

¿Cuál es el Futuro del Programa Bolsa Familia?

Por Celia Lessa Kerstenetzky, del Centro de Estudios sobre Desigualdad y Desarrollo (CEDE) de la Universidad Federal Fluminense.

El Programa Bolsa Familia, el mayor programa de transferencias monetarias de su tipo, cumple 10 años. Es natural, pues, que se empiece a pensar en su futuro.

Al especular sobre el futuro cercano del programa, se contemplan dos posibilidades distintas. En la primera, al brindar prestaciones monetarias y centrar los servicios sociales en los más pobres, el programa se tornaría el elemento central de las políticas brasileñas de bienestar social. En la segunda, el programa se enmarcaría en una estructura de bienestar social universalista y basada en derechos. En el primer escenario, el programa absorbería las energías del Estado de bienestar social y en el segundo, sería absorbido por el mismo. Ambos extremos son situaciones posibles y latentes según el diseño del programa, que combina ingreso y servicios: el Bolsa Familia proporciona liquidez a las familias beneficiarias que tengan niños y establece requerimientos de uso de servicios para que puedan seguir optando a los beneficios. Esto ocurre en un ambiente donde la oferta y la calidad de los servicios sociales públicos son sumamente deficientes, con lo cual, para que una de las dos posibilidades se concrete, los servicios actuales deben centrarse en las familias pobres o ampliarse a los pobres y no pobres. Otro aspecto controvertido es la elegibilidad en sí misma, que, en uno de los escenarios, debería mantenerse como un criterio necesario pero no suficiente para acceder a las transferencias, mientras que en el otro, debería convertirse en un derecho. Aunque sea, en cierto modo, caricaturesco, estos distintos puntos de vista parecen reflejar una aparente discrepancia entre los funcionarios públicos en lo que se refiere a los criterios de elegibilidad, los niveles de beneficios, los aspectos relacionados con la moralidad, eficiencia y eficacia de las condicionalidades y otros pormenores pertinentes.

Una forma de «decidir» qué camino seguir es recordar la perspectiva original del programa. Cabe preguntarse, pues, cuál fue la visión original—el «espíritu de 2003»—y qué se necesita para que el programa cumpla con esa visión.

Si nos remontamos a los orígenes del Bolsa Escuela de 2001, principalmente a la posterior inclusión de las familias extremadamente pobres y sin niños en el programa Bolsa Familia, observamos un rotundo rechazo al pauperismo. Estos programas se basaban en la premisa antipauperista de que la pobreza no resulta de elecciones equivocadas por parte de las personas pobres, sino que de la falta de oportunidades y de protección social y económica, una constatación que los ubica en la tradición del Estado de bienestar social universalista, es decir, la segunda posibilidad descrita anteriormente. Luego de una evolución un tanto irregular, los recientes ajustes al Bolsa Familia han reforzado esta idea: se incluyeron más niños, se agregó un criterio de dos años de ingreso permanente junto a la readmisión automática y el enfoque ha pasado del alivio de la pobreza a la erradicación de la pobreza extrema y, por lo tanto, de la eficiencia a la eficacia. Como resultado, el presupuesto del programa aumentó de los 0,2 por ciento del PIB al inicio, en 2003, a más de un 0,5 por ciento en 2012.

Sin embargo, son muchas las personas pobres aún ajenas al programa, ya sea por razones de diseño o de presupuesto. Entre los excluidos por el diseño se encuentran las familias sin niños que viven entre las líneas de la pobreza extrema y la pobreza y aquellas personas evidentemente pobres cuyos ingresos superan los bajísimos umbrales de pobreza definidos por el programa.

Asimismo, las escasas prestaciones, en especial las prestaciones básicas entregadas a familias extremadamente pobres, no han aumentado a la par de la inflación, lo que ha significado una caída en términos reales. En realidad, aunque sea muy exitoso en cuanto a reducción de la desigualdad entre las familias pobres y de disminución de la pobreza extrema (debido a sus umbrales sumamente bajos), el programa no ha producido el mismo resultado en lo que se refiere a reducción de la pobreza, incluso bajo el nivel mínimo oficial (Soares, 2012).

Se necesita, pues, universalizar la vocación antipauperista del programa mediante la entrega de prestaciones adecuadas para todos los brasileños que las necesiten. En una simulación, se calculó que esto conllevaría un aumento del presupuesto del programa a un 1,5 por ciento del PIB (Monçores, 2012). Esta cifra, si bien modesta, no es tan insignificante como aducen los promotores de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Esto implica que, si se pretende reparar las injusticias cometidas en el pasado en términos de la distribución de oportunidades sociales y su materialización en la pobreza actual, habrá que alimentar una nueva discusión acerca del presente pacto social. Hay un debate político ineludible en el horizonte.

Un enfoque antipauperista también puede traer consigo un reajuste de las estructuras actuales en lo que se refiere a las oportunidades que genera el Bolsa Familia. Hasta ahora, el peso ha recaído principalmente en las personas beneficiadas, quienes se arriesgan a perder el derecho a las transferencias si no se aseguran de que sus hijos asistan a la escuela y acudan a exámenes médicos. No obstante, más que la voluntad de los beneficiarios de utilizar los servicios, hace falta una mejor oferta de los mismos. Aunque el nuevo énfasis en la provisión de servicios a los beneficiarios refleja una mayor toma de conciencia de estos problemas, se prevé la posibilidad de un conflicto indeseable entre la circunscripción de los servicios sociales a la población más pobre y el acceso universal de estos servicios a todos los brasileños, según lo estipulado en la ley. Es un prospecto aterrador, especialmente porque la mayor garantía de calidad de los servicios prestados a los pobres es el hecho de que cumplan con los estándares de posibles usuarios de clase media. Asimismo, el énfasis en la condicionalidad o la imposición de contrapartes a las transferencias monetarias se aleja del objetivo verdadero de esta política (Kerstenetzky, 2013). No deben pasarse por alto las consecuencias involuntarias en términos de normas y percepciones que se termina inspirando en la población no pobre que financia esta política: las de que nada en la vida es gratis. Las transferencias monetarias a la población pobre no son una dádiva. Son la compensación por una deuda social, una deuda histórica que los brasileños ya no quieren perpetuar. Para eso, se ha creado un programa que relaciona dinero y servicios. Por lo tanto, se puede esperar que los funcionarios que administran el Programa Bolsa Familia contribuyan al debate público sobre su futuro explicitando los principios antipauperistas del programa y actuando de acuerdo con ello.

Referencias:

- Kerstenetzky, C.L. (2013). «Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro», *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, MDS/ÍPEA.
- Kerstenetzky, C.L. (2013). Aproximando Intenção e Gesto: Bolsa Família e o Futuro in T. Campello and M. Côrtes Neri (eds), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, capítulo 29. pp. 467-480. <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf>
- Monçores, E. (2012). *Os elegíveis não cobertos: uma reflexão sobre o Programa Bolsa Família e a Garantia dos Direitos Sociais*. Rio de Janeiro, Universidad Federal de Rio de Janeiro, <http://www.laeser.ie.ufrj.br/PT/Estudos%20e%20Pesquisas/monografia_elisa_moncores.pdf> (consultado el 16 de octubre de 2013).
- Soares, S. (2012). «Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future», *IPC-IG Working Paper*, N° 89. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth.