

El Programa Bolsa Familia y su Relevancia para el Concepto de Piso de Protección Social de la OIT

Por Helmut Schwazer, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Durante el último decenio se ha reforzado el papel de la protección social en los debates internacionales sobre el desarrollo. Se puede constatar un desarrollo del modelo de *crecimiento inclusivo*, inspirado por diversos ejemplos concretos de políticas sociales en las Américas y otros lugares. La protección social ya no se considera solamente una condición que favorece el desarrollo, sino un elemento indispensable para la equidad y capaz de generar efectos sustentables en las oportunidades y en el potencial de desarrollo futuro de un país (OIT, 2011). Actualmente, se la considera un derecho al cual todos deben tener acceso.

Este avance ha sido explícitamente respaldado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tal como lo expresa en su reciente Recomendación No. 202 sobre el piso de protección social (PPS) (OIT, 2012). El objetivo de la OIT es extender la protección social a través de una estrategia basada en dos ejes principales: el eje vertical se refiere a la cantidad de áreas de la protección social cubiertas y a la calidad de las prestaciones y generalmente comprende esquemas de contribuciones obligatorias y voluntarias. Se propone alcanzar progresivamente niveles cada vez más altos de protección, de acuerdo con el Convenio No. 102 (relativo a la norma mínima de seguridad social). El eje horizontal se refiere a la cantidad de personas cubiertas y tiene como meta la rápida adopción de los PPS nacionales con garantías básicas de seguridad social a nivel nacional, de acuerdo con la Recomendación No. 202. Estas garantías básicas son el acceso universal a los servicios esenciales de salud y garantías de ingresos básicos para las familias con niños, las personas económicamente activas incapaces de obtener ingresos suficientes por sí mismos y los adultos mayores (OIT, 2012: art. 4–6).

El PPS deja a criterio de cada país el diseño concreto y la decisión sobre cómo combinar adecuadamente los esquemas y programas, así como los niveles de beneficio. De esta forma, quedan libres para adaptar las recomendaciones a su contexto y sus capacidades. Las prestaciones deben permitir a todos tener una vida digna (ibid: art. 8) y las garantías deben incluirse en la legislación nacional para que se vuelvan un derecho de todos los ciudadanos (ibid: art. 7). El PPS enfatiza además la necesidad de coordinar las políticas sociales con otras políticas (ibid: art. 10) y de establecer un sistema de monitoreo (ibid: art. 19). Siempre que sea posible, el PPS debe ser financiado con recursos nacionales (ibid: art. 12). Asimismo, se insta a los Estados miembro a desarrollar «estrategias nacionales de extensión de la seguridad social» (ibid: art. 14).

La creación del PPS fue inspirada por distintas experiencias internacionales que han logrado demostrar que es posible, conceptual y logísticamente, construir programas a gran escala que tengan un impacto positivo en la pobreza y la desigualdad. Las políticas de PPS deben coordinarse con diversas otras políticas, como de educación, empleo y salud, y extender el alcance de la protección social más allá de los regímenes contributivos tradicionales. Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) son un ejemplo, pues combinan transferencias de dinero a familias pobres y acceso a los servicios sociales. El programa brasileño Bolsa Familia (PBF) es uno de los esquemas de TCM más grandes y exitosos que se hayan creado, por lo que es un valioso ejemplo para la comunidad internacional. El programa combina el objetivo de aliviar la pobreza extrema mediante transferencias monetarias a familias que se encuentran por debajo del umbral de pobreza y el de interrumpir la transmisión de la pobreza intergeneracional asegurando los derechos de los beneficiarios

la salud y la educación. Para lidiar con los desafíos conceptuales que implica esta tarea—por ejemplo, el registro, la delimitación y el monitoreo—se han desarrollado mecanismos innovadores y ejemplares de coordinación, evaluación y gestión. Cabe destacar que el programa beneficia a 13 millones de familias (más de 50 millones de personas) a un costo de apenas 0,5 por ciento del PIB. Otro aspecto que se debe señalar es la incorporación del PBF al Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) y al plan nacional de erradicación de la pobreza extrema, conocido como Brasil Sin Miseria, lanzado en 2011. Por lo tanto, es un elemento importante en la estrategia de las políticas brasileñas de seguridad social a largo plazo. El PBF también demuestra que es posible desarrollar un programa contra la pobreza basado en derechos y no en «dádivas» de algún gobernante a personas pobres.

Según el Departamento de Protección Social de la OIT, la experiencia brasileña, especialmente la del PBF, demuestra que es posible expandir gradualmente las políticas no contributivas que universalicen el acceso a los beneficios sociales básicos de manera coordinada, a un costo relativamente bajo y con un alto impacto, en consonancia con el concepto de PPS (PNUD/OIT, 2011; OIT, 2013).

En cuanto al futuro del sistema de seguridad social de Brasil, es muy probable que el PBF siga desarrollándose e incorpore cada vez más otros servicios sociales, tales como medidas de apoyo a la inclusión de beneficiarios adultos al mercado laboral formal (ya en proceso). Será importante garantizar el financiamiento para el programa a largo plazo. Los datos demográficos y la disminución de la cantidad de jóvenes en el futuro indican que se pueden profundizar los principios de universalismo coordinando el PBF y el programa contributivo Salario Familia con el fin de universalizar las prestaciones destinadas a los niños. También podría desarrollarse un programa orientado a los adultos en edad productiva que les proporcione, por ejemplo, acceso a servicios que faciliten su ingreso al mercado de trabajo. Esto cobra especial relevancia cuenta habida de que todavía hay una brecha en la cobertura de las prestaciones de desempleo y otros programas del mercado laboral actualmente enfocados en los trabajadores con empleos formales.

Referencias:

- OIT (2011). *Social protection floor for a fair and inclusive globalization*. Ginebra, Social Protection Floor Advisory Group, Organización Internacional del Trabajo, <<http://www.social-protection.org/gimi/guess/ShowResource.action?resource.ressourceid=25842>> (consultado el 21 de octubre de 2013).
- OIT (2012). *Social Protection Floors Recommendation*, No. 202. Geneva, International Labour Organization, <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524> (consultado el 21 de octubre de 2013).
- OIT (2013). *As boas práticas brasileiras em seguridade social*, Vol. 1. Brasília, Organización Internacional del Trabajo.
- Schwarzer, H. (2013). O Programa Bolsa Família e sua relevância para o conceito de Piso de Proteção Social da OIT, en Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), *Programa Bolsa Família: Uma década de Inclusão e Cidadania*. Brasília, MDS.
- Schwazer, H. (2013). O Programa Bolsa Família e sua Relevância para o Conceito de Piso de Proteção Social da OIT in T. Campello and M. Côrtes Neri (eds), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, capítulo 27. pp. 435-454. <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf>
- PNUD/OIT (2011). Successful social protection floor experiences, *Sharing Innovative Experiences Series*, Vol. 18. Nueva York, Dependencia Especial del PNUD para la Cooperación Sur Sur/Organización Internacional del Trabajo.