

La Consolidación de la Política de Asistencia Social en Brasil

por Luciana Jaccoud, Patricia Dario El-Moor Hadjab y Juliana Rochet Chaibub
Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)

La trayectoria de Brasil en el área de transferencias de renta es conocido a nivel internacional. La experiencia de Brasil ha sido objeto de constantes referencias, estudios y análisis, especialmente después de la implementación de *Bolsa Família*. Tales experiencias han sido utilizadas como fundamento para una amplia gama de iniciativas de cooperación sur-sur. Menos conocido, sin embargo, es que las transferencias monetarias condicionadas son sólo una parte del sistema no contributivo de protección social que Brasil ha ido desarrollado en los últimos 20 años.

Después de la promulgación de la constitución de 1988, el régimen de protección social del país fue reorganizado en su totalidad. La lista de situaciones sociales que podrían desencadenar garantías de protección legal fueron extendidas, al igual que la responsabilidad pública frente a varios problemas cuyas estrategias de mitigación habían sido conferidas a iniciativas y programas de política de seguridad social contributiva encabezados por el sector privado. Entre las transformaciones principales figuran la creación del *Sistema Único de Saúde (SUS)*, un servicio público y universalmente accesible de forma gratuita, así como la designación de la asistencia social como política pública no contributiva para proveer beneficios en efectivo y servicios a las poblaciones viviendo en la pobreza, con necesidades o en condiciones de vulnerabilidad social.

Se han hecho cambios significantes a la política de asistencia social. Esto puede ser visto como un paso positivo que rompe con las orientaciones dadas en períodos previos. La política de asistencia social opera de acuerdo con los principios de contabilidad pública, descentralización y participación social, y es usada como garantía de ingreso y en el aprovisionamiento de servicios a segmentos pobres y vulnerables de la población. Según la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), aprobada como ley en 2004, la asistencia social se encarga de garantizar los siguientes seguros: ingreso, vivienda, coexistencia, autonomía y sobrevivencia ante situaciones de riesgo circunstancial. Entre los beneficios monetarios, no contributivos, se destacan el *Benefício de Prestação Continuada (BPC)* y el programa *Bolsa Família (PBF)*. Los servicios de asistencia social se refieren a un amplio conjunto de servicios integrados ofrecidos por el *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*.

El BPC fue establecido por la constitución y regulado por la *Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)*, la cual fue promulgada en 1993 e implementada a partir de 1996. El BPC proporciona ingresos incondicionales y garantizados para personas de edad avanzada con 65 años o más, así como para personas con discapacidades que no son aptas para trabajar y cuidarse de sí mismas, que viven en extrema pobreza.

Los montos otorgados por el BPC son considerablemente más altos que los del PBF y provee una renta de sustitución a la población en condiciones de alta vulnerabilidad, porque son severamente discapacitados en edad avanzada—o ambos, ya que ambas condiciones pueden solaparse y por lo tanto, incrementar aún más el riesgo y grado de exclusión. Este fue el primer ingreso social mínimo, no contributivo en Brasil, cubriendo actualmente alrededor de 3.5 millones de beneficiarios quienes hasta entonces habían sido excluidos de mecanismos públicos de seguridad de ingreso.

A diferencia de beneficiarios BPC, los receptores del PBF no tienen que ser limitados en su capacidad para participar en el mercado laboral; sólo requieren carecer de ingreso mínimo. Las condicionalidades del PBF —en educación, salud y ausencia de trabajo infantil—han favorecido la ampliación del acceso a derechos sociales básicos a los grupos más pobres de la sociedad brasileña. El programa ha sido un estímulo para el desarrollo económico en muchas municipalidades en todo el país, mejorando el acceso a mercados y promoviendo la producción local. También ha hecho posible la ampliación del proceso de identificación de familias vulnerables y de la calidad global de los servicios de asistencia social otorgados.

Progreso dentro del nuevo modelo de prestación de servicios de asistencia ha sido más lento que en el caso de prestaciones monetarias. Mientras la mayoría de los beneficios de asistencia (BPC y PBF) son competencia del gobierno federal, los servicios de asistencia social son una responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y local. Un acceso amplio requiere la integración con servicios sociales ofrecidos por caridades, así como de estándares de calidad. Los servicios siguientes son parte de la política de asistencia social: *Programa de Atenção Integrada à Família* (PAIF); *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI); Servicio de Combate al Abuso y Explotación Sexual de la Infancia; servicios específicos para víctimas de violencia y negligencia, así como para otras situaciones que resultan en la violación de derechos; y servicios para aquellos que requieren cuidado y vivienda, los cuales son proporcionados por instituciones tales como hoteles, alberges, casas temporales e instituciones de larga permanencia.

Debido a su alcance global, la política de asistencia social de Brasil también enfrenta una serie de retos, incluyendo: asegurar un pacto federal de mayor profundidad; incrementar la financiación disponible y compartida; y la integración de los servicios y beneficios de la asistencia social. Esta política ha sufrido transformaciones significantes en los últimos 20 años, y dichos cambios continúan hasta la fecha. Acciones e iniciativas en diferentes situaciones de vulnerabilidad, y en condiciones distintas de pobreza y miseria, requieren el fomento continuo de la capacidad en el sector público, así como la mejora continua de su gestión. También hacen un llamado a una constante reafirmación del compromiso social en apoyo a la promoción de dichos objetivos.

Referencia:

Jaccoud, Luciana, Patrícia Dario El-Moor Hadjab and Juliana Rochet Chaibub (2010).
‘The Consolidation of Social Assistance in Brazil and Its Challenges, 1988-2008’, *IPC-IG Working Paper 76*.
Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth.