

Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil

Claudia Robles y Vlado Mirosevic, División de Desarrollo Social, CEPAL

En los últimos años, Brasil ha desarrollado una serie de políticas económicas y sociales orientadas a superar la exclusión social, el hambre, la desigualdad y la pobreza. Entre estos esfuerzos, los más conocidos son el conjunto de programas de protección social no contributiva desarrollados en las últimas dos décadas. Sin embargo, Brasil ha implementado también reformas económicas substantivas, impulsando el crecimiento económico, la creación de nuevas oportunidades de empleo y la regulación del mercado laboral –incluyendo el aumento del salario mínimo–, acciones que, junto a la expansión y mejora de los beneficios contributivos y no contributivos, han contribuido a mejorar el acceso al bienestar de la población en su conjunto.

Las bases de la protección social del país se encuentran en la Constitución de 1988. Ésta reconoce la responsabilidad del Estado en la realización de los derechos sociales a la educación, salud, trabajo y seguridad social para toda la ciudadanía. La Constitución también promueve la descentralización y la participación social en la implementación de las políticas públicas y crea el sistema de seguridad social (*Sistema de Seguridade Social*) compuesto por políticas no contributivas (*assistência social*), seguros sociales contributivos (*previdência*) y políticas de salud (*saúde*).

Brasil ha impulsado dos planes intersectoriales para combatir integralmente la pobreza y el hambre: *Fome Zero* (Hambre Cero) (2003) y *Brasil Sem Miséria* (2011). *Fome Zero* integró varias políticas sectoriales vinculadas a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza, agrupadas en cuatro ejes centrales: alimentación, fortalecimiento de la agricultura familiar, ingresos familiares y responsabilidad y participación social. *Brasil Sem Miséria* se implementó al identificarse la persistencia de grupos de la población en la extrema pobreza y que no habían sido incorporados a la protección social. Busca promover la articulación de los programas sociales en las áreas de educación, salud, asistencia social, saneamiento y electricidad, sumando políticas económicas y de empleo bajo tres pilares: garantía de ingreso, inclusión económica y acceso a servicios públicos.

Las transferencias monetarias no contributivas son probablemente los programas de asistencia más conocidos en Brasil. Destacan tres programas de transferencias monetarias: la pensión rural para trabajadores rurales; el *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), una transferencia monetaria equivalente al salario mínimo definida como derecho constitucional para personas viviendo con alguna discapacidad o adultos mayores de 65 años con pensiones insuficientes y que no cuentan con ningún otro recurso económico; y el programa de transferencias monetarias condicionadas –*Bolsa Família*– para la población viviendo en situación de extrema pobreza, que está

sujeta a diversas contraprestaciones en el ámbito de la salud y la educación. El funcionamiento de *Bolsa Família* es eminentemente intersectorial, ya que depende de la coordinación de la oferta pública de salud, educación, seguridad alimentaria, trabajo, asistencia social y servicios de desarrollo económico disponible para las familias beneficiarias. Más recientemente, el programa *Brasil Carinhoso* se ha sumado a este listado, previendo acciones específicas para todas las familias con menores de seis años viviendo en situación de extrema pobreza y garantizándoles acceso preferente a la red de servicios sociales, junto a la entrega de la transferencia monetaria garantizada para todas las familias viviendo en situación de pobreza extrema en el país. Junto a estos programas, existe una diversidad de programas implementados desde el nivel municipal y estadual.

En el caso de las pensiones y los seguros contributivos, existe un sistema dual con estructuras de beneficios diferenciados para los trabajadores del sector público y privado. Aparte de los beneficios contributivos clásicos y del BPC, las pensiones rurales de tipo semi-contributivo son gestionadas desde el Ministerio de Seguridad Social (*Ministério da Previdência Social*), para las cuales los trabajadores rurales deben hacer contribuciones por un monto que corresponde al 2,1 por ciento de su producción comercializada durante ese año. La pensión rural se origina en la garantía constitucional de igual tratamiento entre los trabajadores urbanos y rurales, entregando una pensión equivalente al salario mínimo. Junto con el BPC, se trata de transferencias altamente progresivas y que han contribuido a disminuir substancialmente la pobreza entre las personas de 65 años y más.

Por el lado de las políticas sectoriales, en los últimos años, la cobertura del sector de educación ha sido ampliada y se creó un sistema unificado de salud pública (el *Sistema Único de Saúde*, SUS). El SUS asegura que el acceso a la salud sea integral, universal y libre de costos, siendo el sistema de salud de Brasil mixto en términos de acceso y financiamiento. Pese a los avances, subsisten desafíos en ambos sectores en términos de la calidad de los servicios proporcionados, particularmente para la población más pobre y vulnerable. Algo similar ocurre en el caso de las políticas de empleo. Si bien se han emprendido acciones decididas a favor del empleo público, los beneficios existentes se enfocan principalmente en los trabajadores formales. Las oportunidades de trabajo y capacitación para las poblaciones más vulnerables han sido posibles principalmente gracias a la articulación entre programas e iniciativas como *Bolsa Família* o el plan *Brasil Sem Miséria*.

Finalmente, otros desafíos relevantes de la protección social en Brasil se relacionan con la necesidad de una mayor articulación y definición de roles entre las entidades federales y descentralizadas en la gestión de las políticas de protección social. Junto a ello, será necesario resguardar la sostenibilidad fiscal y de eficiencia en la operación de las pensiones no contributivas y rurales. No obstante, el sistema de protección social brasileño da cuenta de innovaciones permanentes y un avance sustantivo en la ruta hacia la eliminación del hambre, erradicación de la pobreza y mayor justicia social en el país.

Referencias:

- Jaccoud, L.; Hadjab, P. y Chaibub, R. (2010). 'The consolidation of social assistance in Brazil and its challenges, 1988-2008', *Working paper*, No. 76, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Robles, C. y Mirosevic, V. (2013). 'Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil', Documento de proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Este *One Pager* es el resultado de una colaboración entre el IPC-IG y la CEPAL.