



2012

Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y los Posibles Efectos Secundarios: El Caso de la Bolsa Familia Brasileira

Ana Paula de Barcellos

Follow this and additional works at: http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela

Recommended Citation

de Barcellos, Ana Paula, "Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y los Posibles Efectos Secundarios: El Caso de la Bolsa Familia Brasileira" (2012). *SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers*. Paper 113.
http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/113

This Article is brought to you for free and open access by the Yale Law School SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers at Yale Law School Legal Scholarship Repository. It has been accepted for inclusion in SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers by an authorized administrator of Yale Law School Legal Scholarship Repository. For more information, please contact julian.aiken@yale.edu.

Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y los Posibles Efectos Secundarios: El Caso de la Bolsa Familia Brasileira¹

Ana Paula de Barcellos

Este artículo examina las consecuencias negativas que el programa Brasileiro Bolsa Familia (PBF) podría tener con respecto a la participación y autonomía política e intenta presentar una discusión sobre como minimizar ese impacto sin dañar los derechos que promueven los programas de transferencias monetarias condicionadas, como el PBF. Este artículo se organiza en tres partes principales. La primera sección describe la estructura de la PBF, los resultados del programa, específicamente los efectos negativo con respecto a la autonomía política de sus beneficiarios a causa de la posibilidad del clientelismo. En la segunda parte, el artículo considera por una parte la relación entre los derechos políticos y la democracia, y por otra parte el derecho fundamental a la seguridad alimentaria y a la subsistencia, con respecto a la situación en Latino América. Finalmente, la tercera sección propone unas soluciones para minimizar este efecto con el propósito de iniciar una discusión.

La estructura actual del PBF se creó en el 2004, consolidando varios programas de transferencias monetarias condicionadas que fueron creadas a finales de la década de 1990². En general, el PBF provee tres tipos de beneficios: i) el beneficio básico que paga \$70³ por mes a las familias con un ingreso mensual inferior a \$70,00 per cápita ii) un beneficio variable de R\$32,00⁴, para las familias

¹ Quiero darle las gracias a Profesor Filipe Campante por su comentario sobre este trabajo y a mis estudiantes en UERJ (Alberto Trigo, Bernardo Araujo and Julio Carneiro), por su ayuda.

² Ley No. 10.836, of Enero 9, 2004: Art. 1o Fue creado, dentro de la Presidencia de la Republica, el Programa Bolsa Familia, dirigida a la acción de transferir ingreso de acuerdo a ciertas condiciones. Sole Párrafo. El Programa al cual se refiere el encabezado intenta unificar el manejo e implementación de los procedimientos de acciones para transferir ingreso del Gobierno Federal, especialmente del Programa Nacional de Renda Mínima conectada a la Educación-- Bolsa Escola, establecida por la Ley No. 10.219, de Abril 11, 2001, del Programa Nacional de Acesso à Alimentação-- PNAA, establecida por la Ley No. 10.689, de Junio 13, 2003, del Programa Nacional de Renda Mínima relacionando a la Salud – Bolsa Alimentação, establecida por la Orden Executiva Provisional No. 2.206-1, de Septiembre 6, 2001, del Programa Auxílio-Gas, establecido por el Decreto No. 4.102, de Enero 24, 2002, y el Cadastro Único del Gobierno Federal, establecido por No. 3.877, Julio 24, 2001.

³ Aproximadamente US\$ 39.

⁴ Aproximadamente US\$ 18.

con un ingreso mensual inferior a \$140,00⁵ reales (con un límite de R\$160,00⁶ por familia), para familias que tengan como miembro a una mujer embarazada, una madre lactante, o niños y adolescentes de 0 a 15 años; y iii) otro beneficio variable con un límite de \$38,00⁷ (máximo de R\$ 76.00 para cada familia⁸) para familias con un ingreso mensual inferior a R\$140,00 mensuales que tengan un miembro de la familia entre los 15 y los 17 años. Las familias con un ingreso mensual inferior a R\$70,00 pueden recibir todos los beneficios juntos.

Además de los criterios sobre el ingreso máximo per cápita y, en el caso de los beneficios variables, la presencia de familiares que cumplen con las circunstancias especiales, la posibilidad de recibir los beneficios se condiciona al cumplimiento de ciertos requisitos.⁹ Para el beneficio relacionado con la presencia de los adolescentes o niños, la ley Brasileira exige un mínimo de 85% de asistencia escolar para los niños y un mínimo de 75% para los adolescentes entre los 15 y los 17 años. La ley también requiere que se cumplan ciertos chequeos rutinarios de salud y de nutrición, pero las normas existentes no son tan específicas sobre el tema, y sólo existen indicaciones generales con respecto al cuidado prenatal para las mujeres embarazadas y vacunas para los niños. Otro requisito prohíbe el trabajo infantil, y si en una familia se permite el trabajo de un miembro menor de edad, se le podrán suspender los beneficios. Aunque la ley

⁵ Aproximadamente US\$ 78.

⁶ Aproximadamente US\$ 89.

⁷ Aproximadamente US\$ 21.

⁸ Aproximadamente US\$ 42.

⁹ En Brasil hay un conflicto entre dos perspectivas distintas con respecto a la transferencia de ingresos. Un grupo—que resultó tener éxito político—apoyo un programa de transferencia monetaria conectado a las condiciones sociales e económicas de la familia y a los requisitos, en el modelo Bolsa Familia. Otro grupo, sin embargo, apoyo un programa de ingreso básico universal de acuerdo al valor que sería pagado por todos los ciudadanos y extranjeros residentes independiente de las condiciones económicas o sociales y sin tener que cumplir con requisitos.

El modelo de ingreso básico se convirtió en ley: es la Ley No. 10.835, de Enero 8, 2004 (un día antes que la publicación de la Acta de Bolsa Familia). Lo que sigue es lo que dice el artículo 1 del Acta: Se establece de que desde el 2005 en adelante, el ingreso básico de ciudadanos, que será el derecho de todos los Brasileños viviendo en el país y los extranjeros que han tenido residencia en el país por lo menos cinco años, sin consideración de sus condiciones socioeconómicas, a recibir un beneficio monetario anual. El gama mencionado en el caput de este artículo se logrará de manera gradual a la discreción del Ejecutivo, enfocándose en las secciones de la población más pobres. § El pago de los beneficios será igual para todos y suficiente para satisfacer la necesidad de cada persona para comida, educación y salud, considerando, para lógralo, el nivel de desarrollo y la capacidad del presupuesto. La Ley nunca se implementó ni se reguló.

PBF describe en términos generales las condiciones básicas del acceso al los beneficios de la PBF, la Administración Federal puede cambiar los requisitos específicos (como el sueldo máximo, las condiciones etc). La Administración Federal también determina el modo de supervisión del programa.¹⁰

El pago del beneficio se hace directamente a la cuenta del beneficiario en un banco controlado por la Administración Federal y es administrada usando una tarjeta magnética. Este componente del programa es de interés porque muchos de los beneficiarios del programa, quienes no tenían acceso a los sistemas bancarios, solo obtuvieron acceso una cuenta bancaria a través del programa y debido a los requisitos del mecanismo de distribución de los beneficios. Estas cuentas se pudieron abrir sin los requisitos usuales que impone el mercado bancario. El reglamento también establece que el titular de la prestación PBF debe ser preferentemente una mujer, la cual, de ser posible, debe ser designada como la cabeza del hogar. No hay fecha límite para participar en el programa ni hay condiciones asociadas a la búsqueda de empleo o a la mejora de la capacitación profesional. Según los datos del gobierno federal 13 millones de familias reciben beneficios de la PBF.¹¹ El último censo establece que la población de Brasil es de 190.732.694 personas¹². Por lo tanto, suponiendo que cada familia cuenta con cuatro personas en promedio, es razonable concluir que 52 millones de personas en el país se benefician del PBF. Lo cual significa que más del 25% de la población son beneficiarios directos del PBF.

El PBF de Brasil no es un fenómeno aislado. Solamente en Latino América hay varios países con algún tipo de programa de transferencia monetaria condicionada (México, Honduras, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Chile, Jamaica, Argentina, El Salvador, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Chile, Jamaica, Argentina, El Salvador, Uruguay, Paraguay, República Dominicana , Perú y Panamá.) Algunos estudios han identificado los aspectos que tienen estos programas en

¹⁰ Los valores actuales fueron definidos por el Decreto No. 6.917/2009 y No. 7.447/2011, emitido por el Presidente.

¹¹ www.mds.gov.br/bolsafamilia

¹² www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm

común: Todos ellos implican el pago de prestaciones en dinero a familias muy pobres (en general con niños en edad escolar); el pago se le da, con preferencia, a la mujer; y todos tienen como condición de pago el cumplimiento, por parte de la familia, de ciertas obligaciones en materia de educación (como mínimo la matrícula y la asistencia a la escuela) y de salud (a menudo algún tipo de chequeos de rutina). Además de estos componentes generales, algunos países han adoptado otros requisitos, por ejemplo, el plazo máximo de permanencia en el programa (México y Chile) y otras condiciones como la asistencia a programas de capacitación laboral (Argentina).¹³

Volviendo a Brasil, bajo las reglas publicadas por la Administración Federal, la PBF tiene cinco objetivos principales: (i) promover el acceso a la red de servicios públicos gratuitos, especialmente los relacionados con la salud, la educación y la asistencia social;; (ii) combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional (iii) Promover la emancipación de familias que viven en la pobreza o en la pobreza absoluta (iv) luchar contra la pobreza; y (v) promover la colaboración y complementariedad entre los programas sociales del gobierno.¹⁴ La evidencia que se ha recolectado acerca de estos programas indica que han tenido éxito con respecto a algunos de estos objetivos pero no con respecto a otros.¹⁵

Las encuestas indican que el PBF ha tenido un éxito considerable reduciendo el hambre, asegurando unos estándares mínimos de calidad de los alimentos y sacando a una gran parte de la población brasileña de la pobreza extrema. Los estudios demuestran por ejemplo, que la participación en el programa mejora la posibilidad de que una familia se encuentre en condiciones de seguridad alimentaria de un 7 a un 11 por ciento. Con respecto a la salud, especialmente la salud de los niños, el PBF permite a la gente a gastar más en alimentos, aunque no hay constancia de un aumento del gasto por ejemplo en la higiene infantil y el programa no mejora la vacunación infantil de una manera

¹³ Draibe, Sonia. *Programas de Transferências Condicionadas de Renda in América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento*. En *Políticas Sociais para além da crise*, Fernando Henrique, Cardoso e Alejandro Foxley (editores), 2009, p. 103-143.

¹⁴ Decreto No. 5.209, 17 Septiembre, 2004, art. 4º.

¹⁵ de Castro, Jorge Abrahão; e Modesto, Lúcia (Organizadores). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. IPEA, 2010.

relevante.¹⁶ En cuanto a la educación, los datos muestran que hubo un ligero aumento en la matrícula, aunque los niveles de matrícula ya eran altos. El programa ayudó a reducir la deserción escolar, mejoró la asistencia escolar y ayudó a reducir la cantidad de horas de trabajo infantil (aunque no de una manera muy relevante). Sin embargo, no hay evidencia de que el PBF ha ya tenido un impacto positivo en el rendimiento escolar de los niños y adolescentes, que sigue siendo muy bajo en Brasil. Tampoco hay indicios de que el programa haya fomentado la participación de las familias en la educación de sus hijos (algo que se considera un componente esencial del mejoramiento del aprendizaje y del rendimiento escolar.)¹⁷

Por otra parte, las investigaciones demuestran que el programa no ha logrado estimular la emancipación permanente de las familias beneficiarias, lo cual es uno de los objetivos del programa. El reglamento estipula que el programa será de carácter temporal, no generará derechos adquiridos y el registro de la familia se revisará cada dos años.¹⁸ No hay ningún record de familias que han sido descalificadas por un aumento de sueldo mensual espontáneo. En cambio, el número de familias en el programa ha crecido de manera significativa con el tiempo. Al parecer, los beneficios pagados por el programa de ayuda a las familias en sus necesidades básicas - en particular las necesidades alimenticias- pero no

¹⁶ Camelo, Rafael de Souza; Tavares, Priscilla Albuquerque; e Saiani, Carlos César Santejo, *Alimentação, Nutrição e Saúde em Programas de Transferência de Renda: Evidências para o Programa Bolsa Família*, Revista EconomiA, Selecta, v.10, n.4, p.685-713, dezembro 2009.

¹⁷ Cardoso, Eliana; e Souza, André Portela. *The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil*, Working Paper No. 04-W07, Department of Economics Vanderbilt University, April 2004 (www.vanderbilt.edu/econ); Glewwe, Paul; e Kassouf, Ana Lucia, *The Impact of the Bolsa Escola/Família Conditional Cash Transfer Program on Enrollment, Grade Promotion and Drop out Rates in Brazil* (<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211140170-.pdf>) Mega, Luciano Farias. *Mudanças causadas pelo programa de transferência direta de renda, Bolsa Família, aos beneficiários de Santa Vitória do Palmar, RS*, Dissertação apresentada ao Curso de Serviço Social da Universidade Católica de Pelotas como requisito para obtenção do grau de Mestre em Política Social, 2008, (http://www.ucpel.tche.br/mps/dissertacoes/Mestrado/2008/Dissertacao_Luciano_Mega.pdf); Estrella, Juliana; e Ribeiro, Leandro Molhano. *Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão Descentralizada*, Revista de Administração Pública, 42(3):625-41, maio/Jun. 2008.

¹⁸ Decree No. 5.209/2004, art. 21.

crea las condiciones para un aumento de los ingresos que les permita dejar de depender del programa¹⁹.

La información previa intenta evaluar los resultados de PBF en el logro de sus objetivos. En suma podemos concluir que el PBF ha tenido bastante éxito en sus objetivos básicos de erradicación del hambre y la pobreza extrema, la promoción de la seguridad alimentaria y la reducción de la evasión escolar. No obstante, y a pesar del tiempo transcurrido desde el inicio del programa, no ha sido capaz de promover la emancipación permanente de las familias que reciben sus beneficios.

Lo que quisiéramos hacer ahora es examinar la evidencia existente sobre el impacto de PBF en otros aspectos considerados relevantes en la sociedades contemporánea, y que no están relacionados directamente con los objetivos del programa. Ya hay estudios por ejemplo que describen el impacto de la PBF en las políticas de género (teniendo en cuenta el enfoque en la mujer como cabeza del hogar)²⁰. El objetivo de este trabajo es abordar un efecto secundario específico del PBF: el impacto del programa sobre la autonomía política de los participantes. A los efectos de este estudio. En este artículo se define autonomía política como la libertad de elección en el contexto de la votación.²¹

Varios estudios indican que el PBF tuvo un papel especialmente importante en las últimas elecciones brasileñas, ayudando a la continuación en el gobierno (sobre todo en la Presidencia) del partido político que creó el programa estimulando el desarrollo de una forma contemporánea del clientelismo. Estos

¹⁹ Draibe, Sonia, *Programas de Transferências Condicionadas de Renda in América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento*. In Políticas Sociais para além da crise, Fernando Henrique, Cardoso e Alejandro Foxley (editores), 2009, p. 103-143; Kerstenetzky, Celia Lessa. *Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família*, DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol . 52, n1, 2009, pp. 53 a 83; Sousa, Juliane Martins Carneiro de. *A superação da pobreza através da distribuição justa das riquezas sociais: uma análise da consistência teórica do Programa Bolsa Família e das perspectivas dos beneficiários de saída autosustentada do Programa* (Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – FGV), 2009; e Rego Walquiria Leão, *Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família*, Revista Lua Nova, 73: 147-185, 2008.

²⁰ Como se menciono antes, la opción de preferir darle responsabilidad por la familia a la mjure es común en programas de transferencia menetarias condicionadas en Latino America. Sobre este tema v. Gomes, Simone da Silva Ribeiro. *Notas preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda – o caso do Bolsa Família no Brasil*, Revista Textos & Contextos, v. 10, n. 1, p. 69 - 81, jan./jul. 2011.

²¹ La autonomía política obviamente puede incluir otras actividades aparte de la votación.

estudios afirman que el PBF induce a las familias que reciben los beneficios a votar por candidatos locales relacionados con el programa (o para aquellos políticamente apoyados por ellos), minimizando su autonomía política ya que el beneficio que se recibe es visto como un regalo de la autoridad política. De esta manera se crea una relación personal entre el beneficio y la autoridad que lo distribuye y los que lo reciben. En este contexto, el beneficio se reconoce como un regalo que al recibirse espera como remuneración el apoyo electoral. Esta relación de subordinación y dependencia que existe entre los que manejan el programa y los que reciben los beneficios se parece a los modelos antiguos de patronazgo y minimiza la verdadera libertad de los individuos de expresar su preferencia política de manera autónoma al momento de votar²².

El hecho de que la PBF provee necesidades básicas a las familias en condiciones de pobreza extremas pero no logra ayudar a las familias a escapar la pobreza permanentemente agrava esta relación de dependencia, y daña la autonomía política. Los beneficios de la PBF ayuda a reducir hambre y pobreza, pero si se acaban los beneficios las familias regresarán a las condiciones de pobreza e inseguridad alimenticia porque no tienen la capacidad de proveer estas necesidades independientemente. Desde la perspectiva de los beneficiarios, considerando su necesidad de subsistir, es necesario que el programa continúe y que siga en el poder el partido comprometido al programa. Otros estudios demuestran que el mismo fenómeno de clientelismo ocurre en otros países que tienen programas de transferencia monetarias condicionada. En el caso de Brasil, el problema es particularmente agudo debido a el porcentaje tan alto—mas del

²² Bursztyn, Marcel; e Salgueiro, Suely, *Ligações perigosas: proteção social e clientelismo no Semiárido Nordestino*, Revista Estudos Sociais e Agrícolas, vol. 19, n. 1, 2011: 30-61; González, Zaira. *Rewarding Voters Through Welfare Transfers in Mexico and Brazil*, March 12, 2011 (<http://people.carleton.edu/~amontero/Zaira%20Gonzalez.pdf>); Zucco, Cesar. *Conditional Cash Transfers and Voting Behavior: Redistribution and Clientelism in Developing Democracies*, February 1, 2011 (Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1753234>); Licio, Elaine Cristina; Rennó, Lucio R.; Castro, Henrique Carlos de O. de. *Bolsa Família e Voto na Eleição Presidencial de 2006: em busca do elo perdido*, Revista Opinião Pública, vol. 15, n° 1, Junho, 2009, p.31-54; Marques, Rosa Maria; Leite, Marcel Guedes; Mendes, Áquila; Ferreira, Mariana Ribeiro Jansen. *Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006*, Revista de Economia Política, vol. 29, n° 1 (113), pp. 114-132, janeiro-março/2009; e Cãnedo-Pinheiro, Maurício. *Bolsa Família ou desempenho da economia? Determinantes da reeleição de Lula em 2006* (<http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000-2fe45547c2ee01762d90d5759cd9ea0c.pdf>), 2009.

25%-- de familias que se benefician del programa que ya lleva diez años de existencia (o más, si se incluyen los programas de transferencia monetarias condicionadas que existían antes del PBF).

Aquí vale considerar un punto. El programa Bolsa Familia no se destaca como un política clásica del clientelismo: los requisitos para acceder al programa son determinados por las leyes y en su mayor parte no son discrecionales. En términos legales, el pago de beneficios no depende del funcionario local quien en realidad no tiene casi ningún control sobre la operación del PBF. Sin embargo, la población beneficiaria tiene una impresión distinta a la realidad, ya que varias encuestas han demostrado que a pesar de la estructura legal, la relación entre los beneficiarios y los oficiales del PBF es de subordinación y dependencia que lleva al clientelismo. Esto nos lleva a descubrir dos fenómenos: políticas que son destacadas como clientelistas y por eso traen efectos clientelistas, y los efectos clientelistas de políticas que no fueron diseñados a producir esos efectos. Este artículo no estudiará las razones por las cuales un programa no diseñado para producir efectos clientelistas los produce. Pero algunas posibles razones en el caso del PBF incluyen la cultura y historia de patrones familiares en Brasil (como por ejemplo de sistemas de clientelismo y patronazgo) y falta de información acerca de la estructura legal de la PBF.²³

En todo caso, la cuestión que resulta de estudiar la información que hemos descrito anteriormente es complicada y especialmente relevante para Latinoamérica en general y para Brasil en particular por otra razón. La pobreza extrema y el hambre fueron (y todavía son) problemas reales y expansivos en Brasil y en otros países Latinoamericanos. Por otra parte, casi todos esos países tienen una historia de movimientos autoritarios, muchos de los cuales recibieron apoyo populista. Una investigación realizada por parte del Programa del Desarrollo de las Naciones Unidas (2002-2004) revela un alto índice de ambivalencia con respecto a la democracia. En una encuesta en la región, la mayoría de los entrevistados contestaron que el desarrollo económico es más importante que la democracia y que apoyarían un gobierno autoritario para

²³ Quiero darle las gracias a Mariana Motta por ayudarme con las ideas en este parrafo durante los debates de SELA 2012.

resolver los problemas económicos. Mas de 40% de los participantes en la encuesta no creen que la democracia sea capaz de resolver los problemas del país²⁴.

¿A que conclusión nos llevan estos datos? ¿Son el clientelismo, y la consecuente restricción a la autonomía política, el precio inevitable que se paga para resolver el problema del hambre? Pero, ¿por cuánto tiempo si los programas de transferencia monetarias condicionales no son capaces de lograr la generación de ingreso autónomos? ¿Está realmente perdida la generación actual de adultos y la única opción es invertir en sus hijos? ¿Es la autonomía política verdaderamente menos importante y debería ser sacrificada por un bien mayor? ¿Y sacrificada por cuanto tiempo y hasta que punto?

II

La historia revela que, en tiempos de crisis económica severa—como, por ejemplo, en tiempo de guerra o de desastres naturales—la personas consienten un aumento de poder del gobierno y, en consecuencia, a sufren mayores restricciones de su libertad y autonomía, para que la autoridad política pueda responder a la causa de la crisis y arreglarlas. Aunque no se puede decir que Brasil a enfrentado una crisis de este tipo, ¿Qué se puede decir acerca de la cantidad de gente viviendo en estado de pobreza permanente y hambre en el país? Es obvio que la necesidad de comer y de vivienda es más importante para las personas —al menos mas urgente—que la autonomía política o la condiciones necesarias para la democracia. En realidad la miseria en que vive esta gente no tiene una causa particular (como una guerra, por ejemplo). En este caso los problemas son mucho más complicados y no se pueden resolver con medidas de emergencia aun si el gobierno fuera lo suficientemente poderoso para implementar esas medidas. En resumen, permitirle poderes extraordinarios al gobierno no necesariamente puede solucionar el problema a largo plazo. ¿Cómo se puede entender la tensión entre el desarrollo económico y los derechos sociales por una parte y la democracia y la

²⁴ www.pnud.org.br/cidadania/reportagens/index.php?id01=287&lay=cid y www.pnud.org.br/democracia/documentos/PK.IAD.pdf

autonomía política por la otra, en el contexto de normalidad (o sea en la ausencia de una emergencia)?

Reducir el hambre tiene relación directa con la preservación de la vida, la dignidad humana, y por esa razón es una prioridad central en el contexto de los derechos fundamentales. La urgencia de la situación aumenta la importancia: en contraste con otros problemas de derechos, los que enfrentan condiciones de hambre no pueden esperar a que se cumplan esos derechos. En la constitución federal de Brasil el acceso al alimento es un derecho social (art. 6), lo cual obliga al gobierno a proveer algún tipo de apoyo para prevenir condiciones de pobreza o hambre extremas. Por eso, aparte de la PBF, la oficina de Seguro Social brasilera provee varios otros beneficios para personas que por varias razones no son capaces de proveer su propio sustento. El acceso al alimento también se considera un derecho humano en los estándares internacionales. El artículo 25-I de la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas declara que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación(…)” Además de ser derecho directo, el derecho al alimento y otros derechos relacionados con la subsistencia, se considera fundamental para el ejercicio de la libertad básica. En efecto, el reconocimiento formal de la libertad de expresión, reunión, asociación, profesión o iniciativa significa poco para los que son analfabetos, hambrientos y no tienen ningún lugar donde vivir.

Por otra parte, y a pesar de ser a otro nivel, la autonomía política es un derecho fundamental reconocido por los estados democráticos²⁵ y la sociedad internacional.²⁶ Es cierto que el acceso al alimento tiene relación directa con la

²⁵ La Constitución Brasileña trata extensamente con los derechos políticos, el pluralismo político y las instituciones democráticas.

²⁶ La Declaración Universal de Derechos Humanos. “Artículo 21. 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

dignidad humana, de la perspectiva de la existencia física del individuo, pero también es verdad que el derecho a participación política y el derecho a autogobierno – o de manera más modesta, el poder de influir los instantes políticos en la sociedad (o por lo menos el poder de influir las opciones de los que tomaran esas decisiones) – también son derechos conectados a la dignidad humana, desde la perspectiva de la igualdad. Si todos hombres y mujeres son iguales, nadie tiene el derecho, en sí mismo, de gobernar a los demás. Las decisiones que afectan la comunidad deberían ser tomadas por todos (la mayoría que gana) o, por lo menos, los que serán responsables por determinar el sistema por lo cual se tomaran las decisiones debería ser elegido por todos.

De manera interesante, además de ser un derecho en sí mismo, la autonomía política también tiene un carácter instrumental con relación a los otros derechos. A través de la participación política, el gobierno puede ser llevado a implementar políticas que sean más o menos comprensivas para la protección y promoción de ciertos derechos. Las prioridades del gobierno se determinan en parte por la influencia de los resultados electorales. Así, es consistente decir que, en cierta parte, la participación política puede impulsar al gobierno a crear condiciones sociales, educacionales y económicas para que los individuos puedan obtener una vivienda y no tener que depender de gobierno para alcanzar sus necesidades básicas (o por lo menos que sólo un porcentaje pequeño dependa del gobierno—no un 25% de la población). Es decir, que aparte de ser un derecho de por sí, la autonomía política puede guiar el estado hacia la promoción de ciertos derechos, incluyendo los derechos básicos esenciales para la existencia.

En este contexto, y considerando las conexiones establecidas con el tiempo entre los distintos derechos, parece ser una equivocación establecer una relación jerárquica entre derechos fundamentales, y en particular el acceso al alimento (u otros derechos sociales) y el derecho a participación política. Esta consciencia es importante porque aunque sea una simpleza decir que la autonomía política es un derecho fundamental, la fantasía de que podríamos tener un dictador bueno, eficiente y competente—el cual nos podría rescatar de la tribulación y asegurar

nuestros derechos, sin la necesidad de acción política democrática lenta y tedia— parece ser una parte vivida de la imaginación política latinoamericana.

En términos más concretos, es cierto que el derecho a la participación política tiene muchas dimensiones y es complejo, ya que se relaciona al concepto de la democracia. No hay necesidad de considerar ese debate ahora. Eso es porque, a pesar de las controversias acerca del concepto de la democracia, la gente en general está de acuerdo en que el derecho a participación política involucra, al menos, la existencia de elecciones libres y frecuentes, el derecho universal al voto y a ser candidato, y la posibilidad de algún tipo de control—por lo menos en el sistema político—sobre los oficiales públicos. En general estamos de acuerdo que la participación política requiere que estos derechos se ejerzan de manera libre. Pero que quiere decir “ejercer libremente” el derecho a votar? O, por otra parte, ¿qué condiciones afectan el ejercicio libre del derecho a votar?

La identificación de las condiciones requisitas para el ejercicio libre del derecho al voto inevitablemente involucra las circunstancias culturales e históricas de cada país. En la mayoría de los países democráticos, por ejemplo, la ley determina el voto secreto. La libertad de expresión, particularmente con respeto a la crítica política, y el pluralismo político se consideran condiciones para la participación política. La mayoría de las personas están de acuerdo en que las políticas públicas que establecen relaciones clientelistas entre el gobierno y un grupo de ciudadanos puede afectar el ejercicio libre de los derechos de votar, porque puede complicar el uso de las elecciones como un campo para ejercer un control democrático sobre las acciones de los políticos. De otra perspectiva, el clientelismo debilita las oportunidades políticas de la oposición y la igualdad de los partidos.

No hay un concepto preciso del fenómeno del clientelismo político, ya que éste puede tomar varias formas. En cualquier caso, el uso del término clientelismo en condiciones políticas contemporáneas describe situaciones en las cuales las personas proveen apoyo político a las autoridades, o a un grupo político en particular como reembolso por el beneficio individual que reciben de las autoridades. Como se mencionó antes, el clientelismo es mucho más el efecto que algunas políticas tienen sobre las relaciones políticas que una manera de describir

las características de algunas política. La relación establecida entre el gobierno y individuos en este contexto no es una relación de ciudadanía si no de subordinación. La persona ve el lucro personal como un favor (y no un derecho), lo cual fue proveído por la persona ejerciendo autoridad y con quien el o ella establece un enlace de lealtad. El otro lado de la relación es el apoyo político y electoral que provee el individuo. Como resultado, el voto ya no es una oportunidad para el individuo para ejercer control político sobre los oficiales públicos, si no la oportunidad para devolver el favor que se le hizo al entregar el beneficio (y para asegurar la continuación del beneficio.)

Claro que se puede decir que cualquier voto, en una democracia, puede ser descrita con la misma lógica. La gente vota de acuerdo con su interés, determinado por los beneficios que han recibido o que esperan recibir del gobierno, directa o indirectamente. No es el caso que se puede juzgar la moralidad de considerar los varios intereses—personal o colectivo, ideológico o no, etc. – que pueden afectar el voto de cada individuo. Sin embargo, el punto clave que distingue la lógica del auto-interés en cualquier voto y la lógica del clientelismo es el hecho de que votan de una manera o de otra por sus intereses. Individuos que tienen la libertad para votar para el gobierno y el mismo derecho a votar en contra del gobierno, de acuerdo con los intereses, ejercen la autonomía política como les parece bien. Lo que pasa en una relación clientelista es que el individuo enfrenta restricciones serias si quiere ejercer el derecho de votar en contra del las autoridades que le provee beneficios y ventajas personales. El daño a la autonomía política se ve en ese momento: cuando es difícil para el o ella oponerse a las autoridades a través del voto o por ejercer control a través de las elecciones.

Si, como hemos notado, una persona no tendría la libertad de votar en contra del Gobierno, es correcto decir que el clientelismo limita la autonomía política de individuo de manera significativa. Dependiendo de la forma del beneficio que las autoridades les proveen, como se le provee, las necesidades de los que lo reciben, y el contexto cultural e histórico de estas personas, la relación de dependencia, simultáneamente existencial y política, puede ser mas o menos intensa. Si el beneficio esta conectado a la supervivencia del individuo y es continuo, y si las autoridades- relaciones del ciudadano tradicionalmente son

organizadas de modo paternalista, individuos pueden verse obligados a apoyar, continuamente el grupo político que lo provee—independiente de otras consideraciones—porque el beneficio es concedido como un regalo y es, en fin, esencial o muy relevante a su sustentación²⁷.

No es difícil darse cuenta de que los programas de transferencia monetarias condicionadas, como la Bolsa Familiar, tienen muchos de los elementos descritos anteriormente, creando un medio ambiente favorable al desarrollo de una relación clientelista entre los beneficiarios y las autoridades que manejan el programa. Aparte de la percepción teórica del riesgo, los estudios realizados en Brasil, y mencionados en este artículo, demuestran que de hecho los resultados de las elecciones, en particular para los puestos en la rama ejecutiva, han sido fuertemente influenciados por el enlace de lealtad entre los beneficiarios del PBF—más del 25% de la población—llevados a votar por los grupos apoyados por las autoridades que manejan estos programas.

El hambre fue, y en cierta manera sigue siendo, un problema muy serio en Brasil y no debemos disminuir la importancia del PBF en promover los derechos fundamentales de acceso al alimento, la seguridad alimentaria e indirectamente en la salud. El PBF intenta prevenir situaciones de miseria y asegurar condiciones mínimas para el sector más pobre de la población y ha tenido éxito con respecto a este objetivo. El problema es que el carácter temporal del programa, al menos dentro de una generación, no es real: el programa, en su estructura actual, no ayuda a las personas a superar el ciclo de la pobreza para que puedan satisfacer las necesidades básicas propias y de sus familias. Se ha demostrado en este artículo que aunque éste es uno de los objetivos del PBF, no hay evidencia de progreso hacia este fin. Al contrario: después de 10 años del PBF, la cantidad de personas que se benefician del programa sólo aumenta, llegando actualmente a un 25% de la población. Por otra parte, el impacto negativo del programa con respecto a la autonomía política de este grupo no se puede negar. En este contexto (y considerando que cambiar las pautas culturales e históricas es un proceso largo y

²⁷ Esto no quiere decir que solo los pobres son vulnerables a este tipo de dependencia. Un fenómeno parecido es común en las relaciones de los oficiales públicos que tienen trabajos de los cuales los pueden despedir.

complejo) es importante considerar cómo los efectos negativos pueden ser disminuidos y mitigados.

III

El problema descrito no es sencillo. La discusión puramente teórica parece ser capaz de hacer frente al conflicto entre la participación política libre y la lucha contra el hambre de una manera ideal. Pero a nivel de la realidad de la política pública, cuando se habla de personas reales y los resultados no son inmediatos, este conflicto no se resuelve de manera tan fácil. El solo reconocimiento del problema ya trae algo importante a la discusión.

Continuando la discusión, es hora de intentar examinar las preguntas que se hicieron al comienzo de este artículo. ¿Son el clientelismo y la restricciones de la autonomía política de la gente pobre, el precio inevitable de los programa para acabar el problema del hambre? Y, ¿Por cuánto tiempo, si es que los programas de transferencia monetarias condicionadas no logran aumentar la generación de ingreso? ¿Está realmente perdida la generación actual de adultos, al punto de que sólo se puede invertir los recursos en ayudar a sus hijos? ¿Será que la autonomía política es verdaderamente menos importante y debería ser sacrificada por el bien general? Y, ¿Por cuanto tiempo, y a que grado? En fin, ¿Cómo se puede hablar de un programa del PBF sin hablar de la seguridad alimentaria y a la misma vez la autonomía política? Es posible imaginar dos enfoques completamente distintos del problema.

Una posibilidad sería intentar desconectar políticamente el PBF de los partidos políticos particulares, convirtiéndolo a una política permanente del estado Brasileiro. El propósito sería intentar borrar la conexión que hace que las personas identifican el programa con ciertas autoridades públicas o partido políticos particulares, para que los beneficiarios no teman perder los beneficios por no votar por los titulares. Pero, ¿cómo se alcanza este resultado, si es que puede ser alcanzado? Se podría considerar cambiar la constitución Brasileira para incorporar el PBF de manera permanente. De todas maneras, la ejecución del programa requiere varias decisiones que siempre estarán bajo del control del presidente—él

o ella inevitablemente estarían conectados al programa. También se podría considerar otra posibilidad que sería tratar de implicar al partido de oposición durante las campañas políticas. Si la oposición apoyara abiertamente al PBF, el impacto clientelista del programa disminuiría. De hecho, los partidos de la oposición política en Brasil ya están comportándose de esta manera; por lo menos a largo plazo existe la posibilidad de que las consecuencias negativas del PBF se puedan minimizar.

Otra manera de lidiar con el problema—y, claro, esto sería lo ideal—sería intentar acelerar la emancipación de las familias, para que la participación en el PBF fuera temporal. La idea general sería que, después de cierto tiempo en el programa, las familias pudieran dejarlo ya que han superado la pobreza y son capaces de generar por sus propios medios, ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades. El ciclo de la dependencia se acabaría, como también el efecto clientelista del programa en la autonomía política. Pero de nuevo hay que preguntarse ¿cómo se podría lograr y cuándo? Hay que notar que el PBF como otros programas de TCC se enfocan en dos generaciones distintas: los adultos y los niños. Comencemos con los adultos.

Los adultos son los que ganan tan poco en sus trabajos que no pueden apoyar a sus familias. El PBF les provee básicamente comida y exige atención al cuidado rutinario de la salud. No se morirán de hambre. Pero, ¿Cómo pueden estos adultos superar la pobreza y generar por sus propios medios, ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de sus familias? Algunos programas en otros países usan un sistema que determina un período máximo de permanencia en el programa. Estas reglas asignan la responsabilidad de superar la pobreza al individuo. Establecer un límite de tiempo motiva, con relación a la responsabilidad personal, a los que *sí pueden* hacer algo para cambiar su situación pero no lo están haciendo. Sin embargo, muchas veces los individuos sencillamente no tienen los recursos para dejar atrás la pobreza. Imagine a una pareja con varios hijos, sin ninguna cualificación profesional: una situación muy común en Brasil. Los dos trabajan todo el día pero lo que ganan en sus trabajos es

tan poco que sus ingresos no son lo suficientes para satisfacer las necesidades de sus familias así que reciben los beneficios del PBF. Viven lejos del lugar donde trabajan y gastan bastante tiempo en viajar en transporte público, lo cual les hace imposible tomar cursos profesionales de noche, por ejemplo. Además, la brecha entre las exigencias del mercado laboral y la cualificación que estos adultos pueden ofrecer crece continuamente con el tiempo, lo que hace aún más difícil para ellos encontrar un trabajo bien remunerado.

La cantidad que paga el PBF en el modelo actual no es suficiente para satisfacer las necesidades básicas y permitir que uno de los adultos deje de trabajar para dedicarse a los estudios y a la preparación profesional. Ni es eso el propósito del programa. Entonces, ¿Qué tipo de esfuerzo personal sería razonable esperar de los adultos para superar la pobreza de la familia mientras reciben los beneficios del PBF? Dándoles a estas personas la oportunidad de estudiar y de mejorar sus posibilidades adquirir cualificaciones para obtener trabajos mejor remunerados— así puedan generar más ingreso para sus familias—parece ser importante, pero la existencia de programas de entrenamiento con este propósito, aún los programas gratuitos, no serán suficiente si las personas no tienen las condiciones para asistir a los programas. Ahora cambiemos nuestra atención a la próxima generación: los niños y los adolescentes.

El PBF tiene tres propósitos básicos con respeto a los niños y adolescentes: prevenir el hambre, prevenir ciertas enfermedades y mantener su asistencia a la escuela. En este contexto, la idea que se ha propuesto en este artículo, de imponer un límite de tiempo máximo que se puede participar en la PBF, no sólo puede perjudicar a los adultos con el riesgo del hambre pero también a los niños y a los adolescentes de la familia. Con respeto a los niños y los adolescentes, la lógica de la política pública parece ser la siguiente: la próxima generación recibirá una educación lo cual les permitirá a los niños y adolescentes, cuando sean adultos, ganar suficiente sueldo para satisfacer sus necesidades y las necesidades de sus futuras familias. En ese momento en el futuro, el ciclo de la pobreza y la dependencia política se acabará. Si romper el ciclo de la pobreza dentro de la misma generación presenta varias dificultades, como se ha descrito en este

artículo, romper el ciclo entre generaciones no se debe ignorar como centro de la política pública, aunque sea dentro de resultados a mediano plazo.

El problema es que superar el ciclo de pobreza de modo intergeneracional requiere mucho más que sólo asistir a la escuela. Si la educación pública proveída por el estado a los niños y adolescentes no les permite en el futuro obtener trabajos que les pagan lo suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la familia, el ciclo de la pobreza se repetirá para la próxima generación. Los hijos de los beneficiarios actuales del PBF seguirán siendo, cuando sean adultos, también beneficiarios de programa y el ciclo de dependencia política y existencial continuará por lo menos hasta la próxima generación. El PBF no intenta lidiar con los problemas de educación pública en Brasil y probablemente no sea razonable esperar este resultado de un programa de TMC.

Conclusión

Brasil no está dispuesto a dejar que los ciudadanos se mueran de hambre y el PBF ha tenido bastante éxito en disminuir el hambre, en asegurar un estándar mínimo para la seguridad alimenticia, y en sacar una gran porción de la población Brasileña de la pobreza extrema. Al mismo tiempo, la evidencia demuestra que el PBF perjudica la autonomía política de los beneficiarios del programa (actualmente más del 25% de la población Brasileña) a quienes se les obliga a no votar en contra de las autoridades que manejan el programa o el grupo político que representan.

Los intentos de convertir el PBF en un programa permanente, para que no sea percibido como un programa conectado políticamente a un grupo político, puede ayudar a disminuir el impacto clientelista del programa. El resultado ideal, sin embargo, sería ayudar a las familias a superar la pobreza y la pobreza extrema dentro de esta generación, acabando el ciclo de dependencia. En este contexto, la discusión de la autonomía política de los beneficiarios del PBF tendría que ir más allá del programa y enfocarse en la próxima generación y en las condiciones que

los niños y adolescentes enfrentarán en el futuro, para romper el ciclo de dependencia que sus padres no pudieron romper. Una de las consideraciones relevantes para esta discusión es seguramente la calidad de la educación pública que se les provee actualmente a los niños en Brasil.