

## La protección social de las personas trabajadoras en empleo informal: tendencias y cambios

### **Bolsa familia: pasado y futuro del programa brasileño de subsidios en efectivo**

#### Introducción

En una época en la que crecen las divisiones de orden político, muy pocas políticas públicas logran el reconocimiento que ha obtenido el *Programa Bolsa Família* (PBF), la política estrella de transferencias en efectivo en Brasil. Puesta en marcha hace 18 años, ha sido elogiada igual por organizaciones establecidas, como el Banco Mundial, que por grupos progresistas y académicos. En el mundo, más de 19 600 artículos académicos la han analizado y evaluado. Entre los hallazgos, hay indicios de efectos positivos que van desde la reducción de la pobreza extrema y la disminución de la mortalidad infantil, hasta el aumento de la matriculación escolar de niñas y un efecto multiplicador del PIB estimado en 1.78.

Desde luego que también existen defectos y desafíos, por ejemplo la falta de espacios adecuados de participación, el riesgo de financiarización excesiva (endeudamiento) de las familias en situación de pobreza, o el riesgo de contribuir a reducir el gasto público en sectores claves, como la educación, la vivienda y el saneamiento básico. Desde la perspectiva de género, se reprocha que el PBF utilice a las mujeres de manera instrumental. Otras personas critican que se condicionen los subsidios en efectivo (el caso del PBF), debido a que este tipo de programas suponen una carga extra para las mujeres ya que refuerzan roles de género tradicionales. Un defecto notable es que el PBF a menudo ha fracasado en llegar a las personas trabajadoras en empleo informal, puesto que se trata de una política dirigida a familias cuyos ingresos no superan los 178 reales o BRL (32 USD) por miembro del hogar. Como muchas personas trabajadoras en empleo informal superan ese nivel de ingresos, es probable que no tengan derecho a entrar en el PBF, aunque sus ingresos sean igualmente vulnerables.

Pese a dichas críticas, el PBF es ampliamente considerado un éxito y, sin embargo, el actual gobierno brasileño acaba de eliminarlo. La ley del PBF se promulgó en 2004 y se revocó oficialmente en agosto de 2021, mediante un decreto del poder ejecutivo (Medida Provisoria n.º 1061), que emitió el presidente Jair Bolsonaro y que luego el Congreso convirtió en ley.

La propuesta de reemplazo del PBF se llama *Auxílio Brasil* (o Subsidio Complementario de Brasil). El nombre de este programa permanente de transferencias en efectivo proviene de aquel con el que se entregaron subsidios en efectivo de emergencia, *Auxílio Emergencial* (AE), durante la crisis de la COVID-19 en 2020 y 2021.

Antes de comprender los cambios en *Bolsa Família* y los problemas en torno a la nueva política permanente, es importante recordar el impacto del programa de emergencia, ya que tuvo repercusiones de consideración que moldearon la nueva política.

#### El (breve) éxito de *Auxílio Emergencial*

Durante la crisis de la COVID-19, Brasil introdujo –gracias a los esfuerzos del poder legislativo– una de las respuestas de asistencia social más amplias del mundo, dirigida explícitamente a las personas trabajadoras en empleo informal, aunque también benefició a aquellas en empleo formal que perdieron sus medios de subsistencia cuando la pandemia asoló el país. Fue mediante el diseño que el programa apuntaba a las personas trabajadoras en empleo informal, pues fijó un umbral de elegibilidad más elevado, es decir un ingreso familiar de hasta 545 USD al mes, y un monto más elevado de apoyos que el PBF tradicional –ambas, características claves del diseño que incluyeron a más personas trabajadoras en empleo informal–.

Brasil entregó 600 BRL (120 USD) al mes, inicialmente por tres meses y luego por cinco. El monto equivalía al triple de la prestación promedio del PBF. Como resultado de su diseño, cubrió una mayor porción de la

población: mientras que el PBF llegaba a 14 millones de familias, el AE se entregó inicialmente a 68 millones de personas trabajadoras durante cinco meses.<sup>1</sup>

Al instante, 13 millones de personas salieron de la pobreza según las estimaciones de un estudio de la Fundación Getúlio Vargas. Otros estudios también hallaron que el AE sirvió para reducir las desigualdades, ya que paliaba la pobreza de las personas afrodescendientes e indígenas. La previsión inicial de la OCDE para el PIB de Brasil en 2020 (una caída de 7.4%) fue reemplazada, gracias al programa AE, por una caída mucho menos catastrófica: de 4.1%, uno de los mejores resultados del G20. Otra estimación, de la Universidad de São Paulo, sugiere que el AE permitió evitar una caída de otro 4% del PIB ese mismo año.

A pesar de los resultados prometedores, el gobierno comenzó a reducir *Auxílio Emergencial* en 2020. Luego de haber entregado mensualmente 600 BRL por persona trabajadora, desde abril hasta agosto de 2020, el gobierno redujo la prestación a la mitad, es decir 300 BRL (60 USD), de septiembre a diciembre de 2020. También recortó el número de personas beneficiarias, de 68 millones a 39 millones, mediante la imposición de más condicionalidades para poder recibir el beneficio.<sup>2</sup>

El programa de subsidio en efectivo de emergencia fue interrumpido completamente en el primer trimestre de 2021, debido a que el gobierno creyó, en octubre de 2020, que la pandemia había terminado, a pesar de los indicios de una segunda ola. Luego de que esta se materializó, en diciembre de 2020, el gobierno reanudó rápidamente los pagos del subsidio en efectivo de emergencia y los mantuvo hasta el segundo trimestre de 2021, pero con un monto incluso menor, de 250 BRL.

Pese a los recortes, el subsidio de emergencia beneficiaba incluso a muchas más personas que el PBF tradicional. Finalmente, en agosto de 2021, el gobierno se apresuró a crear un nuevo programa de subsidios en efectivo permanente que reemplazaría el PBF en noviembre. Se lo conoce ahora como *Auxílio Brasil* (AB), con los últimos desembolsos del programa de emergencia realizados en octubre de 2021.

### Las promesas del programa *Auxílio Brasil*

Cuando el gobierno lanzó el programa *Auxílio Brasil* en agosto de 2021, la promesa inicial, nunca formalizada, consistía en aumentar el número de personas beneficiarias del PBF, de 14 millones a 17 millones de familias, e incrementar el monto básico de 189 BRL (35 USD) a 300 BRL (55 USD), lo que implicaría un aumento de 21% en términos reales e incluiría a 3 millones de familias más. Sin embargo, hay actualmente 2.2 millones de familias elegibles, registradas en el CadÚnico (el registro brasileño de asistencia social), que están a la espera de recibir la prestación. Sería posible incluirlas en el programa sin realizar ningún cambio regulatorio. En otras palabras, detrás de tanto ruido, el gobierno solo introdujo pequeñas mejoras que podrían haberse implementado mediante simples procesos administrativos, sin el trauma de poner fin a una política consolidada; claro está, si el objetivo realmente fuera extender el alcance del programa.

No obstante, cuando se publicó el decreto ejecutivo que regula *Auxílio Brasil*, el 8 de noviembre, se rompió la modesta promesa de expandir el PBF. Por un lado, se estableció una prestación promedio por debajo del nivel prometido: 217 BRL (40 USD), lo que representa un incremento nominal de 15%, insuficiente para compensar la inflación del período (23%) desde el último reajuste. Además, se dejó de lado la posibilidad de aumentar el número de personas beneficiarias.

El gobierno intenta actualmente encontrar vacíos fiscales que le permitan aumentar la prestación promedio a 400 BRL (72 USD) y ampliar el número de personas beneficiarias de acuerdo con lo prometido, aunque solo lo haría hasta 2022 (es decir, luego de que pasen las elecciones). Después de eso, el beneficio volvería a 217 BRL. Algunos miembros del Congreso quieren que el monto de 400 BRL sea permanente e incluso ajustarlo anualmente según la inflación para, con ello, mantener el poder adquisitivo de las prestaciones. No existe, sin

---

<sup>1</sup> Las personas beneficiarias de *Bolsa Familia* no podían recibir ambos subsidios en efectivo y tenían que elegir, pero, como el programa de emergencia era tres veces más generoso que el subsidio promedio ordinario del PBF, todas optaron por recibir la transferencia en efectivo de emergencia.

<sup>2</sup> Entre las nuevas condiciones, se introdujo un tope de ingresos anuales, con el año 2019 como referencia, dejando fuera a quienes lo superaran. También se excluyó a las personas registradas como dependientes en la declaración de ingresos de 2019, lo que afectó a muchas mujeres y personas adultas jóvenes.

embargo, ninguna garantía de que esto suceda. En resumidas cuentas, en un futuro previsible, las personas beneficiarias del PBF seguirán lidiando con la incertidumbre.

Aún más importante es que el debate sobre el reemplazo del PBF ignora las respuestas a la COVID-19 y toma la situación prepandémica como referencia. Incluso si el número de familias beneficiarias llegara a 17 millones, esto implicaría que 22 millones de personas beneficiarias que recibieron el apoyo AE en 2021, entre ellas muchas personas trabajadoras en empleo informal, quedarían nuevamente excluidas. En otras palabras, la nueva política no solo **no incluye** a 3 millones más de personas beneficiarias, como prometió el gobierno, sino que **excluiría a 22 millones de personas trabajadoras en situación de pobreza**. Otra estimación de una organización de la sociedad civil reveló que podrían ser hasta 29 millones las personas excluidas.

Incluso cuando la pandemia se disipe, los efectos económicos serán duraderos. *Auxílio Emergencial* sirvió para reducir drásticamente la pobreza y la pobreza extrema, así como para mitigar un mayor aumento de las desigualdades. Pero sus efectos duraron poco. Según un estudio de la Fundación Getúlio Vargas, antes de la pandemia, 23 millones de personas (11%) vivían en situación de pobreza. Cuando se lanzó el subsidio en efectivo de emergencia, la pobreza se redujo a 9.8 millones de personas (4.6%) para septiembre de 2020. Sin embargo, cuando se interrumpió, en el primer trimestre de 2021, la pobreza se disparó a 34 millones de personas, un incremento de 47% en comparación con el período previo a la pandemia.

### De Bolsa Família a Auxílio Brasil: ¿qué cambia?

*Bolsa Família* es mucho más que una tarjeta bancaria y una transferencia de efectivo. “Cientos de programas alrededor del mundo realizan transferencias de efectivo a familias mediante una tarjeta bancaria. La diferencia es que [el PBF] no solo incluye la protección de los ingresos, sino que tiene una construcción integral de inclusión”, dice Tereza Campello, exministra de Desarrollo Social durante la administración de Dilma Rousseff. La inclusión a la que Campello hace referencia es la puerta de entrada por la que las personas vulnerables de la ciudadanía acceden a derechos básicos.

Importa identificar los cuatro pilares claves que conforman *Bolsa Família* para comprender los retos que supone la introducción del nuevo subsidio:

- **Sistemas de registro.** CadÚnico, el sistema de registro de asistencia social de Brasil, es más que una base de datos: es una herramienta humanizada con la que las personas en situaciones vulnerables se relacionan con el Estado. Es un enfoque “humanizado” porque siempre involucra a personas trabajadoras de primera línea que sirven a las personas ciudadanas mediante la evaluación de sus múltiples dimensiones y necesidades. Cuando las personas se registran en los centros de asistencia social, comienzan una relación con el Estado mediante esta herramienta y acceden a derechos sociales básicos. A la vez, las personas formuladoras de políticas tienen acceso a un amplio conjunto de información, como condiciones de vivienda, violencia de género y acceso a agua y saneamiento. Conforme las familias quedan inscritas en el CadÚnico, el Estado posibilita su inclusión social. Como toda política, CadÚnico tiene defectos y posibilidades de mejora. Por ejemplo, las personas trabajadoras en empleo informal reportaron que existen problemas para registrarse y para agendar citas, en especial durante los últimos 5 años. Aun así, el CadÚnico ha demostrado ser una herramienta efectiva para ocuparse de riesgos multidimensionales; fue clave para lanzar el AE.

La nueva política agrega elementos que tienden a reemplazar este proceso integral y humanizado por uno automatizado, en el que se crea una cuenta digital automáticamente y la relación entre la persona ciudadana y el Estado queda mediada por aplicaciones móviles, en vez de seres humanos. A su vez, puede representar una barrera para muchas personas beneficiarias acostumbradas al actual sistema de retiros con tarjeta bancaria.

- **Gobernanza y participación.** Se trata de una política federal, pero son las autoridades municipales quienes la implementan a nivel local. Desde que se ideó, las personas tomadoras de decisiones y las formuladoras de políticas, de los ámbitos local y federal, acordaron el diseño. Ningún cambio se llevó a cabo sin una amplia consulta a nivel local, lo que aseguró que las transferencias se hicieran sin interrupción durante 18 años.

Por su parte, el decreto de *Auxílio Brasil* se publicó sin ningún debate con las autoridades locales – quienes, por ejemplo, gestionan el registro y verifican el cumplimiento de las condicionalidades–. Esto implica que nadie sabe con certeza cómo funciona la nueva política de transferencia de efectivo ni cómo se harán cumplir las nuevas condiciones.

- **Enlaces con los servicios.** El Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) es una red de personas trabajadoras sociales, establecida por la Constitución federal de 1988, un componente esencial en la implementación del PBF. *Auxílio Brasil* excluye, sin embargo, las funciones que desempeña este sistema.
- **Sencillez.** Es una política clara, con condiciones simples (matriculación escolar, vacunación infantil y revisiones médicas prenatales); sin embargo, algunas personas argumentan que si existen condiciones que implican tiempo, como llevar a hijos e hijas a vacunar, y si las mujeres tienen que desviar tiempo sustancial de su trabajo remunerador, la reducción del ingreso laboral puede afectar los recursos que poseen.

*Auxílio Brasil* cambia todo esto: reemplaza una prestación simple con condiciones simples, que varía solo según el número de hijos e hijas (hasta tres), por un modelo por medio del cual seis prestaciones diferentes se amontonan en una prestación básica. Asimismo, para cada prestación extra hay distintas condiciones. Entre estas prestaciones condicionadas, se hallan los subsidios adicionales para familias con hijos o hijas atletas, los vales para cuidado infantil y los bonos para las personas beneficiarias que consigan empleo formal. Se aumenta así la complejidad de la política –y también el costo de llevarla a cabo y de verificar las nuevas condiciones–.

Conforme aumenta la complejidad, también lo hacen las distorsiones. Tal es el caso de la nueva política de vales para cuidado infantil, en el que las familias reciben un vale para gastar en servicios de cuidado infantil del sector privado. El problema es que, para poder recibir esta prestación, la madre o el padre tiene que conseguir trabajo formal asalariado o, cuando se trata de personas trabajadoras en empleo informal o de independientes en la economía formal, tiene que demostrar un aumento en sus ingresos (aún sin especificar en la nueva reglamentación). Esta condición es una penalidad doble para las mujeres –en especial para las trabajadoras en empleo informal– pues la ausencia de servicios de cuidado infantil se convierte en una de las barreras para que puedan conseguir empleo y aumentar sus ingresos. Además, las personas trabajadoras en empleo informal no tienen generalmente una fuente de ingresos estable –y mucho menos pruebas de un aumento en sus ingresos–, como establecen las condiciones de elegibilidad.

## La asistencia social en adelante

La pandemia ha dejado al descubierto defectos del PBF, en particular la necesidad de llegar a las personas trabajadoras en empleo informal –vulnerables a los impactos y mayormente desprotegidas–. *Auxílio Emergencial*, el subsidio en efectivo de emergencia implementado en Brasil, también dejó clara la necesidad de aumentar el monto de las prestaciones y la posibilidad de hacerlo. Más aún, puso de manifiesto los prometedoros beneficios económicos y sociales de un programa de redistribución de ingresos más amplio.

El experimento que supuso AE mostró que las políticas de asistencia social más osadas pueden aumentar la protección contra la pobreza y promover el crecimiento económico, a la vez que crean y preservan empleos. Una característica clave de este subsidio en efectivo de emergencia fue su objetivo explícito de llegar a las personas trabajadoras en empleo informal –y su gran alcance–, que hizo posible cubrir al “sector intermedio olvidado”. El programa permanente de subsidio en efectivo tiene que tomar en cuenta tanto los aprendizajes del programa de emergencia como la realidad posterior a la pandemia.

Algunas alternativas se discuten actualmente: el mayor partido opositor, el Partido del Trabajo, aboga a favor de un monto de 300 BRL (55 USD) por hijo o hija, con un límite de cinco prestaciones por familia, y de un acceso automático al subsidio para todas las familias de la base de datos del CadÚnico. Otra propuesta que surge de las coaliciones de organizaciones de la sociedad civil es incorporar un programa de Ingreso Básico Universal, de 600 BRL (110 USD) por familia, de modo similar al AE. En ambas propuestas, el programa de redistribución de ingresos estaría financiado por una tributación progresiva. Brasil tiene un sistema tributario muy regresivo, con considerables impuestos indirectos (a bienes y servicios) que afectan a las personas trabajadoras en situación de

pobreza. Una de las propuestas claves consiste en introducir un impuesto sobre la renta personal a las ganancias y los dividendos financieros, ahora exentos en Brasil a diferencia de casi todos los países de la OCDE. Al atajar el ingreso y el gasto de manera simultánea, una tributación progresiva que financie este subsidio renovado en efectivo permitiría reducir enormemente la desigualdad de ingresos en uno de los países más desiguales del mundo. Independientemente de que la transferencia de efectivo deba condicionarse o no, el nuevo consenso es que el *Programa Bolsa Família* tiene que actualizarse –y ampliarse– para enfrentar este nuevo escenario.

Sin embargo, el nuevo programa *Auxílio Brasil* no lo hace, sino que añade complejidad y crea mucha incertidumbre. Aunque en declaraciones públicas, personas funcionarias del gobierno prometieron aumentar el número de personas beneficiarias y el monto de la prestación, nadie sabe con certeza cuánto recibirá cada familia, cómo funcionará la prestación extra y cómo se harán cumplir las nuevas condicionalidades. El presupuesto también es incierto: el gobierno busca con apuro fuentes de ingresos para financiar el programa el año próximo –un año electoral– y únicamente ese año. Luego de las elecciones, vendrá más incertidumbre.

---

## Sobre WIEGO

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, sigla en inglés) es una red mundial dedicada a promover el empoderamiento de las personas trabajadoras –particularmente de las mujeres– en situación de pobreza en la economía informal para garantizar sus medios de subsistencia. Creemos que todas las personas trabajadoras deben tener los mismos derechos, oportunidades económicas y protecciones, y poder expresarse en un plano de igualdad. Para promover el cambio, WIEGO contribuye con el mejoramiento de las estadísticas, la construcción de nuevos conocimientos sobre la economía informal, el fortalecimiento de redes de organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal, así como de sus capacidades; y, junto con estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacionales e internacionales. Visite [www.wiego.org/es](http://www.wiego.org/es).

