

CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN

Clóvis Roberto Zimmermann es doctor en sociología política (Universidad de Heidelberg, Alemania) y asesor de políticas públicas y derechos humanos de la organización no gubernamental de derechos humanos FIAN Brasil (Red de acción e información por el derecho a la alimentación) en Goiânia, Brasil. Dirección electrónica: cloviszimmermann@hotmail.com

RESUMEN

El *Bolsa Família* se ha convertido en uno de los principales programas de combate al hambre en Brasil, ya que para muchas familias pobres, los beneficios de ese Programa son la única posibilidad de obtención de renta. Sin embargo, desde la óptica de los derechos humanos, el Programa presenta todavía una serie de fallas, las cuales se analizan en este ensayo. (Original en portugués)

PALABRAS CLAVES

Políticas sociales – Combate al hambre – Combate a la pobreza – Bolsa Família



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons* (ver Presentación)

LOS PROGRAMAS SOCIALES DESDE LA ÓPTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS: EL CASO DEL BOLSA FAMILIA DEL GOBIERNO LULA EN BRASIL

Clóvis Roberto Zimmermann

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, salud y bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”

(Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948).

Introducción

El debate en torno a las políticas públicas y los derechos humanos es relativamente nuevo en el área de los derechos humanos así como en el ámbito académico, especialmente en las ciencias sociales. En el siglo pasado, las teorías de enfoque empírico comportamental de los actores políticos y sociales tuvieron mayor relieve, razón por la que se produjo un desprestigio de la acción estatal. A raíz de la caída de los países del bloque soviético, de la consecuente sustitución de las instituciones comunistas y de la creación de nuevos bloques económicos, como la Unión Europea, las instituciones han cobrado mayor importancia en las ciencias sociales¹. Según Bucci,² la necesidad de estudiar las políticas públicas sería una consecuencia de la búsqueda de la realización de los derechos sociales. En el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, las Directrices Voluntarias aprobadas en 2004 por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para Agricultura y Alimentación)³, señalaron el papel de las instituciones en la realización del derecho humano a la alimentación adecuada: “Los Estados [...] deberían evaluar el mandato y el rendimiento de las instituciones públicas correspondientes y, de ser necesario, crearlas, reformarlas o mejorar su organización y estructura para contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (DIRECTRICES VOLUNTARIAS 5.1). Las mismas directrices han establecido incluso algunos criterios para el funcionamiento de esas instituciones, y de modo especial, la participación

Ver las notas del texto a partir de la página 160.

ciudadana: “Los Estados deberían velar por que las instituciones pertinentes posibiliten la participación plena y transparente del sector privado y de la sociedad civil, y en particular de representantes de los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria” (DIRECTRICES VOLUNTARIAS 5.4).

En ese contexto, el Programa de Transferencia de Renta *Bolsa Familia* se ha convertido en uno de los principales instrumentos de combate al hambre y de garantía del derecho humano a la alimentación en Brasil. La propuesta ha sido ampliamente elogiada por científicos sociales y por diversos medios de comunicación a nivel mundial. En un artículo reciente, publicado por la revista británica *The Economist* (15.09.2005), se presenta el *Bolsa Familia* como una nueva forma de atacar un problema antiguo, el hambre. La revista enfatiza que el *Bolsa Familia* se revela el mejor camino para ayudar a los pobres, en comparación con los programas existentes anteriormente. Otros estudios realizados en Brasil destacan que el Programa representa un apoyo significativo en el sentido de garantizar una alimentación mínima a muchas familias pobres brasileñas.⁴ Sostienen Silva, Yazbek & Giovanni,⁵ que el *Bolsa Familia* posee un significado real para los beneficiarios, ya que para muchas familias pobres de Brasil, este Programa es la única posibilidad de obtención de renta. Respecto a la calidad del Programa y a la cantidad de personas beneficiadas (más de 8,5 millones de familias hasta enero de 2006), el Programa significa un avance en relación a las propuestas precedentes. Sin embargo, desde la óptica de los derechos humanos, presenta todavía una serie de fallas, las cuales se analizarán en este artículo.

Las políticas públicas de protección social en Brasil

La principal característica de las políticas públicas de protección social en Brasil es la incompatibilización entre los ajustes estructurales de la economía al nuevo orden económico internacional, las inversiones sociales del Estado y la garantía de los derechos sociales. En este orden, el pensamiento neoliberal llega a concebir la necesidad de prestar ayuda a los pobres, pero tiene enormes dificultades en reconocer las políticas públicas como un derecho humano. A raíz de eso, el principio de las políticas de protección social obedece mucho más al discurso humanitario y de la filantropía. “Esta lógica, que subordinó las políticas sociales a los ajustes económicos y a las reglas de mercado, ha trazado para la política social brasileña un perfil despolitizado, privatizado y volcado, de nuevo, a la filantropía.”⁶ Por esa razón, las intervenciones estatales de combate al hambre y a la pobreza en Brasil se caracterizan, según Magalhães,⁷ por la timidez, la precariedad y la intermitencia, y no aseguran derechos sociales básicos a la población pobre. El modelo bismarckiano basado

en la contribución individual introducido en Brasil no llegó a institucionalizarse totalmente y actualmente atraviesa una crisis resultante de la gran informalidad en la economía. Para Souza,⁸ una de las consecuencias de ese tipo de política es que los beneficios de las políticas públicas de protección social se limitan a veces a la elite, en vez de generalizarse a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Otras veces, las políticas sociales brasileñas se caracterizan por un alto grado de selectividad, volcadas a situaciones extremas, muy focalizadas, dirigidas a los más pobres entre los pobres, recurriendo mucho más a la acción humanitaria y/o solidaria de la sociedad que a la provisión de políticas sociales por parte del Estado. Sostiene Yasbek,⁹ que los fundamentos en la solidaridad y en sus componentes éticos y humanizados refuerzan el desplazamiento de acciones de protección social a la esfera privada¹⁰, cuestionando incluso los derechos garantizados. En virtud de ello, las políticas sociales en Brasil carecen de claras referencias a los derechos, sobre todo porque el sistema de protección social brasileño carece de mecanismos institucionales de exigibilidad administrativa de derechos. En realidad, hay una inmensa discrepancia entre los derechos garantizados constitucionalmente y/o en diversos tratados internacionales de los cuales el Estado brasileño es parte y las posibilidades reales de acceso a las políticas sociales como derecho humano.

Programas de combate al hambre y a la pobreza a nivel municipal

La adopción de programas de combate al hambre y a la pobreza a nivel municipal a través de la introducción de programas de transferencia de renta han tenido como base la propuesta del senador Eduardo Suplicy (PT), presentada el año 1991, que establece legalmente una renta mínima para todos los ciudadanos brasileños. El proyecto del senador Suplicy motivó la publicación de varios artículos en la prensa y provocó intensos debates, dividiendo opiniones, resultando en adhesiones y divergencias. Ese proyecto finalmente abrió nuevos caminos para enfrentar el hambre y la pobreza en el plano local. A partir de 1995, varios municipios brasileños, empezando por Campinas, Ribeirão Preto y Brasília introdujeron Programas de Renta Mínima, con el objeto de combatir el hambre y la pobreza. Fonseca¹¹ subraya que los proyectos instituidos se alejan de la propuesta del senador Suplicy, ya que introducen el condicionamiento y la exigencia del compromiso, por parte de las familias pobres, de mantener a sus niños en la escuela¹² para recibir el pago de una Renta Mínima. Los mentores intelectuales de ese tipo de auxilio argumentan que la pobreza familiar ejerce una gran influencia sobre la entrada precoz de los niños en el mercado de trabajo, ya que los costos para mantenerlos

en la escuela son muy elevados. Otro argumento usado es que los niños que entran temprano al mercado de trabajo, dejan la escuela temprano también y se vuelven adultos con algún tipo de experiencia en el mercado de trabajo. Pero debido a la baja escolaridad, sólo tienen acceso a empleos precarios y consecuentemente a una baja renta. Al entrar a este círculo vicioso, estos nuevos adultos contribuyen a mantener los mecanismos de reproducción de la pobreza, es decir, la pobreza de hoy genera la de mañana.¹³ Aunque son positivas las intenciones de esa condicionalidad, ese tipo de política refuerza los viejos mecanismos de dependencia y de falta de provisión de autonomía a los pobres en las políticas sociales brasileñas.

Además de exigir que se mantengan los niños en la escuela, la mayoría de los Programas de Renta Mínima exige un tiempo de residencia fija en el municipio beneficiado, que varía normalmente de 2 a 5 años, como prerequisite para que se incluya la familia en el Programa, para inhibir la migración de personas al lugar con el único objetivo de obtener el beneficio. Además de eso, gran parte de los Programas establece un valor máximo a entregarse a las familias; la mayoría utiliza como techo medio salario mínimo. Según Sposati,¹⁴ existe una tendencia a reducir ese valor, lo que, sostiene la autora, convierte el auxilio en algo como una “limosna institucionalizada”. A causa de sus criterios de elegibilidad, los Programas de Renta Mínima se limitan a un público extremadamente restringido, habiendo una verdadera selección entre los “más pobres entre los pobres”¹⁵ como consecuencia de la falta de una política basada en derechos.

El estudio de Lavinás¹⁶ señala que los Programas de Renta Mínima en el ámbito municipal son de reducida posibilidad de generalización, ya que se restringen a los municipios con mayor disponibilidad de recursos, mientras los municipios con menor capacidad fiscal – la gran mayoría en Brasil – estarían imposibilitados de instituir tales Programas. Frente a esto, Lavinás destaca la necesidad de una participación mayor tanto de los gobiernos de los estados como del gobierno federal en la implementación de medidas de combate al hambre y a la pobreza en Brasil.

Programas de combate al hambre y a la pobreza a nivel federal

Según Bruera,¹⁷ se empezó a introducir en Brasil, a partir de los años noventa, una política nacional de seguridad alimentaria, resultado de la campaña de movilización social creada por la acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, cuyo protagonista fue el sociólogo Herbert de Souza, Betinho. Durante el gobierno Itamar Franco (1992-1994), se fundó el CONSEA (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria), un órgano compuesto

por representantes del gobierno y de la sociedad civil, que se convirtió en un organismo de consulta y de coordinación de las políticas gubernamentales en el ámbito de la seguridad alimentaria y del combate al hambre.

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 y 1999-2002) apostó, durante su primer mandato, por medio del plan Real y del consecuente crecimiento económico que siguió a aquel plan, por la estabilización de la economía como forma de combatir el hambre y la pobreza en Brasil. En aquel período, “simbólicamente” los impactos de la estabilización económica fueron evaluados desde la perspectiva del propagado aumento del consumo de productos, incluso alimenticios, como el pollo y yogur. Debido a esa prioridad política gubernamental, perdieron fuerza los avances en la construcción de una política de seguridad alimentaria. Para Flávio Valente,¹⁸ se trataba de una visión economicista para la resolución de los problemas del hambre y de la pobreza. Sostiene el autor que la línea de acción del primer año de mandato de Fernando Henrique Cardoso priorizó la “[...] estabilización económica brasileña a partir de la inclusión indiscriminada de la economía brasileña en la economía globalizada, relegando a un segundo plano el enfrentamiento inmediato de las precarias condiciones de vida de una gran mayoría de la población brasileña”.¹⁹

A partir del segundo mandato del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, hubo un cambio de orientación, de modo que las políticas de seguridad alimentaria cobraron relevancia explícita. Dentro de la vasta gama de programas públicos, se destaca la creación de una Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN). Como resultado de esa política, fueron instituidos diversos programas de distribución de beneficios monetarios a las familias pobres con niños y adolescentes, sobre todo como incentivo o inducción al acceso a políticas universales como salud y educación.

En 1996, se lanzó el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI),²⁰ con el objetivo de eliminar el trabajo de niños y adolescentes en carbonerías, canteras, cultivo de caña y sisal, naranjales e industria ladrillera. En 1997, tras diversos debates, se lanzó el Programa de Garantía de Renta Mínima, vinculado a acciones socioeducativas, que se puso en marcha en 1999. Este Programa fue reformulado en 2001 y pasó a llamarse *Bolsa Escuela*²¹ vinculado al Ministerio de Educación. En 2001, se lanzaron los Programas Agente Joven²² y el *Bolsa Alimentación*,²³ ligados al Ministerio de la Salud. En 2002, se creó el Programa Auxilio Gas,²⁴ vinculado al Ministerio de Minas y Energía.

Antes de instituir los programas anteriormente mencionados, el gobierno federal mantenía un programa de distribución de canastas básicas (llamado al principio *Programa de Distribuição Emergencial de Alimento* –PRODEA– y, posteriormente, Canasta de Alimentos) destinado a diversos segmentos de la población en situación de riesgo: familias en condiciones de indigencia,

víctimas de las consecuencias de la sequía, trabajadores rurales sin tierra y poblaciones indígenas en estado de carencia alimentaria. El Programa alcanzó su apogeo en 1998, cuando llegó a distribuir cerca de 30 millones de canastas básicas para 3,9 millones de familias, una medida ciertamente motivada por las elecciones presidenciales de aquel período.

En 2001, el Programa de Donación de Canastas Básicas fue finalmente desactivado, para dar lugar a los programas de transferencia directa de renta a las familias carentes. En aquel cambio de orientación – sustitución de la distribución directa de productos, en especie, por recursos financieros – no hubo continuidad: cuando el Programa de Canastas Básicas se interrumpió, los programas de transferencia de renta a los segmentos de la población hasta entonces beneficiados no habían sido puestos en marcha.

Los estudiosos de las políticas sociales brasileñas observan una inexistencia interactiva entre los más diversos programas y acciones gubernamentales. En los dos últimos años de la gestión Fernando Henrique Cardoso, esos proyectos fueron implementados por distintos ministerios y secretarías; no hubo una acción interministerial coordinada. Muchas veces, tales programas llegaban a competir entre sí cuando se trataba de liberación de recursos. Esta competición se dio por ejemplo entre los Programas: *Bolsa Escuela*, Programa de Erradicación del Trabajo Infantil y *Bolsa Alimentación*. Tales programas fueron ejecutados por distintos ministerios, impidiendo la optimización de las acciones, lo que ha resultado en un alto costo operativo, poca efectividad y falta de referencia a derechos.²⁵ Además, los municipios recibían una cantidad límite de familias contempladas por los programas. Así, nuevas familias, aunque fueran extremadamente vulnerables y por tanto, portadoras de ese derecho, no podían ser incluidas en los Programas. Desde una perspectiva de derechos, esas familias deberían tener la posibilidad de requerir los beneficios y ser contempladas por los Programas en un corto período de tiempo.

Para el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Jean Ziegler,²⁶ fueron relativamente pequeños los efectos de esos Programas en la mejoría de las condiciones de vida de las familias carentes: “Respecto al impacto del programa en las familias pobres, se debe reconocer que la presente transferencia de R\$ 15,00 por niño por mes tiene un reflejo relativamente modesto sobre los niveles generales de desnutrición y pobreza, aunque provea alguna renta extra para comprar alimentos” (Ídem: 13). A raíz de los criterios de elegibilidad, de la falta de intersectorialidad y de la no garantía de acceso a los programas como un derecho, se ha dado atención a sólo una pequeña parte de la población pobre. La innovación representada por la transferencia de renta no fue suficiente para alcanzar el público objetivo, es decir, la mayoría de la población pobre. Por ende, los programas sociales desarrollados siguieron la misma lógica de

las intervenciones públicas tradicionales: reprodujeron el modelo de fragmentación, segmentación, focalización y de falta de acceso a los programas como un derecho humano.

El Programa Hambre Cero del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva

La meta principal del presidente electo para el mandato de 2003 a 2006, Luiz Inácio Lula da Silva, fue la implementación del Programa Hambre Cero. Para tal propósito, después de asumir como presidente, Lula creó un Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA), cuya meta principal era formular y coordinar la implementación de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La creación de ese Ministerio ha sido una innovación en lo que se refiere a políticas públicas de erradicación del hambre en el seno de la sociedad brasileña. Sin embargo, tras un año de existencia, se extinguió el 23 de enero de 2004, para dar lugar al Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). Con esa medida, se pretendió incrementar la intersectorialidad de las acciones gubernamentales volcadas a la inclusión social, combate al hambre, la erradicación de la pobreza y las desigualdades sociales. Al nuevo Ministerio fueron transferidas las competencias del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre, del Ministerio de Asistencia Social y de la Secretaría Ejecutiva del Programa *Bolsa Família*, vinculada a la Presidencia de la República. Entre las principales atribuciones del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre, está la coordinación de las políticas nacionales de desarrollo social, de seguridad alimentaria y nutricional, de asistencia social y de renta de la ciudadanía. Además, corresponde al Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre, la articulación de acciones entre los gobiernos de los estados, los municipios y el Distrito Federal, así como estrechar las relaciones con la sociedad civil en el establecimiento de las directrices de tales políticas.

Del Programa *Cartão Alimentação* al Bolsa Família

Entre las principales, y una de las primeras acciones ejecutadas por el Programa Hambre Cero, se destaca la implementación del Programa *Cartão Alimentação*, posteriormente sustituido, el 20 de octubre de 2003, por el Programa *Bolsa Família*.²⁷ Ese Programa tuvo inicialmente el propósito de centralizar los innumerables programas de distribución de renta existentes. De ese modo, el *Bolsa Família* es fruto de la unificación de los programas de transferencia de renta del gobierno federal, es decir, *Bolsa Alimentación* (Ministerio de la Salud),

Auxilio Gas (Ministerio de Minas y Energía), *Bolsa Escola* (Ministerio de Educación) y *Cartão Alimentação* (Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre - MESA). El objetivo de esa unión fue reducir los gastos administrativos, a partir de una gestión coordinada e integrada intersectorialmente. Desde el punto de vista de los derechos humanos, esta unificación es un avance, ya que la centralización en un único programa evita la fragmentación y permite mayor claridad en relación a los órganos públicos responsables de su implementación. En otros términos, la centralización facilita el enfoque para solicitar el Programa, medida imprescindible para que los grupos sociales más vulnerables tengan acceso.

El registro de los beneficiarios del *Bolsa Família* es responsabilidad del municipio, y a la sociedad civil corresponde la tarea de controlar las políticas por medio de un consejo o comité instalado por el poder público municipal. Aquí se advierte una diferencia en relación al antiguo Programa *Cartão Alimentação*,²⁸ ya que en el *Bolsa Família* la participación de la sociedad civil está restringida al control de las políticas públicas, sin ejercer papeles de carácter deliberativo. La restricción a la participación de la sociedad constituye un grave problema desde la óptica de los derechos humanos. Exige la Observación General n° 12, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, el cumplimiento de los principios de transparencia, participación popular y descentralización política en la formulación e implementación de políticas públicas destinadas a la realización del derecho a la alimentación. “La formulación e implementación de las estrategias nacionales para el derecho a la alimentación requieren obediencia total a los principios de responsabilidad, transparencia, participación, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura” (Observación General N. 12, artículo 25). Señala, además, que la participación es esencial para la realización de los derechos humanos, para la eliminación de la pobreza y para garantizar los medios de vida satisfactorios a todas las personas. En este sentido, el Estado, al formular las políticas públicas y la legislación marco, debe propiciar la participación activa de la sociedad civil.

Fallas del Programa *Bolsa Família* desde la óptica de los derechos humanos

La Observación General n° 12, define que “el derecho a la alimentación adecuada se realiza cuando cada hombre, mujer y niño, sólo o en compañía de otros, tiene acceso físico y económico, ininterrumpidamente, a la alimentación adecuada”. Para alcanzar tal propósito, cada Estado se obliga a asegurar a todos los individuos que estén bajo su jurisdicción, el acceso a la cantidad mínima, esencial de alimentos. Se subraya que esa cantidad debe ser

suficiente, garantizando que todos esos ciudadanos estén de hecho libres del hambre. Según Valente,²⁹ el “derecho de verse libre del hambre” es el nivel mínimo de dignidad humana, que no se puede disociar del derecho a la alimentación adecuada en cantidad, y también en calidad.

Entre las principales concepciones existentes para garantizar que las personas tengan el “derecho a verse libres del hambre”, como es exigido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por el Estado brasileño sin reservas en 1992, se encuentran los Programas de Transferencia de Renta, como por ejemplo, los Programas de Renta Mínima y Renta Básica Universal.³⁰ Diversos estudiosos del asunto enfatizan la relevancia de las políticas públicas de protección social, especialmente los Programas de Renta Mínima en el combate al hambre y a la pobreza.³¹ Esping-Andersen³² subraya la importancia del sistema de protección social europeo, por medio de los Programas de Renta Mínima, como forma de garantizar el respecto a la autonomía y a la independencia de los seres humanos ante los mecanismos destructivos del mercado. Destaca Habermas³³ sobre ese aspecto, que las instituciones de protección social son parte integrante del Estado democrático constitucional, contra las cuales no existen alternativas visibles.

Provisión del Bolsa Familia como un derecho humano

Como ha sucedido en gobiernos anteriores, la mayor debilidad del *Bolsa Familia*³⁴ está en el hecho de que no se basa el Programa en la concepción de derechos; es decir, el acceso al Programa no está garantizado de forma incondicional a los portadores de un derecho. En otras palabras, el *Bolsa Familia* no garantiza el acceso irrestricto al beneficio, ya que existe una limitación de la cantidad de familias³⁵ que han de ser contempladas en cada municipio. Esta limitación existe, como ya se ha dicho, porque se designa a cada municipio la cantidad máxima de familias que pueden acceder al beneficio. Al completarse la cuota, no “es posible” insertar nuevas familias, aunque sean extremadamente vulnerables y, por lo tanto, portadoras de ese derecho. A raíz de eso, el *Bolsa Familia* no está concebido para garantizar el acceso a todos los que necesitan el beneficio. Al contrario, adopta una selectividad que es a veces excluyente. La consecuencia de esa concepción es que familias y personas pobres no son, al fin, incluidas en el Programa, aunque sean miserables y tengan una necesidad urgente de atención. Un ejemplo son las más de 1.200 familias sin hogar abrigadas en carpas de lona plástica en el Sector Grajaú en Goiania.³⁶ Además de eso, personas que viven en la calle, indígenas, *quilombolas* [N.T. comunidades formadas por descendientes de esclavos], recolectores de basura y otros grupos extremadamente vulnerables siguen siendo excluidos del Programa. Desde la óptica de los

derechos, esas personas deberían tener la posibilidad de requerir el beneficio del Programa *Bolsa Família* y ser contempladas en un corto período de tiempo. Además, en caso de que no se les concediera el beneficio, deberían tener la posibilidad de requerirlo judicialmente.

Frente a los hechos expuestos, se advierte que la lógica del Programa no se fundamenta en la provisión de derechos, sino en el discurso humanitario de ayuda y de asistencia.³⁷ En la concepción de los derechos, el *Bolsa Família* debería garantizar el acceso al Programa y al derecho humano a la alimentación como un derecho de todas las personas elegibles y hacer real la posibilidad de suministro de beneficios a todos los individuos que están en estado de vulnerabilidad. De la misma forma, no debe haber tiempo límite de accesibilidad al Programa; al contrario, debe ser concebido para atender a las personas mientras haya un cuadro de vulnerabilidad, y si es necesario, toda la vida.

El principio de la universalidad y las condicionalidades

El artículo 11º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho fundamental de toda persona de verse libre del hambre y obliga a los Estados Parte a adoptar medidas y programas concretos para alcanzar ese fin. De la misma forma, la Observación General n° 12 establece que el derecho a la alimentación adecuada es de esencial importancia para poder disfrutar los demás derechos. Debe extenderse a “sí mismo y su familia”, no implicando cualquier restricción para la aplicación de este derecho a individuos o familias dirigidas por mujeres. En otras palabras, el derecho a la alimentación adecuada se destina a toda y cualquier persona, independientemente de la etnia, género, raza y contribución individual. Se trata de un derecho individual que se ha de garantizar de manera universal e incondicional al ser humano. Según Flávia Piovesan, la universalidad “clama por la extensión universal de los derechos humanos, bajo la creencia de que la condición de persona es el requisito único para la titularidad de derechos, considerando el ser humano como un ser esencialmente moral, dotado de unicidad existencial y dignidad”.³⁸

El *Bolsa Família* impone determinadas condicionalidades para el suministro del beneficio: un seguimiento de la salud y del estado nutricional de las familias, frecuencia escolar y acceso a la educación alimentaria³⁹. Desde la óptica de los derechos, no se deben imponer contrapartidas, exigencias o condicionalidades a un derecho, ya que la condición de persona debe ser el requisito único para la titularidad de derechos. La responsabilidad de garantizar el suministro y la calidad de esos servicios a los portadores de derechos le corresponde a los poderes públicos. La obligación del cumplimiento de las condicionalidades (garantizar la disponibilidad de escuelas escuelas y puestos

de salud) en esta perspectiva, les corresponde a esos poderes, y no a las personas.⁴⁰ Por eso, debe el Programa reconsiderar sus concepciones acerca de la imposición de condicionalidades y de obligaciones a los beneficiarios, pues la titularidad de un derecho jamás debe ser condicionada. El Estado no debe punir y, en ninguna hipótesis, excluir a los beneficiarios del Programa, en caso de que no cumplan con las condicionalidades establecidas y/o impuestas. Se debería responsabilizar a los municipios, estados y otros organismos gubernamentales por no cumplir su obligación de garantizar el acceso a los derechos actualmente impuestos con condicionalidades.

El monto del Bolsa Familia en comparación a los costos de la Canasta Básica

Los estudiosos de los Programas de Transferencia de Renta y protección social en Brasil reconocen el bajo valor que les transfiere el Estado a los beneficiarios del *Bolsa Familia*. Frente a ese cuadro, se propone como criterio para la evaluación de las políticas públicas de Transferencia de Renta, el costo de la Canasta Básica Nacional. En Brasil, el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE) estudia mensualmente la evolución de precios de trece productos de alimentación, así como el gasto mensual que una persona tendría para comprarlos. Las investigaciones del DIEESE evalúan la Ración Esencial Mínima o cuánto un trabajador (o trabajadora) en edad adulta necesita para satisfacer las necesidades alimenticias mínimas. La Canasta Básica Nacional estima el sustento y el bienestar de una persona en edad adulta, con cantidades equilibradas de proteínas, calorías, hierro, calcio y fósforo. Según ese parámetro, los valores de los Programas de Renta Mínima, como el *Bolsa Familia*, deberían adoptar como criterio el costo de la Canasta Básica Nacional.

Sin embargo, el valor del Programa *Bolsa Familia* viola el derecho humano a la alimentación, ya que es insuficiente para aliviar el hambre de una familia brasileña, como lo demuestran los datos de la Canasta Básica Nacional del DIEESE. La investigación de la Canasta Básica Nacional, realizada por el órgano, en junio de 2005 en dieciséis capitales de Brasil, considera que un trabajador en edad adulta necesitaría R\$ 159,29 para satisfacer las necesidades alimenticias mínimas (Ración Esencial Mínima). El valor de esa canasta sería, así, suficiente para el sustento de una persona en edad adulta.

Debe adoptarse la medida de aumentar el valor de la transferencia del *Bolsa Familia* para lo equivalente a la Canasta Básica Nacional del DIEESE (el valor del *Bolsa Familia* es de R\$ 95,00, como máximo, por familia, cuando debería ser de R\$ 159,29, como mínimo, por persona adulta), para que el Estado brasileño realice mínimamente el derecho humano a la alimentación, principalmente en lo que se refiere a su obligación de poner en práctica medidas

concretas para acabar con el hambre. Brasil como Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está obligado a asegurar que los individuos y sus familias tengan acceso a una cantidad mínima esencial de alimento, suficiente para garantizar que se libren del hambre. De la forma actual, el *Bolsa Família* sólo contribuye para mitigar y aliviar el hambre.

Descentralización y exigibilidad administrativa

La realización de los derechos económicos, sociales y culturales y especialmente del derecho humano a la alimentación supone la creación de una nueva institucionalidad para la provisión de esos derechos, que se caracterice por la descentralización, participación social, exigibilidad administrativa y utilización transparente de los recursos. Según Valente⁴¹ se necesita articular los programas federales con las iniciativas de los estados y municipios. Sostiene Salamanca⁴² que los municipios desempeñan, incluso en la era de la globalización económica, un papel fundamental en la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Souza⁴³ señala que la experiencia brasileña de gobierno local está marcada por una “fuerte innovación institucional” y por un complejo sistema de relaciones intergubernamentales, principalmente entre el Estado y los gobiernos municipales. Tales innovaciones habrían ocurrido inicialmente en virtud del proceso de redemocratización y, posteriormente, por decisiones tomadas por los propios gobiernos, tanto a nivel federal como local. “A pesar de la capacidad desigual de los municipios brasileños de formar parte en esta nueva institucionalidad, existen señales que apuntan a cambios en la forma en que se desarrolla el gobierno local”.⁴⁴ Según la autora, estas señales indican que los gobiernos y las comunidades locales se vienen involucrando más en la provisión de servicios sociales universales y de bienes públicos de uso común, incluso del *Bolsa Família*, indispensables para la realización del derecho a la alimentación.

Para alcanzar tal objetivo, el *Bolsa Família* debe ser provisto por una nueva institucionalidad, es decir, por órganos o instituciones en los municipios con determinaciones de responsabilidades transparentes y claramente definidas, cuya finalidad sea facilitar no sólo el acceso de las personas al Programa, sino también exigir lo mismo de los órganos gubernamentales. En ese sentido, se deberían estudiar formas de institución inmediata de instrumentos que garanticen la exigibilidad administrativa de los derechos de los titulares del Bolsa Família. Además de eso, debe haber un servicio de informaciones y órganos públicos responsables a los cuales se pueda recurrir, para evitar la discriminación al acceso y/o en los casos de interrupción del Programa. Esas informaciones deben estar disponibles en forma clara y accesible a los sujetos de derecho, principalmente a los más vulnerables. Hasta la fecha, el *Bolsa*

Familia no garantiza mecanismos de accesibilidad universal al Programa. Tampoco mecanismos para que los sujetos de derecho reclamen y exijan solución cuando se violen o no se garanticen sus derechos.

Consideraciones finales

El *Bolsa Familia* representa un avance significativo en el combate al hambre en Brasil, en relación a los programas sociales anteriores. El Programa posibilita una mejoría en la alimentación de muchas familias pobres brasileñas. Sin embargo, desde la óptica de los derechos humanos, el *Bolsa Familia* presenta todavía una serie de obstáculos. Se debe considerar, desde esa perspectiva, que no pueden imponerse contrapartidas, exigencias o condicionalidades para el goce de un derecho humano. Más grave que la exigencia de contrapartidas es la punición de un portador de derecho, especialmente la exclusión de un beneficiario del Programa por no cumplir las condicionalidades. Eso constituye una grave violación a los derechos humanos, ya que, como se dijo anteriormente, un derecho humano no puede estar condicionado al cumplimiento de exigencias y otras formas de conducta. Además de la cuestión de las condicionalidades, el valor del beneficio obtenido por el Programa *Bolsa Familia* es insuficiente para garantizar que todas las personas del país estén libres del hambre. O sea, el valor transferido por el Programa es muy bajo para garantizar el derecho a una alimentación adecuada, principalmente en lo que se refiere a la provisión de la cantidad mínima de alimentos. Frente a este hecho, el criterio que se ha de utilizar para la evaluación del monto del Programa debe ser el costo de la Canasta Básica Nacional, que calcula el valor que cada persona adulta necesita mensualmente para satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas.

Además de aumentar el valor, debe el Programa garantizar mecanismos específicos de accesibilidad con claras referencias a los órganos públicos responsables de su suministro. La accesibilidad significa que todos los sujetos de derecho puedan incluirse en el Programa cuando se violen sus derechos o no se los garanticen. En la concepción de los derechos humanos, esas personas deben tener la posibilidad de requerir el beneficio y ser contempladas en un corto plazo. En caso de que no se les conceda el beneficio, deben tener la posibilidad de requerirlo judicialmente.

Por último, desde la óptica de los derechos, los programas sociales brasileños deben ser diseñados, formulados y concebidos de forma universal, irrestricta, en que la condición de persona sea el único requisito para obtener el derecho. Además de la provisión universal, los programas sociales deben garantizar mecanismos de acceso en caso de violación, que sean hábiles, rápidos, para que garanticen la inclusión de los portadores de derecho en los programas sin demora y burocracia.

NOTAS

1. De este modo, se da un mayor énfasis al papel del Estado y de las instituciones, y surge así la teoría neoinstitucionalista y sus tres versiones: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo sociológico. La teoría neoinstitucionalista trae nuevamente al debate de las políticas públicas el papel central de las instituciones y de los distintos modelos de gestión. El papel central de las instituciones está subrayado en una expresión de MARCH/OLSEN, "*the organization of political life makes a difference*" (lo que hace la diferencia es la organización de la vida política). A raíz de eso, se enfatizan las distintas tipologías de políticas públicas, siguiendo una tipología de Esping-Andersen. De un lado, se consideran las instituciones reguladoras de conflictos de interés, vistas por algunos investigadores por la "apertura" de canales institucionales de participación de actores políticos. De otro lado, algunos autores destacan el ideario de la "limitación" de los canales de participación y del aumento de la eficiencia de la acción estatal mediante la sustitución racional de la política (visión tecnocrática).

2. V. Maria Paula Dalari Bucci, "Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos," In: Bucci et al. (Org.), *Direitos humanos e políticas públicas*, São Paulo, Pólis, 2001, p. 7.

3. En la Cumbre Mundial de la Alimentación+5 (cinco años después) celebrada en 2002, los jefes de Estado y de Gobierno invitaron al Consejo FAO a establecer un grupo de trabajo intergubernamental, que contó, incluso con la participación de la sociedad civil. El objetivo de ese grupo de trabajo fue elaborar un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para alcanzar la realización progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

4. V. Clóvis Roberto Zimmermann, *Combate à fome e o direito humano à alimentação no Brasil: O Programa Fome Zero do governo Lula*, Passo Fundo: Passografic, 2004, p. 81.

5. Maria Ozanira da Silva e Silva; Maria Carmelita Yasbek; Geraldo di Giovanni, *A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*, São Paulo: Cortez, 2004, p. 212.

6. Maria Carmelita Yasbek, "O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras", *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 18, n. 2, 2004, p. 105.

7. Rosana Magalhães, "Integração, exclusão e solidariedade no debate contemporâneo sobre as políticas sociais", *Cadernos de Saúde pública*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, pp. 569-579, mai-jun, 2001, p. 577.

8. Marcelo M. Coelho de Souza, *A transposição de teoria sobre a institucionalização do welfare state para o caso dos países subdesenvolvidos* (texto para discussão n° 695), Rio de Janeiro: IPEA, 1999, p. 13.

9. Maria Carmelita Yasbek, op. cit., p. 105.

10. El sistema de protección social brasileño, por sus características generales, se inserta en lo que se llama estado de bienestar residual. Esa definición supone que, cuando los seres humanos no logran realizar su derecho a la alimentación por medio del mercado, como ocurre en los casos de pérdida de empleo, les quedan a estas personas dos entidades que las auxilian en situación de

hambre y pobreza: la iglesia y la familia. En este caso, no es la red de protección social del Estado la que presta auxilio, sino entidades de beneficencia de la iglesia y los propios familiares. El Estado se abstiene de garantizarles derechos a las personas necesitadas y la responsabilidad recae sobre entidades privadas y particulares de la sociedad.

11. V. Ana M. Medeiros da Fonseca, *Familia e política de renda mínima*, São Paulo: Editora Cortez, 2001, p. 219.

12. En la mayoría de los Programas de Garantía de Renta Mínima instituidos, los municipios sólo transfieren valores monetarios a las familias con niños en edad escolar. Así, otros grupos necesitados, como los mayores, personas discapacitadas y otros más, no tienen derecho a ese beneficio.

13. Idem.

14. Aldaíza Sposati, "Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima – PGRM", In: Aldaíza Sposati, (Org.), *Renda mínima e crise mundial: Saída ou agravamento*, São Paulo, Editora Cortez, 1997, p. 123.

15. En Campinas, ciudad que en 2000 contaba con 969.396 habitantes, el Programa de Renta Mínima benefició, en 2002, sólo cerca de 2.500 familias.

16. Lena Lavinás, *Programas de garantia de renda mínima: Perspectivas brasileiras* (Texto para discussão n. 596), Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

17. Hernán Bruera, "Impacto de las instituciones y políticas públicas en el derecho a la alimentación", In: FAO (org), *Estudio de caso sobre el derecho a la alimentación en Brasil* (Documento de Trabajo), 2003, p. 44.

18. Flávio Valente, "O Direito à Alimentação", In: Benvenuto, Jayme/ Zetterström, Lena (Org.), *Extrema pobreza no Brasil*, São Paulo: Loyola, 2002, p. 79.

19. Idem.

20. El PETI contempla familias con renta *per capita* de hasta medio salario mínimo, con hijos entre 7 y 14 años que trabajen en actividades consideradas penosas o degradantes. El valor del beneficio es de R\$ 25,00 (zona rural) y R\$ 40,00 (zona urbana).

21. El *Bolsa Escuela* fue concebido a partir de experiencias municipales y transfiere R\$ 15,00 a cada hijo entre 6 y 15 años hasta el límite de tres hijos por familia. Se exige como contrapartida, que la familia mantenga a los niños en la escuela, con el objetivo de estimular la educación y evitar el trabajo infantil.

22. El Agente Joven se destina a jóvenes de 15 a 17 años en situación de pobreza y riesgo social, pertenecientes a familias con renta *per capita* de hasta medio salario mínimo. El valor que se transfiere mensualmente es de R\$ 65,00.

23. El *Bolsa Alimentación* contempla a gestantes, nutrices y niños de seis meses hasta seis años de edad, pertenecientes a familias con renta *per capita* de hasta medio salario mínimo y paga R\$ 15,00 por hijo, hasta el límite de tres hijos.

24. El Auxilio Gas se destina a familias con renta familiar *per capita* de hasta medio salario mínimo y es de R\$ 7,50 al mes.

25. Para uma discussão sobre as políticas sociais no governo de Fernando Henrique Cardoso, v.

Maria Ozanira da Silva e Silva (Org.), *O comunidade solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*, São Paulo: Cortez, 2001.

26. Jean Ziegler, *Relatório do relator especial sobre o direito à alimentação* (Relatório sobre missão ao Brasil), Ginebra: Nações Unidas, E/CN. 4/2003/54/Add. 1, 2003, p. 16.

27. El Programa *Bolsa Família* transfiere a los beneficiarios un valor fijo de R\$ 50,00 para familias con renta mensual de hasta R\$ 50,00 por persona, con o sin prole. Además de ese valor fijo, las que tienen hijos, entre 0 y 15 años, tendrán un beneficio variable, de R\$ 15,00 por niño, hasta el límite máximo de tres hijos. En esa forma, al sumarse todos los beneficios existentes, el *Bolsa Família* distribuye el valor máximo de hasta R\$ 95,00 por familia. Para aquellas con renta *per capita* mensual superior a R\$ 50,00 y menor y/o igual a R\$ 100,00 por individuo, el *Bolsa Família* transfiere mensualmente el beneficio variable de R\$ 15,00 por hijo con edad de 0 a 15 años, hasta el límite de tres beneficios. Fuentes gubernamentales estiman que en noviembre de 2005, el Programa *Bolsa Família* transfería un promedio de R\$ 65,00 por familia. En enero de 2006, el Programa beneficiaba a un público de 8.644.202 familias.

28. La implementación del Programa *Cartão Alimentação* se realizaba por medio de un Comité Gestor local. La creación y elección del Comité Gestor era una condición fundamental a la implementación del *Cartão Alimentação*. Sin la participación de la sociedad, no era factible implementarlo. Tras instalarse, el Comité tenía la función de seleccionar las familias que serían beneficiadas por el Programa en determinado municipio. O sea, tenía el Comité un carácter deliberativo en la implementación del Programa.

29. Valente, op. cit., p. 53.

30. Los Programas de Renta Mínima se distinguen de la Renta Básica Universal. Los primeros se caracterizan por la transferencia de renta mediante determinadas condiciones, es decir, familias con rendimientos inferiores a lo que se considera el nivel de pobreza oficial, personas que estén desempleadas, con domicilio fijo, que mantengan los hijos en la escuela, etc. El segundo programa no establece condicionalidades para el acceso al beneficio previsto, o sea, todas las personas de un país tienen derecho a ese beneficio, independientemente de su situación económica, social y cultural.

31. Lavinias, op. cit., e Jürgen Kohl, "Armut und Armutforschung in der Europäischen Union", In: Glatzer, Wolfgang; Habich, Roland; Mayer, Karl Ulrich (Org.), *Sozialer Wandel und gesellschaftliche Dauerbeobachtung*, Opladen: Leske + Budrich, 2002, pp. 163-179.

32. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990.

33. Jürgen Habermas, *Die neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt: Editora Suhrkamp, 1985, p. 152.

34. La propia denominación *Bolsa* (N.T. en español "beca") presenta serios problemas desde la óptica de los derechos humanos, ya que *Bolsa* indica algo temporal, pasajero, que tiene un plazo límite, sin tener en cuenta la situación de vulnerabilidad de las personas. No se puede concebir un derecho en forma de una *bolsa*, temporalmente, sino como algo permanente, que se ha de obtener mientras haya un cuadro de vulnerabilidad o exclusión social.

35. El gobierno adopta, en teoría, el concepto de familia ampliada, o sea, la unidad nuclear, eventualmente ampliada por otros individuos que tengan lazos de parentesco con ella, que formen

un grupo doméstico, vivan bajo el mismo techo y mantengan su economía por la contribución de sus miembros. Sin embargo, en la práctica, se utiliza el concepto de familia nuclear.

36. Más del 22,1% de los sin hogar declararon poseer renta *per capita* cero, sin embargo, ninguna de esas familias está recibiendo los beneficios del Programa Bolsa Familia (v. Clóvis Roberto Zimmermann, "Violação dos direitos humanos e discriminação dos sem teto em Goiânia", *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, 08 nov. 2005, disponible en: <www.espacoacademico.com.br>, acceso en: 08 nov. 2005.)

37. A raíz de eso, ese Programa obedece a los criterios adoptados por el pensamiento liberal, en el que la tarea de promoción social se transfiere a la sociedad, en vez de considerarse competencia del Estado.

38. Flávia Piovesan, "Direitos econômicos, sociais e culturais e direitos políticos", *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, Ano 1, n. 1, 2005, p. 22.

39. En reciente artículo, el ministro del Desarrollo Social y Combate al Hambre, Patrus Ananias, defendió las condicionalidades como una forma de aplicación rigurosa del principio republicano. Para efectivizar el control del Programa, se creó una Red de Fiscalización del *Bolsa Família*, que involucra la *Controladoria Geral da União*, el *Tribunal de Contas*, además de fiscales y procuradores de la justicia federal de todas las circunscripciones del territorio nacional. Además, Programas Complementarios están siendo implementados para efectuar el control de las condicionalidades (v. Patrus Ananias, "Bolsa Família é uma história de conquistas", Fortaleza, Disponible en: <www.adital.com.br>, acceso en: 04 nov. 2005). Resulta que con ese programa, los gastos públicos se elevan mucho, principalmente debido a los costos operativos necesarios para realizar el proceso de selección de los beneficiarios y el control de las condicionalidades. Por esa razón, en muchos casos, los costos operativos son mayores que la transferencia misma a las familias.

40. Hay casos en que no existen escuelas o puestos de salud en las proximidades de la vivienda de personas pobres. En esas situaciones, no es posible cumplir las condicionalidades, ya que el mismo Estado no ofrece siquiera los servicios que exige de los beneficiarios.

41. Valente, op. cit, p. 103

42. Rosa Emília Salamanca, "Política pública y derechos económicos, sociales y culturales", In: PIDHDD – Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (Org.), *Para exigir nuestro derechos. Manual de exhibición en des*, Bogotá: PIDHDD, 2004, p. 271.

43. Celina Souza, "Governos locais e gestão de políticas sociais universais", *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 18, n. 2, 2004, pp. 27-41.

44. *Ibid.*, p. 40.