

Transferencias Monetarias Condicionadas y el Ingreso Básico de Ciudadanía en Brasil: ¿Podrán Algún Día Llegar a Fusionarse?

por Tatiana Britto, Senado Federal de Brasil y Universidad de Brasilia; y Fábio Veras Soares, Instituto de Investigación Económica Aplicada y Centro de Políticas Internacionales para el Crecimiento Inclusivo

Desde fines de la década de 1990, los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC) han sido ampliamente difundidos como una de las mejores prácticas en protección social. Brasil ha sido uno de los países pioneros en esta área y cuenta hoy con uno de los PTC más grandes del mundo, cubriendo el 26 por ciento de su población. Creado por el gobierno a finales de 2003, *Bolsa Família* fue el resultado de reformas previas en programas que comenzaron a implementarse a principios de 2000. Sin embargo, el debate sobre la seguridad de renta y las transferencias monetarias en Brasil comenzaron mucho antes.

En 1991, el Senador Eduardo Suplicy del Partido de los Trabajadores presentó un proyecto de ley para crear un impuesto negativo sobre la renta en la forma de un ingreso suplementario para personas mayores de 25 años de edad y cuyo salario mensual fuese inferior a un cierto límite. A pesar de que el proyecto fue aprobado por unanimidad por el Senado, la Cámara de Diputados nunca lo votó. Aún así la idea prosperó en los círculos académicos y políticos, donde la propuesta de combinar un ingreso mínimo con condicionalidades relacionadas a la educación surgió como forma de vincular la política de compensación a corto plazo (la transferencia de ingreso *per se*) con objetivos estructurales a largo plazo (rompiendo con el círculo vicioso de pobreza intergeneracional incrementando el capital humano de futuras generaciones).

Después del éxito local de las experiencias del PTC a mitades de la década de 1990, el tema recobró ímpetu en el Congreso y varios otros proyectos de ley fueron presentados para introducir las transferencias monetarias a nivel nacional, siempre vinculadas a las condicionalidades educativas. En 1997, bajo la Presidencia Cardoso, el gobierno federal inició a co-financiar las iniciativas locales. Ésta práctica fue reformulada en 2001 y conllevó al Programa *Bolsa Escola*, el PTC más grande entre los predecesores de *Bolsa Família*.

En paralelo, el debate en el Congreso se dirigió hacia la posibilidad de institucionalizar el ingreso básico de ciudadanía, una idea introducida por otro moción de ley presentada por el Senador Suplicy en 2001 y derivó de la propuesta inicial sobre el impuesto negativo sobre la renta. La nueva propuesta definió el ingreso ciudadano como derecho universal y incondicional.

En enero 2004, la ley que creó *Bolsa Família* y la ley que institucionalizó el ingreso básico de ciudadanía fueron promulgadas casi simultáneamente por el Presidente Lula. Bajo la ley del ingreso básico, todos los ciudadanos brasileños y extranjeros viviendo en el país por más de cinco años, independientemente de su estatus socioeconómico, tienen derecho a recibir la misma cantidad de beneficios monetarios para todos y éstos deben ser suficientes para cubrir el mínimo de gastos individuales en comida, educación y salud.



A pesar de su enfoque universal, el ingreso básico debería ser implementado gradualmente, comenzando en 2005, a discreción del poder ejecutivo. Pero la prioridad se le debería dar a los más necesitados, y el importe del beneficio debería reflejar la fase de desarrollo y la capacidad presupuestaria de Brasil.

¿Puede Bolsa Familia ser visto como el primer paso hacia el ingreso ciudadano en Brasil? La legislación y regulación nacional no dan referencia directa a la ley de ingreso básico. Además, la comparación entre las características principales de *Bolsa Familia* y la propuesta para el ingreso ciudadano básico revela diferencias significantes con relación al alcance (focalizado versus universal), grupos destinatarios (familias versus individuos), y corresponsabilidades (condicional versus incondicional).

La relación entre las dos iniciativas no parece haber sido aceptados por la opinión pública y por muchos otros actores. En sus primeros años, cuando *Bolsa Familia* se aproximaba más a un enfoque de ingreso básico, el programa hizo frente a una crisis de legitimidad generalizada y fue sujeto al escrutinio intenso de los medios de comunicación con respecto a la falta de control en mecanismos de focalización y monitoreo de las condicionalidades. Después, la gestión del programa fue reformada en su totalidad de manera a mejorar muchos aspectos de su implementación, acercándolo más a una perspectiva de desarrollo humano, en el sentido de un PTC típico.

Incluso en el Congreso, donde ambos *Bolsa Familia* y el ingreso ciudadano fueron aprobados simultáneamente, el vínculo entre los dos no concita consensos. Desde 2004, alrededor de 34 proyectos de ley fueron patrocinados por parlamentarios, pero ninguno de ellos hace referencia alguna al ingreso básico. De hecho, los proyectos de ley se han centrado en las principales críticas al programa, relativas a: (i) la cantidad de transferencias y la actualización de la línea de pobreza usada para focalizar los beneficiarios a los que está dirigido; (ii) la introducción de condicionalidades adicionales; (iii) la creación de incentivos al trabajo y oportunidades laborales para beneficiarios; (iv) la ampliación de la cobertura mediante una focalización categórica de las necesidades según subgrupos de población; (v) el fortalecimiento de la supervisión social, transparencia y protección política; y (vi) la coordinación de *Bolsa Familia* con otras políticas sociales.

Las leyes presentadas, ambas en el Senado y en la Cámara de Diputados, tienen varios orígenes diversos: fueron promovidas por 30 parlamentarios de 12 partidos políticos y 16 diferentes estados, incluyendo políticos del partido gobernante y su coalición, así como de la oposición. Esto ilustra como un programa de transferencia monetaria—en su sentido más amplio—parece dominar las agendas pragmáticas de diferentes posiciones en todo el espectro ideológico. No obstante, como sugieren los contrastes entre *Bolsa Familia* y el ingreso ciudadano básico, hay notables diferencias significativas y simbólicas de fondo en los discursos y las visiones del mundo que informan estas propuestas.

En general, *Bolsa Familia* y el ingreso básico parecen ser dos modelos diferentes que coexisten en el marco jurídico de Brasil, sin mecanismos transicionales efectivos para asegurar la implementación efectiva de éste último.

Referencia:

Britto, Tatiana and Fábio Veras Soares (2010). '*Bolsa Familia* and the Basic Citizenship Income: A Missstep?' *IPC-IG Working Paper*. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth.