños que serán atendidos por el PETI. El municipio debe negociar obligatoriamente con la Secretaría Estatal del Trabajo y Asistencia Social, o a su equivalente, y con la Comisión Estatal de Prevención e Erradicación de Trabajo Infantil.

La Secretaría Municipal de Educación debe proceder a mejorar las condiciones de la red de enseñanza básica y asignar los locales alternativos para realizar la jornada complementaria (un requisito necesario para adherir al programa), en caso de que la escuela no disponga de los servicios.

Una vez cumplidos estos lineamientos y criterios, el intendente encarga directamente a la Secretaría Estatal de Trabajo y Asistencia Social, o su equivalente, de la implementación del programa.

El Programa Beca Escuela (PBE)

Orígenes y características

A partir del apoyo cada vez mayor logrado por el proyecto del senador Suplicy y de la notable popularización de las experiencias de los programas de Beca Escuela en todo el país, el Gobierno Federal, a partir de un Proyecto de Ley del diputado Nelson Marchezan, sancionó, en diciembre de 1997 (Ley 9.533), el Programa de Garantía de Renta Mínima (PGRM). Básicamente se trataba de un programa de apoyo financiero para aquellos municipios más pobres (con ingresos tributarios inferiores a la media del estado al que pertenecen) que adoptaran iniciativas dirigidas a proporcionar niveles mínimos de ingreso a la población más vulnerables. El costo del programa debería ser repartido entre el Gobierno Federal y los propios municipios, aunque también podía contar con la participación de los gobiernos estatales. El límite máximo de participación del Gobierno Federal sería del 50% y la iniciativa de implementación debería correr por cuenta de los municipios.⁴⁵ El público destinatario eran las familias hasta con 0,5 salarios mínimos de

⁴⁵ En la práctica, el Gobierno Federal se responsabilizaba de la totalidad de los costos en efectivo. Debido a que, como veremos a continuación, la contrapartida de los beneficiarios era la obligación de escolarizar a todos los hijos entre 7 y 14 años, los municipios participaban con aportes en "especie" en el área de educación. Y como por lo general esas actividades escolares ya estaban previamente financiadas, el costo real para el municipio era próximo a cero. De ahí el fuerte incentivo de adhesión. De cualquier forma, cabe notar que esta iniciativa tenía un elevado grado de

ingreso familiar per cápita. Los recursos financieros serían transferidos por el Gobierno Federal a los municipios, responsables en última instancia de la implementación y gestión del PGRM.

En términos prácticos, el PGRM se puso en marcha efectivamente a partir de abril de 1999. Entre esa fecha y abril de 2001, su gestión estuvo a cargo de una coordinación nacional directamente ligada al gabinete del Ministro de Educación. En el primer año de implementación, el universo atendido llegó a 1,1 millón de niños/adolescentes, cifra que en el año 2000 ascendió a 1,7 millones. El número de municipios atendidos fue de 1.005 en 1999, cifra que ascendió a 1.336 en 2000.⁴⁶

La consolidación

La creciente popularización de los programas de transferencia de ingresos asociados a la escolarización de los hijos fue de tal magnitud que el Gobierno Federal, dentro de la lógica del Proyecto Alborada de consolidar los programas dirigidos a fortalecer la educación, aumentó el presupuesto del PGRM de un valor medio anual de R\$100 millones (US\$ 54,9 millones) en 1999 y 2000, a R\$1,7 billones (US\$583 millones) a partir de 2001.⁴⁷ Mediante la Ley 10.219 del 11 de abril de 2001 (reglamentada mediante el Decreto N° 3.823 del 28 de mayo del mismo año) se amplió la cobertura del programa hasta llegar a todos los municipios brasileños. El criterio de focalización dejó de ser el municipio/familia y pasó a ser exclusivamente la familia. La población destinataria potencial estaba constituida por todas las familias con un ingreso per cápita inferior al medio salario mínimo. A partir de estas modificaciones, la iniciativa original pasó a denominarse Programa Nacional de Renta Mínima Beca Escuela, conocido como Programa Beca Escuela (*Bolsa-Escola*). En términos administrativos y, de cierta forma, como un reflejo de la importancia política que estaba adquiriendo este esfuerzo, el Programa Beca Escuela pasó de ser una “coordinación” ligada al Ministro a convertirse en una “secretaría” (Secretaría Nacional del Programa Beca Escuela), dependiente, hasta noviembre de 2003, de la estructura administrativa del Ministerio de Educación. A partir de entonces, la gestión de algunos programas de transferencia de ingresos (Beca Escuela, Beca Alimentación, Auxilio Gas y Tarjeta Alimentación) fue unificada y pasó a conocerse como Beca Familia.

Población destinataria

Como ocurre con la mayoría de este tipo de programas, la población destinataria está constituida por aquellas familias que devengan menos de 0,5 salarios mínimos de ingreso familiar per cápita, con hijos entre 6 y 15 años que deben cumplir con una asistencia escolar del 90%. El beneficio que reciben las familias es en efectivo (R\$15,00 equivalentes a US\$ 6,41) por niño y un máximo de R\$45 por familia. Aunque el Gobierno Federal le hace el pago directamente a la familia, se trata de un programa descentralizado y sólo llega a los municipios que adhirieron al mismo. Durante el año de 2000 y hasta mediados de

descentralización o de cooperación entre las distintas instancias federal y municipal (no obstante el hecho de que la ley contemplaba también la participación de los estados).

⁴⁶ Para tener una referencia, el total de municipios en Brasil asciende a 5.560.

⁴⁷ El origen de los recursos del Programa Beca Escuela (PBE) es el Fondo Nacional de Combate y Erradicación de la Pobreza.

2001, la selección e identificación de las familias estuvo a cargo de los municipios. El formulario de inscripción, elaborado por el Ministerio de Educación del Gobierno Federal, era el mismo que se utilizaba para Beca Escuela. Allí se registraban principalmente los datos sobre los niños y la madre o persona responsable. A partir del año 2001, con la implementación del Registro Único de los Programas Sociales del Gobierno Federal (RU), el registro específico del programa Beca Escuela dejó de ser utilizado.

El Programa Beca Alimentación (PBA)

Origen

En la medida que el PBE se iba consolidando y popularizando, se hizo evidente que ciertas familias vulnerables económica y socialmente, pero sin hijos entre 6 y 15 años que asistieran a la escuela, quedaban por fuera de cualquier protección. Entre tanto, los ancianos en situación de pobreza estaban cubiertos por el Beneficio de Prestación Continuada previsto en la Constitución, por la LOAS y por la legislación posterior que reglamenta esas iniciativas. Las familias con jefes adultos jóvenes y con hijos entre 6 e 15 años recibían cobertura del PBE. Lógicamente quedaban descubiertas aquellas familias con hijos menores de 6 años y/o las mujeres embarazadas o en período de lactancia.⁴⁸

Para atender a este público, en septiembre de 2001 se creó el programa denominado Beca Alimentación (PBA). El marco legal fue la Medida Provisional N° 2.206 de septiembre de 2001, reglamentada mediante el Decreto N° 3.394, y sus principios son similares a los del PBE: las familias deberían tener un máximo de 0,5 salarios mínimos de renta familiar per cápita, aunque en este caso las contrapartidas de los beneficiarios debían ser la vacunación obligatoria de los niños, el cuidado prenatal de las gestantes y la supervisión postparto de la madre y el hijo. El beneficio consistía en una transferencia monetaria de R\$ 5,00 (US\$6,41) por cada niño o mujer embarazada, hasta un máximo de R\$45 (US\$19,2) por familia.

El PBA fue gerenciado por el Ministerio de la Salud en el ámbito de la Coordinación General del Programa Nacional de Combate a la Carencia Nutricional, iniciativa ésta que fue desactivada y sustituida por el PBA.⁴⁹

Público atendido y financiamiento

La población destinataria del programa fue inicialmente estimada en 3,6 millones de familias. En 2002 se atendieron 1,4 millones de familias, cifra que en 2003 se elevó a 2,6 millones.

Los recursos financieros del programa provienen Fondo Nacional de Combate y Erradicación de la Pobreza. El presupuesto para el año de 2003 alcanzó aproximadamente los R\$360 millones (US\$117,26 millones).

⁴⁸ Del total de familias pobres, el 22% tiene hijos entre 0 e 6 años exclusivamente (o sea que no tienen hijos mayores de ese tope ni tampoco miembros mayores de 65 años). (Dato obtenido por los autores a partir de los microdatos de la PNAD/2002).

⁴⁹ El Programa Nacional de Combate a la Carencia Nutricional consistía en suministrar mensualmente a las familias pobres (con menos de 0,5 salarios mínimos de ingreso familiar per cápita) cuatro kilos de leche en polvo y un litro de aceite.

Registros

El PBA utilizó el Registro Único de los Programas Sociales del Gobierno Federal (RU). Como los gerentes del PBA tenían interés en obtener información muy específicas (peso y estatura de los niños, por ejemplo), enviaban equipos que visitaban personalmente a las familias beneficiarias potenciales. La visita incluía descripción de la situación nutricional de los miembros de la familia (niños, mujeres embarazadas y lactantes).⁵⁰

Auxilio Gas

Objetivos y características

A partir del 22 de febrero de 2002, el Gobierno Federal pasó a operacionalizar un nuevo programa de transferencia de ingresos llamado Auxilio Gas. Éste tenía por objeto compensar a las familias con un ingreso per cápita inferior a 0,5 salarios mínimos mediante un subsidio al gas de cocina. Se estimaba que 4,8 millones de familias recibirían, inmediatamente este complemento de ingresos, aunque el universo podría llegar a nueve millones de familias. Las candidatas tendrían que estar cubiertas por algún otro programa de transferencia de ingresos (Beca Escuela o Beca Alimentación) y figurar en el Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal. El beneficio, pagado bimensualmente ascendía a R\$7,50 (cerca de US\$3,11) mensuales.

Este es un programa que también se inscribe en la lógica de lo que hemos denominado programas sociales de nueva generación. En efecto, el Auxilio Gas buscaba reemplazar el subsidio cruzado que era otorgado al gas de cocina, lo cual quiere decir que la subvención del gas de cocina se pagaba con impuestos incidentales sobre la gasolina. En principio, ese tipo de política perseguía un objetivo social, dado que los segmentos de la población con mayores ingresos (los que utilizan gasolina) subsidiaban a otros segmentos de menores recursos para los cuales el peso del gas de cocina en el presupuesto familiar era importante. El fin del subsidio al gas (diciembre de 2001) se inscribió dentro de una reforma más general que el Gobierno Federal adoptó para el mercado de derivados del petróleo. El precio del gas de cocina se beneficiaba de un subsidio cuyo origen era un impuesto establecido a través del Artículo 148 de la Constitución Federal (Capítulo Sistema Tributario Nacional) y modificado por la Enmienda Constitucional 33/2001 Art. 177, § 4º, Inciso II, que además se caracterizaba por su pomposo nombre: Contribución de Intervención en el Dominio Económico (CIDE). Ese subsidio se aplicaría tanto al gas de cocina como al alcohol combustible. Los recursos destinados a financiar el nuevo programa --Auxilio-Gas-- provendrían justamente de la recaudación de la CIDE.

Hasta el año 2001, uno de los ítems de los precios de los combustibles se conocía como Cuota sobre el de Precio Específico (PPE por sus siglas en portugués). A través de la PPE, el Gobierno lograba dos objetivos: estabilizar los precios de los combustibles en el mercado interno (suavizando las oscilaciones con respecto a la variabilidad internacional) e

⁵⁰ En realidad, no siempre se requería enviar un equipo. Como veremos más adelante, la recolección de información para el Registro Único era realizada por equipos de los distintos programas. En el caso de una familia estudiada por el equipo del PBA, los datos necesarios ya habían sido recopilados por otro programa, de manera que no era necesario volver a hacerlo. Justamente ese era el objetivo de la unificación de registros.

implementar subsidios cruzados, donde, como dijimos, el gas de cocina salía beneficiado. Mediante la Ley 10.336 del 19 de diciembre de 2001 se creó la CIDE, cuya base de recaudación es la importación y comercialización de petróleo y sus derivados, gas natural y sus derivados y alcohol combustible.⁵¹ Con la reforma del año 2002, el Gobierno buscaba elevar el grado de liberalización del mercado de combustibles y eliminar los subsidios cruzados.

En última instancia, el Gobierno estaba pretendiendo implementar uno de los cánones del nuevo paradigma: liberalizar los mercados y focalizar los subsidios. En la medida en que el subsidio al gas se generalizaba por la vía del precio, se terminaba por beneficiar a todos los consumidores, independientemente de su condición económica y social. Por otra parte, al ser un mecanismo estabilizador de precios, la PPE acababa aislando la evolución de los precios internos de la de los internacionales. Al introducir la CIDE se pretendió actuar tanto en la esfera economía (liberalizar los mercados), como en los mecanismos de intervención en el área social, pues no solamente se focalizaba sino que además una subvención a la oferta se convertía en un subsidio a la demanda. Dentro de la lógica del nuevo paradigma, se esperaba que ello elevaría la eficiencia de los recursos asignados al área.

La polémica

Este programa se vio afectado por numerosas críticas referidas tanto a aspectos intrínsecos como al contexto en el cual fue implementado. La polémica se magnificó a raíz del hecho de que el precio del cilindro de gas se disparó. Las críticas a la estrategia adoptada señalaban que se habría liberalizado el mercado en un segmento oligopolizado. La polémica se agravó en el contexto particular del proceso electoral del año 2002, que atentó contra la imparcialidad de las opiniones expresadas por los diferentes protagonistas del debate.

El aumento excesivo del precio del gas de cocina anuló prácticamente la contribución al ingreso familiar del Auxilio Gas. El valor del beneficio había sido calculado sobre la base de que el precio evolucionaría al mismo ritmo de la inflación y que la transferencia sería reajustada a fin de compensar la variación del precio del cilindro. En la práctica nada de ello sucedió. Ni el precio del cilindro se mantuvo al ritmo de la inflación (entre diciembre de 2001 y mayo de 2004 la inflación fue del 30%, mientras que en el mismo período el precio del cilindro para el consumidor aumentó aproximadamente en un 110%), ni tampoco se reajustó el valor monetario del beneficio.

Beca Ingreso (*Bolsa-Renta*)

Este programa es tal vez el más emblemático en el proceso de modernización de las políticas sociales. En Brasil, el Nordeste ha sido identificado estructuralmente como la

⁵¹ Como no es tema de este documento, no vamos a entrar en detalles sobre el conflicto que introdujo la CIDE en términos tributarios. El Gobierno imaginó que la CIDE, además de sustituir el PPE, permitiría cobrar simultáneamente otros impuestos sobre los combustibles, como el PIS y el Cofins, interpretación que fue cuestionada en los estrados judiciales. Esto quería decir que dentro de la CIDE estarían el PIS y el Cofins, los cuales serían asignados a los respectivos rubros presupuestarios. En otras palabras, la recaudación de la CIDE sería neta del PIS y del Cofins. En 2001 (antes de su extinción), la recaudación del PPE era cercana al 0,34% del PIB.

región más pobre del país y periódicamente la miseria de parte de su población se acentúa con la sequía. La política social tradicionalmente adoptada en esas circunstancias era la distribución de alimentos o el programa “Frentes de Trabajo”, que no era otra cosa que empleos de emergencia. El Gobierno Federal financiaba el programa, cuya población destinataria eran las familias afectadas por la sequía. En general implicaba la participación en obras de infraestructura iniciadas “para soportar” futuros episodios climáticos. Sin embargo, en no pocas ocasiones esas obras eran realizadas en propiedades privadas que no necesariamente coincidían con la población estructuralmente marginada. Así, desde la elección de los beneficiarios hasta el tipo de obra y el lugar donde se realizaba estaban enmarcados en una lógica muy permeable al desvío de recursos, al clientelismo y al intercambio de favores que después deberían ser pagados en las justas electorales.⁵²

En lugar de distribuir alimentos o crear “Frentes de Trabajo”, en 2001, mediante la Medida Provisional N° 2.203 del 8 de agosto de 2001 y la Ley 10.458 del 10 de mayo de 2002, el Gobierno creó el programa Beca Ingreso.⁵³ Acentuando la línea adoptada cuando acabó con el Prodea, y aprovechando la sequía del año 2001, el Gobierno buscaba reducir los costos sociales de la falta de lluvias mediante la transferencia directa de ingresos monetarios a las familias (R\$50 ó US\$19,92 de la época). La población destinataria eran las familias que vivían en aquellos municipios declarados en estado de calamidad pública o en situación de emergencia por la escasez de agua en el nordeste semiárido.

REGISTRO ÚNICO DE PROGRAMAS SOCIALES DEL GOBIERNO FEDERAL

Justificación

Como ya se señaló, a partir de la segunda mitad de los años noventa surge en Brasil una serie de acciones con características comunes: transferencia monetaria, público destinatario situado por debajo de la línea de pobreza y exigencia de acciones de contrapartida. Semejante proliferación de programas creó la percepción de que los aspectos relacionados con la articulación de las acciones eran simplemente una cuestión de tiempo.

La modernización de las políticas públicas en el área social en los años noventa no fue producto de una estrategia deliberada. Se tenían ideas generales (conveniencia de sustituir beneficios en especie por beneficios monetarios, necesidad de focalizar los programas, etc.) y a partir de allí se trataba de dar respuesta a las demandas que iban surgiendo a través de programas que tuviesen esas características. Tomemos el caso de Beca Ingreso y Auxilio Gas. En el primer caso, con la sequía del año 2001 era evidente que no se podía continuar administrando ese flagelo mediante la distribución de alimentos o la organización de “Frentes de Trabajo”. Por eso se crea el programa Beca Ingreso. Con el caso del Auxilio Gas sucedió algo semejante. La cancelación del subsidio al gas de cocina afectaría directamente a las familias de menores ingresos, y es por ello que se propone crear una transferencia monetaria para compensar la pérdida. El público destinatario estaría

⁵² Era de tal magnitud y tan evidente el proceso que acabamos de describir que en Brasil se lo denomina “industria de la sequía”.

⁵³ En términos administrativos, el programa Beca Ingreso estaba ubicado dentro del Ministerio de Integración Nacional. Ese Ministerio era tradicionalmente el encargado de implementar las políticas de combate a los efectos sociales y económicos de las sequías cíclicas.

constituido por las familias que ya se beneficiaran de algún programa de transferencia de ingresos (Beca Escuela, Beca Alimentación, etc.).

Paralelamente, existían restricciones difíciles de superar que limitaban los resultados de los esfuerzos dirigidos a elevar la eficiencia y la eficacia de los programas y la articulación entre los mismos. Un ejemplo de ello es la existencia del PETI y Beca Escuela, dos programas con características casi idénticas y sin ninguna comunicación entre ellos, cuyo objetivo era otorgar un beneficio monetario a familias situadas debajo de la línea de pobreza, elevar el grado de escolarización y reducir el trabajo infantil. Se podría argüir que el PETI se orientaba más a combatir el trabajo infantil en condiciones degradantes. Pero ese hecho no justifica la existencia de dos presupuestos, dos estructuras gerenciales, etc., para dos programas con características casi idénticas.

Quebrar esas estructuras que funcionan simultáneamente y tender a unificar la administración de los programas de transferencia de ingresos a un público focalizado y con exigencias de contrapartidas era una idea que ya estaba madura entre todos los especialistas a comienzos de la presente década. Sin embargo, la tarea no era fácil. Requería asimismo romper la resistencia de los agentes políticos y de la burocracia que giraban en torno a cada programa.⁵⁴

Con todo, uno de los puntos de menor resistencia era el de la unificación de los registros, que se justificaba desde tres ángulos. En primer lugar está el problema de costos. Cada estructura administrativa (cada Ministerio, por ejemplo) debe diseñar su formulario, seleccionar la población destinataria, capacitar los recursos humanos para ir al campo (una tarea compleja en un país tan grande como Brasil), registrar a los beneficiarios, procesar la información, etc. Así pues, desarrollar un registro único que atendiera las necesidades de las diferentes estructuras administrativas representaba una economía que no se puede desconocer.

En relación con lo anterior están los inconvenientes y la imagen que se transmite al potencial beneficiario de un programa social. Existía por ejemplo una iniciativa para los niños menores de 6 años (Beca Alimentación) y otro para aquellos en edad escolar de 7 a 14 años (Beca Escuela), los cuales se encontraban en estructuras burocráticas diferentes (Beca Alimentación en el Ministerio de la Salud y Beca Escuela en el Ministerio de Educación). Imaginemos a una familia situada por debajo de la línea de pobreza que tiene un hijo de 10 años y otro de 4. En ese caso, con registros independientes sería visitada por los equipos del Ministerio de Salud y del Ministerio de Educación, aunque muchos de los datos —si no todos— fueran los mismos. Así, el beneficiario potencial se preguntaría por qué “el Gobierno” pasa dos veces a recopilar la misma información.

Un tercer motivo era la posibilidad de cruzar informaciones y realizar evaluaciones, especialmente de impacto. Inclusive suponiendo que los datos puedan cruzarse (lo que no es trivial, dado que en muchos casos las estructuras burocráticas tienden a proteger sus

⁵⁴ Cada Ministro tenderá a introducir una marca propia en su Ministerio, a tener “su” programa, “su” público, “sus” pobres. Para un individuo con ambiciones políticas, “soltar” un programa de transferencia de renta no es una decisión fácil. Como afirmamos al comienzo de este documento, los modernos programas sociales buscan evitar la personalización, el clientelismo y/o la identificación entre una persona, un partido político y un beneficio. En los programas sociales implementados a partir de la segunda mitad de los años noventa, la identificación persona-partido político-programa se hizo muy tenue. Con todo, entregar un programa social siempre despertará resistencia, especialmente cuando su administración puede terminar bajo el control de un adversario, incluso dentro del mismo partido político.

“feudos” haciendo que los sistemas tengan pocas posibilidades de comunicación), ese cruce requiere que se definan variables comunes. Lo cual quiere decir que lo que se entiende por “ingreso familiar” en un formulario debe corresponder estrictamente al mismo concepto que se emplea en el formulario elaborado por otro Ministerio.

Existen múltiples elementos que tienden a justificar la existencia de un registro único con un núcleo común (útil para todos los usuarios actuales o potenciales), así como diversos registros complementarios específicos para cada programa. Por otro lado, éste podría ser el primer paso en el trayecto para llegar a la unificación de los programas, colocándolos bajo una misma estructura gerencial. En caso de que las condiciones no lo permitan, de todas maneras debería procurarse que tengan un denominador común que reduzca costos y posibilite comparaciones y evaluaciones.

Los primeros pasos: la elaboración del formulario

Implementado a partir de septiembre de 2001 (Decreto N° 3877 del 7 de julio de 2001 y Decreto s/n del 24 de octubre de 2001), el Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal (RU) buscaba crear un denominador común para identificar a la población situada por debajo de la línea de pobreza. Esto significa que debería registrarse a todos los destinatarios potenciales de los programas de transferencia de ingresos. La información contenida en el RU tenía que ser lo suficientemente amplia y/o flexible como para satisfacer varios objetivos, siendo tres los más importantes:

- Tener un núcleo común que sirva a todas las instancias administrativas y prever el tipo de datos o información útiles para futuros proyectos.
- Contemplar secciones específicas de acuerdo a las necesidades de los distintos programas (estos dos puntos deberían ser de utilidad para realizar las evaluaciones de impacto).
- Ser funcional a los requerimientos operativos de los programas, como por ejemplo el pago del beneficio y las actividades de control y fiscalización (ubicación del domicilio, nombre del responsable, etc.).

El conjunto de las variables contenidas en el RU brasileño fue amplio y en el formulario estaba implícito el marco teórico que conceptualizaba la pobreza como un fenómeno multidimensional. En efecto, ésta se entendía como el resultado de varias causas que se manifestaban en diversas dimensiones. Así, una familia pobre puede caracterizarse por las restricciones de ingreso (monetarias), pero también por deficiencias en áreas como infraestructura sanitaria, luz, seguridad, vivienda, etc. Muchas de esas variables están correlacionadas. Por ejemplo, seguramente una de las deficiencias es la escolaridad (especialmente del jefe o responsable del hogar), pero esa limitación se manifestará en la insuficiencia de ingresos.⁵⁵

⁵⁵ Esta percepción sobre el carácter multidimensional de la pobreza se hace más evidente cuando se observa que la Secretaría de Asistencia Social (SEAS) solicitó al Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas (IPEA), un organismo dependiente del Ministerio de Planeación, que explorara, a partir de los datos del RU, la posibilidad de construir indicadores sociales. El resultado fue la elaboración de lo que se denominó el Índice de Desarrollo Familiar (IDF), un indicador que

Surge aquí un aspecto contradictorio del RU, dado que teóricamente éste debería incluir a todas las familias situadas por debajo de la línea de pobreza definida a partir de un nivel de ingresos igual o inferior a 0,5 salarios mínimos de renta familiar per cápita. Sin embargo, implícitamente las variables incluidas connotan una definición de pobreza que está más allá la dimensión meramente monetaria.⁵⁶

El formulario del RU fue elaborado entre abril y septiembre de 2001. Participaron en su diseño integrantes de los Ministerios que administraban programas de transferencia de ingresos: Educación (Beca Escuela), Salud, (Beca Alimentación), Secretaría de Asistencia Social (PETI y coordinación de la implementación del RU), Caja Económica Federal (banco federal estatal que administra hasta hoy los datos del RU y el pago de los beneficios), el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (institución oficial encargada de la elaboración de estadísticas), y por último, la Casa Civil de la Presidencia de la República (como órgano coordinador de la acción gubernamental).

El RU sale al terreno

En el año de 2001, la región semiárida del nordeste brasileño fue afectada por una sequía particularmente fuerte. Ello permitió aprovechar la necesidad de una intervención de emergencia para poner en práctica el RU. A partir de agosto de 2001, la Secretaría de Asistencia Social, junto con el Ministerio de Integración Nacional y el Ministerio de Educación, enviaron equipos para registrar a las familias que potencialmente podrían beneficiarse del programa Beca Ingreso, destinado a paliar los efectos económicos y sociales de la sequía.

A partir de esa experiencia, los equipos de las instituciones que actuaban en los programas de transferencia de ingresos salían a campo a realizar la selección de los beneficiarios. Estos equipos estaban compuestos, en la mayoría de los casos, por integrantes de los varios organismos que administraban programas de transferencia de ingresos, lo cual garantizaba que fueran multisectoriales.⁵⁷ En mayo de 2004 el universo del RU ascendía a 8,6 millones de familias (35,5 millones de personas).

El criterio de selección de los registrados: un aspecto polémico

contempla múltiples dimensiones (ingreso, educación, estructura familiar, trabajo, vivienda, luz, acceso a bienes, etc.). El IDF podría ser utilizado tanto para evaluar políticas como para orientarlas. Sobre el IDF, véase Paes de Barros y Carvalho (2002).

⁵⁶ Por otra parte, al introducir numerosas variables además del ingreso en efectivo, el RU podría ser utilizado por instancias administrativas distintas de las que gerenciaban programas de transferencia de renta (como por ejemplo vivienda y saneamiento básico, que tuvieran como público destinatario las familias situadas por debajo de la línea de pobreza). Ciertamente el RU no sería solamente útil para el Gobierno Federal, sino también para los estados y municipios e incluso --respetando las usuales normas de privacidad-- para otros actores no estatales (ONG, academia, etc.).

⁵⁷ Volveremos sobre este punto más adelante. En principio podemos decir que este aspecto de intersectorialidad en los equipos que iban al campo, además de ser una cuestión práctica para no generar "celos" o profundizar resistencias, respondía al grado de especialidad que exigían algunos temas. Por ejemplo, el Programa Beca Alimentación requería el peso y la estatura de los chicos menores. Esa tarea difícilmente podían ser realizadas por miembros del Programa Beca Escuela, dado que demanda conocimientos específicos.

El criterio de selección es un punto extremadamente sensible y polémico que, como veremos, distingue a las políticas de combate a la pobreza de otras políticas y muchas veces imposibilita que las mismas pasen a convertirse de iniciativas de gobierno a políticas de Estado. Son varios los aspectos controversiales.

En primer lugar existe la polémica sobre la definición de pobreza. No vamos a entrar en un debate que ocupó, ocupa y ocupará un amplio espacio en la literatura especializada, involucra complejas líneas de raciocinio y difícilmente permitirá llegar a un consenso. Como ya se ha mencionado, en términos prácticos la legislación brasileña establece que los beneficiarios de programas de transferencia de ingresos deben ser familias con ingreso familiar per cápita igual o inferior a 0,5 salarios mínimos. Y aunque parece tratarse de un criterio muy objetivo, en realidad es sólo una referencia. En primer lugar, tenemos que asumir que ese valor es una media anual sujeta a variaciones estacionales. En otras palabras, no se puede pretender que la familia, en el momento en que se registra, tenga 0,5 salarios mínimos de ingreso familiar per cápita. Por ejemplo, según los ciclos agrícolas los trabajadores temporales puede tener en un determinado mes más de ese valor de referencia y aun así ser caracterizados como pobres, desde cualquier ángulo que se los mire. Por otro lado, es posible que una familia de elevados ingresos y en la cual el jefe del hogar quedó temporalmente desempleado tenga, en un determinado mes, una renta familiar per cápita inferior a 0,5 salarios mínimos, lo cual no implica que se la deba clasificar como pobre. Es por ello que aun cuando parezca un criterio de selección objetivo, debe primar sobre todo el sentido común.

En la elección del público destinatario de un programa de transferencia de renta, cuando se tiene en cuenta solamente el criterio de ingreso monetario la incorporación de una familia será, la mayoría de las veces, polémica, como lo es el propio concepto de pobreza. Siempre tiene que existir un mínimo de lógica y un nivel no despreciable de subjetividad. En estas circunstancias, es obvio que puedan prevalecer criterios ajenos al espíritu que orientó la creación del RU. Así pues, es posible que los vínculos políticos, el clientelismo y los lazos familiares con autoridades de las localidades influyan en la elección del público destinatario.

Siguiendo el paradigma de la nueva generación de políticas sociales, los programas de transferencia de ingresos tienden a operar en forma descentralizada y con control de la sociedad civil. En ese sentido, las iniciativas incluidas en el RU presentaban esas directrices, de modo que la elección del público a ser incluido ocurría en los propios municipios, con la participación/fiscalización de consejos municipales ad hoc.⁵⁸

Estos puntos (criterios de elección y descentralización de las actividades) fueron polémicos y en diversas oportunidades el RU fue denunciado por su sesgo clientelista y político-partidista.

En cualquier caso, la identificación de una familia como pobre no es una cuestión fácil, así la intuición nos indique lo contrario. Involucra polémicas incluso conceptuales, las cuales se intensifican cuando se trata de implementar u operacionalizar el concepto de

⁵⁸ Estos consejos municipales, en los cuales se contemplaba la participación de representantes de los diversos actores sociales (sindicatos, iglesias, partidos políticos) ya hacían parte de los programas que serían subsidiados a través del RU.

pobreza.⁵⁹ La tentativa de caracterizar una familia pobre a partir de una línea imaginaria de 0,5 salarios mínimos de ingreso familiar per cápita no resuelve el problema.

En ese sentido es indispensable diferenciar al RU como instrumento, de su aplicación. Aun admitiendo fallas en la selección del público destinatario, no se puede invalidar su valor instrumental. Asimismo, una selección “perfecta” (alternativa hipotética por las razones que esgrimimos en el párrafo anterior) no lo vuelve automáticamente válido. En cualquier caso, se debe diferenciar el RU como instrumento de las posibles fallas en su operacionalización.

En el nuevo paradigma de intervención en el área social se suponía, y no implícitamente, que la descentralización, focalización, participación de la sociedad civil, entre otros aspectos, “blindaban” a las nuevas políticas de los flagelos de corrupción, desvío de recursos, clientelismo, utilización político-partidista, entre otros. Lamentablemente, la experiencia brasileña no corrobora este supuesto. Por ejemplo, el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) y la política de formación profesional que éste financió en los años noventa (el Plan Nacional de Formación Profesional-PLANFOR) fueron un “modelo” de las nuevas políticas sociales: descentralización, amplia participación de la sociedad civil con sus sindicatos, universidades, ONG, etc. No obstante esas características, tuvo que ser suspendido dada la magnitud del desvío de recursos.⁶⁰ El Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS) es una institución que ha sido objeto de varias acusaciones de favoritismo, especialmente en la calificación de las instituciones filantrópicas. Lo que queremos recalcar es que si fuere cierto que cuando el RU fue llevado al terreno se presentaron prácticas de clientelismo y favoritismo político-partidista, se trata de un hecho que no puede ser atribuido a la naturaleza del RU como instrumento para la implementación y evaluación de políticas públicas.

La gestión del sistema: el agente pagador y el procesamiento de los datos

Como ya indicamos, el banco Caja Económica Federal fue el gerente de la base de datos y el agente pagador de los beneficios a las familias. La elección de la Caja Económica como tal fue producto de la ausencia de otras alternativas. En el caso de los programas de transferencia de ingresos, dado que los movimientos financieros son de muy bajo monto, no son económicamente rentables. Así, los bancos privados no mostraron ningún interés en hacerse cargo de esta actividad. Inclusive otros bancos estatales como el Banco de Brasil tampoco mostraron interés pues, no obstante ser estatales, su objetivo es la rentabilidad de sus operaciones y para ellos administrar pagos de sumas tan pequeñas como las de los programas de transferencia de ingresos parece no ser una buena opción cuando se observa la relación costo-beneficio.⁶¹

⁵⁹ / En el caso de México y el programa Solidaridad, un buen ejemplo de la polémica sobre la identificación de la población beneficiaria (la población pobre) puede encontrarse en Raygosa (1999).

⁶⁰ En Ramos (2003) se trata en forma pormenorizada el problema de los desvíos de recursos, corrupción y clientelismo en relación con las políticas de empleo, así como el tema de la ineficacia de la sociedad civil para evitarlos.

⁶¹ Cabe señalar que los servicios de pagaduría eran remunerados. La Caja Económica Federal, no obstante ser una institución oficial, recibía un pago por los servicios prestados. Si las otras

En cambio la Caja Económica Federal es una institución que tradicionalmente ha atendido a clientes de bajos ingresos cuyas operaciones involucran por lo general sumas reducidas. Por ejemplo, la Caja paga el seguro de desempleo, el abono salarial, los Beneficios de Prestación Continuada (BPC), jubilaciones, pensiones, el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), etc.⁶² Además de esa singularidad, la Caja tiene una enorme cobertura en todo el territorio, lo cual es fundamental en un país con la extensión de Brasil. Su penetración no se restringe simplemente a tener filiales en el interior, sino que su actividad se amplía a través de una legislación que le permite hacer convenios con los denominados “correspondientes bancarios”, que en realidad son expendios de loterías, panaderías y otros puestos autorizados.

En lo que se refiere a los pagos, la experiencia de la Caja Económica fue satisfactoria. El procesamiento de los datos para tal efecto no tuvo mayores inconvenientes y los beneficiarios recibían su dinero en forma periódica. Éstos podían retirar los fondos con la Tarjeta Ciudadana, bien de las sucursales de la Caja Económica o, en caso de no existir en su localidad, de los “correspondientes bancarios”.⁶³

Sin embargo, es necesario diferenciar entre el papel de la Caja Económica como agente pagador y el del agente que procesa los datos. Como ya se mencionó, la Caja Económica Federal ya manejaba la información requerida para Beca Escuela, y los resultados de ese procesamiento eran enviados al Ministerio de Educación. Éste los mandaba a los consejos municipales ad hoc, que eran los que en última instancia determinaban quién iba a ser beneficiario o no.⁶⁴ Una de las alternativas estudiadas fue que el agente pagador fuese distinto del que procesa los datos, lo cual sucedió en el caso del programa Beca Alimentación. La Caja Económica Federal era el agente pagador, el formulario alimentaba su base de datos, pero era el Ministerio de Salud (a través de su propio centro de procesamiento, el Datasus) el que procesaba la información, cuyos resultados eran enviados nuevamente a la propia Caja para concretar los pagos.

En resumen, la Caja Económica Federal se encargaba de hacer los pagos correspondientes a las transferencias de renta. Las estadísticas del RU alimentaban un banco de datos que también era administrado por la Caja. Sin embargo, quien autorizaba o hacía la lista final de los beneficiarios no era la Caja sino la institución responsable por la ejecución del programa en cuestión.

instituciones financieras no mostraron interés en esta actividad no fue porque lo tuvieran que hacer gratis, sino porque no era lo suficientemente rentable.

⁶² La Caja Económica tiene el monopolio de los pagos de algunos de estos programas. En otros no y, como en el caso de las jubilaciones, el beneficiario puede elegir la institución financiera (que inclusive puede ser privada). De todas formas, aun si no se desempeña como pagador, la Caja procesa los datos.

⁶³ Para el lector que no conoce a Brasil, las casas donde se juega lotería no se pueden asimilar a centros de juegos donde imperan la corrupción y la violencia. Se trata de expendios autorizados por el Estado donde inclusive se pueden pagar las cuentas de luz, agua y otros servicios. En casi todos los pueblos del interior, aun en aquellos donde no hay sucursales bancarias, existe un establecimiento donde se puede jugar a la lotería. Y es allí donde los lugareños beneficiarios de los programas de transferencias pueden retirar sus beneficios con su Tarjeta Ciudadana.

⁶⁴ El procesamiento de datos permitía “filtrar” las familias que se ajustaban a los criterios. Esa lista se le entregaba al Ministerio de Educación que, junto con los consejos municipales, determinaría los beneficiarios finales. Por ejemplo, el conjunto de beneficiarios podía ser inferior al universo potencial debido a restricciones presupuestarias, y en ese caso no podía ser el agente pagador quien decidiera el punto de corte.

Justamente, uno de los inconvenientes de la experiencia brasileña tiene que ver con el papel que desempeñaba un banco oficial como administrador de la base de datos del RU. Dado que no tenía experiencia en trabajar con grandes bases de información (ni tal vez demasiado interés en adquirir el conocimiento en la materia), la disponibilidad o divulgación de la información fue sumamente ineficiente. Eso limitó uno de los beneficios potenciales de RU. En efecto, un sistema de información amplio y ágil debe servir, entre otras cosas, para retroalimentar los programas. A partir de los datos y de las evaluaciones allí depositados es posible reformular o reorientar las políticas. En la medida en que la Caja es extremadamente lenta en el procesamiento de la información, los estados y los municipios no la reciben oportunamente y el RU parece ser únicamente un formulario para el pago de los beneficios y no una base informática para apoyar el diseño, control y evaluación de las políticas de transferencia de ingresos.

¿Dónde se origina esta deficiencia? En realidad, los gestores de política fueron concientes de esa posible limitación. Sin embargo, incluso dentro de las instituciones oficiales con perfil para administrar un gran banco de datos (como el Servicio Federal de Procesamiento de Datos-Serpro), ninguna manifestaba interés y esgrimieron argumentos como los costos, la falta de experiencia en la materia y el carácter experimental del RU. Como la Caja Económica era la única institución que se mostró dispuesta a asumir la tarea, y dado que ya procesaba los datos del programa Beca Escuela para el Ministerio de Educación, se la seleccionó para ejecutarla. Sin embargo, como ya señalamos, la relación entre los Ministerios responsables por la gestión y ejecución de los programas y la Caja Económica Federal fue una de las grandes deficiencias de la experiencia brasileña.

El formulario

El diseño del formulario para el RU tampoco fue una tarea simple. En primer lugar se debe tener en cuenta que las variables a analizar deben satisfacer las exigencias de todas las instituciones que operan programas de transferencia de ingresos. Algunas de ellas son comunes, como es el caso del nivel de ingresos de todos los integrantes de la familia. Sin embargo, hay otras que son específicas. Por ejemplo, los datos de los niños entre 0 y 6 años son útiles para el programa Beca Alimentación pero carecen de interés para el programa Beca Escuela. Así, el diseño del formulario para el RU fue una labor colectiva que no estuvo libre de problemas. Como el formulario no puede ser muy extenso y cada administrador de un programa tendía a introducir muchas cuestiones relacionadas con su universo, era necesario manejar el conflicto natural que surgía en el proceso de elección de las variables a introducir.

Por otra parte, diseñar un formulario de recolección de datos individuales, familiares y domiciliarios es una tarea que requiere especialización. Es común que los administradores de programas sociales no tengan esa especialización que sí tienen, por ejemplo, las instituciones responsables por conducir las encuestas de hogares. En el caso brasileño, el grupo de trabajo encargado de elaborar el formulario del RU contó con la participación de integrantes del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE), la agencia estatal especializada en estas labores en el ámbito nacional. Sin embargo, hasta el momento el formulario presenta innumerables deficiencias o vulnerabilidades, muchas de las cuales son de tal magnitud que podrían conducir a resultados dudosos. Vamos a dar solo un ejemplo, a manera de ilustración. En el caso de la pregunta sobre la condición de ocupado, se presentan opciones excluyentes. Por ejemplo, se debe elegir si el individuo es empleador,

asalariado registrado, asalariado no registrado, jubilado, etc. No contempla la posibilidad de que haya dos alternativas. O sea, no puede existir un jubilado que trabaje. Por otro lado, una de las opciones es “no trabaja”, aunque no se sabe si el encuestado no trabaja porque es desocupado (quiere trabajar y no encuentra trabajo) o no hace parte de la población económicamente activa (PEA). En la medida que no permite combinar alternativas, la información sobre el ingreso individual y, por lo tanto el familiar, puede estar viciada, además de que no permite caracterizar adecuadamente a la familia.⁶⁵

Manual de instrucciones para los encuestadores

Con base en el formulario se elaboró un manual para orientar a los encuestadores. Sin embargo, el esfuerzo realizado no logró que se superaran las ambigüedades o deficiencias del cuestionario. Tomemos un ejemplo. Imaginemos que el encuestador entrevista a un individuo que es jubilado y trabaja. Como tiene que elegir una de esas dos opciones, la elección será a su criterio. Así que las fragilidades intrínsecas del cuestionario se agravaron con un manual igualmente ambiguo a ese respecto.

Los encuestadores

Aquí estamos frente a un problema relativamente complejo. Como en el caso de la elaboración del formulario o cuestionario, las tareas relativas a la recolección de información individual, familiar y domiciliaria no son sencillas y requieren de cierta especialización. Para reflejar la propia esencia de sus actividades, los institutos de estadísticas cuentan con recursos humanos específicamente capacitados para esas labores. Por el contrario, las instituciones que gerencian e implementan los programas sociales no poseen ese perfil de recursos humanos, dado que su especialidad no es hacer encuestas o recolectar datos estadísticos.

Sin embargo, levantamiento de datos para configurar el universo potencialmente beneficiario de los programas sociales es realizado por las instituciones que administran los programas. En Brasil, de forma muy creativa, los organismos decidieron aprovechar a aquellas personas que efectuaban tareas en las propias comunidades. Por ejemplo, en el Ministerio de la Salud, las encuestas las conducía un equipo de ese organismo junto con los llamados “agentes comunitarios de salud”, quienes realizan tareas de apoyo en las mismas comunidades (pesan a los niños, vacunan, acompañan enfermos, imparten nociones de higiene, etc.). En el caso de la Secretaría de Asistencia Social (SEAS) se emplearon los denominados “agentes jóvenes” (muchachos entre 16 y 22 años provenientes de familias pobres, pagos por el Estado a razón de 0,5 salarios mínimos por seis meses para realizar tareas comunitarias). Además de esos grupos, se utilizaron como encuestadores a jóvenes que cursaban el segundo grado de la secundaria y alumnos de las escuelas técnicas.

La alternativa escogida fue imaginativa y práctica, especialmente si se tienen en cuenta las limitaciones en materia financiera. Sin embargo, siempre queda la duda de si

⁶⁵ En el caso del Brasil, estudios como el de Ramos y Santana (2003) indican que a pesar de las vulnerabilidades detectadas en el diseño del formulario, en general el RU no parece estar comprometido como instrumento de identificación del universo de familias pobres. Por otra parte, en Ramos y Santana (2002) el lector puede encontrar un análisis de cada variable del RU, sus limitaciones, debilidades e inconsistencias y alternativas de modificación.

esos recursos humanos tienen la formación necesaria y adecuada para realizar la tarea planteada. Lógicamente, tienen una ventaja. Como trabajan en las propias comunidades, tienen una mejor percepción de la situación y conocimiento de cada individuo/familia/domicilio. Sin embargo, reiteramos que se pueden presentar serias deficiencias en una tarea tan específica.

La solución elegida para el caso brasileño tiene sus problemas, dado que involucra alternativas cada una con su ventaja y su costo. Por una parte, no se puede esperar que los organismos que administran programas sociales tengan un equipo de encuestadores de forma permanente entre sus recursos humanos.⁶⁶ Pero por otro lado, utilizar mano de obra temporal con un perfil de calificación poco adecuado para tareas de recopilación de datos puede comprometer los resultados.⁶⁷

La alimentación y actualización del RU

Aunque la alimentación y actualización del RU era una tarea corriente, casi cotidiana, entrañaba una enorme complejidad.

No obstante ser un fenómeno estructural que se perpetúa en el tiempo (y hasta entre generaciones), existe un flujo de entrada y salida de la pobreza. Aún más, si las políticas social y económica son exitosas, el flujo de salida debería acelerarse. Con respecto a los “nuevos” pobres, la cuestión de su entrada y registro en el sistema no sería un problema significativo, dado que ellos mismos tendrían interés quedar cubiertos por las políticas sociales. La cuestión de la salida de las familias de la pobreza es más compleja, dado que existe una tendencia natural a omitir la reversión de esa condición.

Además, la estructura familiar se va modificando. Los niños crecen, los adolescentes se vuelven adultos y así sucesivamente. Los cambios de esta naturaleza pueden ser registrados por el propio sistema. Sin embargo, otros requieren de una declaración: una mujer que queda embarazada o un individuo que murió.

Por último, existen datos como por ejemplo el peso y la altura de los niños menores de 6 años (variables relevantes para el programa Beca Alimentación) que deben ser actualizados periódicamente.

⁶⁶ Las razones son varias. En un país como Brasil, el universo a encuestar es de millones de personas, lo que requeriría enormes grupos de recursos humanos. Por otra parte, esos requerimientos serían transitorios, dado que una vez registrados todos los individuos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, las tareas se reducirían a la digitación y actualización de la información.

⁶⁷ Las debilidades potenciales originadas tanto en el cuestionario como de la formación de los encuestadores, así como en la incorporación sesgada de individuos/familias por conexiones de parentesco, criterios político-partidistas, etc., siempre fue una preocupación de los gestores del RU de la época. Una evidencia de esas preocupaciones fueron los estudios encomendados para validar los datos del RU y financiar la reformulación del cuestionario (Ramos y Santana, 2002 y 2003). En todo caso, como lo señalamos antes, una incorrecta aplicación del RU no conduce automáticamente a su descalificación como instrumento. Asimismo, las tareas de fiscalización son fundamentales y deben realizarse paralelamente con las relacionadas al cuestionario, a la formación de encuestadores, etc. Esas son todas actividades que se complementan, no se excluyen.

En la experiencia brasileña, dado que las tareas de construcción del universo de pobres está en pleno desarrollo, la alimentación y actualización del RU todavía esta siendo discutida.

La unificación de las tarjetas

Simultáneamente con el proceso de RU se avanzó en la unificación de las tarjetas de retiro de fondos a través del sistema bancario, dado que en realidad cada programa tenía su “plástico” aunque eran en esencia iguales. Así, si una familia tenía una tarjeta de Beca Escuela pero también tenía derecho a Beca Alimentación, podía retirar el dinero de este último programa en el mismo lugar y con la misma tarjeta.⁶⁸

En julio de 2002 se implementó la unificación de las tarjetas con el nombre de “Tarjeta Ciudadana”. Para el beneficiario, este cambio era más simbólico que práctico, pues como dijimos, con la misma tarjeta podría retirar de la Caja Económica todos los beneficios, aunque no lo supiera. El hecho es que como cada programa tenía su tarjeta, las personas pensaban que cada beneficio podía ser retirado sólo con la tarjeta correspondiente, sin que se les corrigiera este error de percepción. Sin embargo, para el Gobierno la unificación representaba un ahorro financiero real. Cada Ministerio pagaba cerca de R\$1,70 por la confección de “su” tarjeta. Con la implantación de la Tarjeta Ciudadana el costo se redujo a R\$1,20. Un pequeño ejercicio puede ayudar a ilustrar el ahorro financiero: contabilizando los 5 millones de beneficiarios de Beca Escuela, 2 millones de Beca Alimentación y 8 millones de Auxilio Gas, el costo sería de R\$8,5 millones para el Ministerio de Educación, R\$3,4 millones para el Ministerio de Salud y R\$13,6 millones para el Ministerio de Minas y Energía, para un total de R\$25,5 millones. Con una tarjeta única, el costo total quedaría en R\$18 millones.

La implantación del RU y de la Tarjeta Ciudadana posibilitaron que, al iniciarse el Auxilio Gas, no fuera necesario proceder a un nuevo registro ni adoptar una nueva forma de pago. El programa fue lanzado en enero de 2002, y en febrero las 4 millones de familias que ya recibían el beneficio Beca Escuela fueron incluidas en el nuevo programa. Un fenómeno similar observamos en el caso de Beca Ingreso. Anteriormente, frente a calamidades como la sequía en el Nordeste o las inundaciones en el sur, el Gobierno Federal invertía un tiempo no despreciable en discutir la forma de identificara las familias y la manera de hacerles llegar los beneficios. El RU y la Tarjeta Ciudadana posibilitaban atender tanto cuestiones de orden estructural como situaciones de emergencia.

Las modificaciones post-2003: ¿más modernización o reversa?

A partir de 2003 y con el cambio del Gobierno, tanto el discurso como las acciones en el campo de la política social se tornaron ambivalentes. Por un lado se hacía énfasis en la

⁶⁸ Un punto de aclaración. Por ejemplo, una familia beneficiaria de dos programas, Beca Escuela y Beca Alimentación, tenía dos tarjetas. Cuando llegaba a la terminal de la Caja Económica a retirar los beneficios, pasaba la tarjeta de Beca Escuela. Después pasaba la tarjeta del Beca Alimentación y retiraba el otro beneficio. Sin embargo, era posible retirar los dos beneficios una sola tarjeta (cualquiera de las dos).

necesidad de unificar los programas sociales. La crítica a la gestión anterior se centraba en la proliferación de iniciativas, lo cual limitaba su eficacia y su eficiencia, a lo que se superponía un cuestionamiento global de cuño más ideológico.

Si para la corriente modernizadora la línea de acción consistía en profundizar los cambios implantados en aras de superar las limitaciones, para la segunda la alternativa era volver a aspectos de la política social que eran característicos del paradigma anterior, como el énfasis en la distribución de alimentos. Esta segunda línea, a su vez, descalificaba plenamente la experiencia del RU, tildándola de electorera, clientelista e impulsada por intereses político-partidistas, es decir, todos aquellos vicios que las políticas implementadas a partir de mediados de los años noventa habían pretendido superar.

“Hambre Cero”, Tarjeta de Alimentación y Consejo de Seguridad Alimentaria (Consea)

Ejemplo de esta segunda línea (muy crítica de la alternativa adoptada anteriormente) es el Programa de Asistencia Alimentaria creado por el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria (MESA). Este programa garantizaba a las familias pobres un beneficio de R\$ 50,00 para la compra de alimentos ⁶⁹. El MESA fue creado en enero de 2003 con el fin de ejecutar el Programa “Hambre Cero”, eje de la nueva administración federal para acabar con el hambre y la pobreza en Brasil. Pero la Tarjeta Alimentación no se instituyó como un documento adicional al que ya existía y que era utilizado para recibir los demás beneficios. Por el contrario, la Tarjeta Alimentación pasó también a hacer uso de la Tarjeta Ciudadana y de la estructura de pagos instalada para los otros programas de transferencia de ingresos. Simplemente hubo una alteración en el nombre de un programa que ya existía: lo que se llamaba Beca Ingreso era ahora Beca Alimentación, sin que se alterara el monto de los beneficios ⁷⁰. Así, desde sus inicios el programa pudo atender a 1,9 millones de familias. Los recursos destinados al pago de los beneficios provienen del Fondo Nacional de Combate y Erradicación de la Pobreza.

No obstante la radicalidad de las críticas y la descalificación de las iniciativas previas, los programas cambian de nombre y los pagos se realizan a partir de los datos registrados en el RU.

⁶⁹ Ese dinero sólo podría ser utilizado en la compra de alimentos. Esa restricción dio lugar a polémicas y críticas que iban desde cuestiones operativas (como saber que el dinero usado para la compra de alimentos se originaba en el beneficio, por ejemplo) hasta cuestiones más de fondo como que tal restricción cercenaba la libertad y autonomía de los individuos. Esas críticas no eran sólo externas sino también internas en el propio Partido de los Trabajadores (PT), al que pertenece el Presidente de la República, pues volver a la distribución de alimentos era una práctica que iba contra todo lo pregonado por más de una década por miembros destacados del propio PT como el senador Eduardo Suplicy.

⁷⁰ Se trata de una actitud típica de aquellas iniciativas que son programas del gobierno o “programas del príncipe”. Al no ser asumidas como esfuerzo de Estado, cada administración trata de imprimirles su “sello”, para diferenciarse de la anterior. Volveremos sobre el tema en la última sección del documento.

El nuevo Gobierno, por otra parte, crea nuevamente el Consejo de Seguridad Alimentaria (Consea) mediante el Decreto N° 4.582 del 30 de enero de 2003 --con funciones similares al del antiguo Consea-- y extingue el Consejo de Comunidad Solidaria.

Profundizar la modernización: la Beca Familia

Paralelamente a la línea anterior de retornar a la ayuda alimentaria convivía otra cuyo propósito era identificar las fragilidades de la política adoptada a partir de mediados de los años noventa, especialmente en lo que se refiere a las deficiencias operacionales de la misma. Por ejemplo, en la administración de Cardoso, si bien por un lado se hacía énfasis en la necesidad de lograr una mayor eficacia y eficiencia mediante el RU, la unificación de las tarjetas, etc., por otro se creaban programas nuevos con estructuras burocráticas diferentes. En ese sentido, la línea de acción de la administración Lula indicaba que en lugar de revertir esta estrategia, se iba a profundizar en aspectos cualitativos como la unificación de los programas y su gestión a partir de una estructura administrativa única.⁷¹

Esas dos líneas convivieron en permanente conflicto durante el transcurso de 2003. Nueve meses después de la creación de la Tarjeta Alimentación se creó el programa Bolsa Familia (Ley N° 10.836 de enero de 2004), con el objeto de unificar la gestión de la ejecución de diferentes programas de transferencia de ingresos: Beca Escuela, Bolsa Alimentación, Auxilio Gas y Tarjeta Alimentación. Con la consolidación de los diferentes programas de transferencia de renta, el valor del beneficio concedido a las familias, que antes variaba entre R\$15 y R\$45 (US\$5,5 y US\$16,6) para cada uno de los programas de forma individual, pasó a un mínimo de R\$45 (US\$ 16,6) y un máximo de R\$ 90,00 (US\$ 33,3).

En febrero de 2004 se desactivó el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y el Ministerio de Asistencia Social, y se creó el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. En ese sentido, el conflicto entre las dos líneas parecía haberse superado y se adopta la alternativa que preconiza la radicalización de la modernización.

COMENTARIOS FINALES

La experiencia brasileña en materia de RU nos lleva a hacer a tres tipos de reflexiones.

En primer lugar están las cuestiones operacionales o técnicas, que fueron de diversa índole y abarcan desde el diseño del formulario o cuestionario, pasando por su aplicación, hasta la administración de la base de datos, el registro de las familias y la realimentación de RU. Las fragilidades, deficiencias y críticas son diversas y permean todas esas etapas. Sin embargo, se debe recordar que no existían antecedentes en Brasil en este aspecto. Las experiencias internacionales eran escasas y de difícil acceso. Se tuvo que partir prácticamente de cero.⁷²

En segundo lugar, no deben menospreciarse las resistencias, las cuales oscilan desde la “pereza” de las burocracias o la inercia de conductas y comportamientos hasta

⁷¹ Esta opción fue sugerida en diversas oportunidades por los gestores de la administración anterior. Véase, por ejemplo, Lobato (2003).

⁷² Uno de los aspectos susceptible de crítica es justamente el no haber buscado un referente en la experiencia internacional, por pequeño que fuera.

rivalidades políticas (individuales y partidistas), que tendían a convertir a cada programa en un “feudo”. En ese contexto, cualquier tentativa de abrir o compartir registros, administración, gerencia, etc., se percibía como una “invasión de territorio”.

El tercer aspecto es quizás el más complejo. En efecto, la superación de las fragilidades en la dimensión técnica es, en última instancia, una cuestión de tiempo. En un país con el desarrollo relativo de Brasil y el capital humano de su burocracia estatal, la capacidad de aprender y enfrentar dificultades hace que las cuestiones operacionales se puedan resolver en el mediano plazo. La resistencia de las burocracias y las rivalidades políticas son aspectos que tienden a desaparecer, especialmente si la nueva estrategia arroja resultados positivos. Sin embargo, queda un aspecto que está ligado a una característica de los programas sociales, especialmente cuando éstos involucran a la población más pobre: la dificultad de pasar de programas de individuos o programas de Gobierno a programas de Estado. La experiencia del RU es un caso típico. No en vano fue identificado por una línea de la actual administración –aunque no exclusivamente por ella-- como un instrumento o una política del Gobierno anterior, tendencia muy común que permea todo el espectro político ideológico. Se descalifican normas, procedimientos, diseños, aunque solamente en el discurso. Así pues, el nombre de los programas cambia aunque su esencia fundamental permanece.

Sin embargo, a la luz de la experiencia brasileña, la pregunta es más compleja porque existen ciertos programas en el área social que son asumidos como iniciativas de Estado y no de Gobierno o de individuos. Tomemos el caso del seguro de desempleo, un programa en el cual las alteraciones son marginales. Fuera del sistema de jubilaciones, es el esfuerzo más grande en el área social en Brasil. Muchos son los Ministros que asumen con un discurso extremadamente crítico sobre el mismo, pero que en el de transcurso de su mandato no tienen fuerza política para realizar alteraciones sustanciales. Dificilmente algún candidato o partido político va a proponer en su programa de gobierno alguna modificación radical en el seguro de desempleo.⁷³

En ese sentido, la pregunta pertinente es por qué ciertas actividades del área social son programas de Estado y otras no. Tal vez aquellas dirigidas a la población situada por debajo de la línea de pobreza experimenten mayores dificultades para convertirse en programas de Estado, debido a la propia ambigüedad que rodea el concepto de pobreza. Un trabajador puede ser clasificado como desempleado si muestra algún documento en el cual el empleador certifique que fue despedido. Pero un asalariado despedido no es necesariamente un asalariado desocupado, aunque de alguna forma existe un elemento que hace que su inclusión en el seguro de desempleo sea “objetiva”. Existen muy pocos elementos “objetivos” que permitan clasificar a un individuo como pobre. De esa forma, el RU será un candidato natural a la polémica y tal vez ello le impida convertirse en un programa de Estado.

⁷³ Esta característica se da en un contexto en el cual el programa de seguro de desempleo no está exento de críticas, entre las cuales figuran: recibir seguro y estar empleado en el segmento informal; la existencia de acuerdos entre empleados y empleadores para permanecer en el puesto de trabajo recibiendo seguro y después ser recontratado y falta de focalización.

REFERENCIAS

Abrahão de Castro, J., M. Moraes Neto, F. Sadeck, B. Duarte y H. Simões. 2003 “Análises da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001”. *Texto para Discussão N° 988*. IPEA. 2003.

Camargo, J.M. 1993. “Os miseráveis”. *Folha de São Paulo*, 3 de marzo.

Fernandes, M.A., M.M.S. Olivera, D. Rocha, N. Marinho y J.A. Ribero. 1998. “Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal”. *Texto para Discussão N° 547*. IPEA.

Lobato, A.L. 2003. “A nova etapa na agenda social”. *Gazeta Mercantil*, 30 de junio de 2003.

Paes de Barros, R. y M de Carvalho. 2002. “Utilizando o cadastro único para construir indicadores sociais”. Mimeo. IPEA. Marzo.

Pereira, P. A. P.2000. *Necessidades humanas. Subsídios à crítica dos mínimos sociais*. Cortez Editora. 2000.

Ramos, C.A. 2003. “Las políticas de empleo en Brasil”. *Observatório Del Mercado de Trabajo*. MERCOSUL. (www.observatorio.net/pdfRoot/estudios/brasil.pdf)

Ramos, C.A. y R. Santana. 2003. “Os pobres que levantem a mão (será que são mesmo pobres): uma tentativa de validar o cadastro único”. *Texto para Discussão N° 275*, Departamento de Economia, Universidade de Brasília. (www.unb.br/face/eco/cpe/TD/263Nov02CRamos.pdf)

-----, 2002. “Subsídios para a reformulação do cadastro único”. Mimeo. Brasília. (www.carlosalberto.pro.br/arquivos/Proposta_CD.pdf)

Raygosa, J. 1999. “La medición de la pobreza en el programa de educación, salud y alimentación. Consideraciones para evaluar la eficacia en la selección de los beneficiarios”. *El Trimestre Económico* N°264. octubre-diciembre.

Suplicy, E. 2002. *Renda mínima de cidadania. A saída é pela porta*. Cortez Editora/Editora Fundação Perseu Abramo.

-----, 1992 *Programa de garantia de renda mínima*. Senado Federal. Brasília.