

BRASIL

TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS COMO RESPUESTA A LA CRISIS: EL PROGRAMA *BOLSA FAMÍLIA*

Janine Berg¹

El programa brasileño de transferencia de ingresos condicionados, *Bolsa Família*,² proporciona ayuda financiera a 11.1 millones de familias brasileñas –un cuarto de la población del país– de entre R\$ 20 a R\$ 182 por mes, con la condición de que cumplan requisitos relacionados con la educación y la salud de sus hijos. Para enfrentar la crisis el gobierno decidió aumentar el techo de elegibilidad al programa (de R\$ 120 per cápita a R\$ 137), lo cual significará que 1.3 millones de familias adicionales recibirán beneficios hasta el final del 2009. La medida costará R\$ 550 millones (equivalente al 0.02% PIB) y el costo total del programa pasará a ser de R\$ 12.3 mil millones o 0.4% del PIB. Las prestaciones de *Bolsa Família* pueden llegar a duplicar los ingresos de los hogares en el caso de las familias muy pobres. En tiempos de crisis económica mundial estas transferencias, además de proteger los ingresos de las familias más pobres, juegan un papel doble: por un lado, estimulan el consumo y, por tanto, cumplen un rol reactivador de la economía; por el otro, al condicionar la transferencia a la asistencia de los niños a la escuela se evita un incremento en la deserción escolar como resultado de las dificultades económicas.

1. Introducción

Diez años antes de la fecha límite de 2015, Brasil cumplió con el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el nivel de pobreza del país. El número de personas viviendo con menos de un dólar por día se redujo de 8.8% en 1990 a 4.2% en 2005. Uno de los factores principales de este resultado es el Programa *Bolsa Família*, un programa de transferencia condicionada de ingresos que beneficia a un cuarto de la población del país. Desde su inicio, en 2003, la cobertura del programa se ha extendido rápidamente y es en la actualidad el mayor programa de transferencias condicionadas del mundo. Las prestaciones de *Bolsa Família* pueden llegar a duplicar los ingresos de los hogares en el caso de familias muy pobres.

Este programa fue concebido durante un período de crecimiento económico, con el objetivo de reducir la pobreza en el corto plazo a través de un ingreso adicional; pero busca también introducir cambios estructurales en el mediano y largo plazo al fomentar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en la educación formal y controles de salud de la familia. En tiempos de crisis económica mundial, las transferencias de efectivo adicionales tienen un efecto anticíclico, estimulando la reactivación de la economía a través de un mayor consumo, al tiempo que contribuyan a evitar un incremento de la deserción escolar.

1 Especialista de Empleo de la Oficina de la OIT para Brasil. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

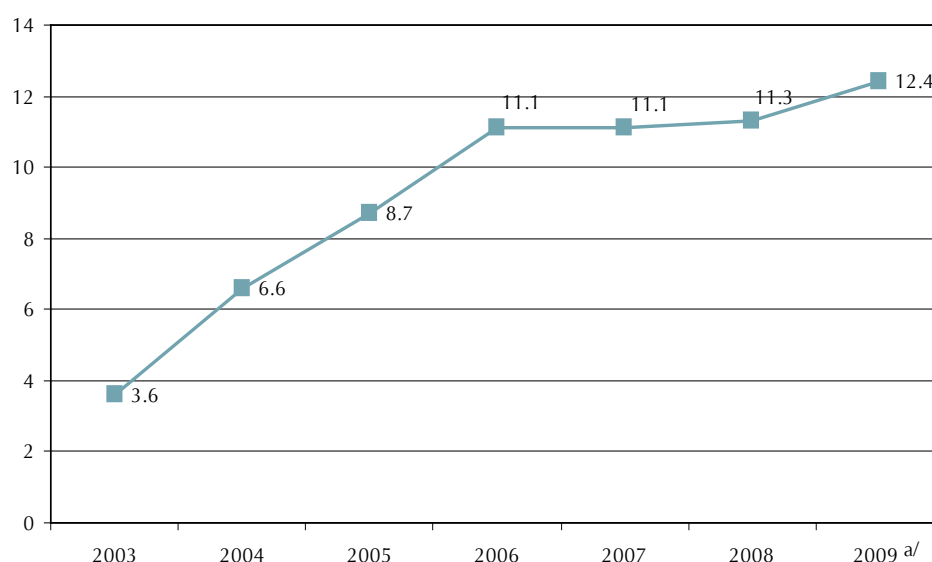
2 La traducción al español es Beca Familia.

2. Descripción del Programa

Bolsa Família es un programa de transferencia de ingresos condicionados, que fue creado en 2003, e instituido por ley federal. El programa procura reducir la pobreza con objetivos de desarrollo social relacionados con la asistencia escolar, la salud y la nutrición. Además de mitigar la pobreza, el programa tiene por finalidad mejorar las calificaciones de las generaciones futuras. Ha contribuido significativamente a reducir no sólo la tasa de pobreza sino también la desigualdad de ingresos en el país (medida por el Índice de Gini).

En 2008 el programa benefició a 11.1 millones de familias pobres, es decir, 46 millones de personas, lo que equivale a un cuarto de la población del país. Como medida para enfrentar la crisis económica, el gobierno decidió aumentar el techo de elegibilidad al programa (de R\$ 120 per cápita a R\$ 137), lo cual significará que 1.3 millones de familias adicionales recibirán beneficios. Se prevé que al final de 2009 la cobertura alcanzará 12.4 millones de familias, con 300.000 familias ingresando en mayo, 500.000 en agosto y 500.000 en octubre. El presupuesto del programa para 2009 es de 11.4 billones de reales, equivalentes a 0.4% del PIB. Éste tiene un bajo costo operacional, que corresponde al 5% de su presupuesto total.

Gráfico 1
Número de familias beneficiarias del Programa Bolsa Família, 2003-2009
(millones)



Fuente: *Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2009.*
a/ Estimativo.

Beneficios

Los beneficios son pagados por el gobierno federal directamente a las familias, que retiran el dinero mensualmente de una red bancaria, utilizando una tarjeta magnética. Los beneficios consisten de la suma de tres componentes:

- Beneficio básico (R\$ 62): pagado a familias con ingreso mensual por persona hasta R\$ 69, independiente del número de niños, adolescentes o jóvenes.
- Beneficio variable (R\$ 20): pagado a familias con ingreso mensual por persona hasta R\$ 137 por niño o adolescentes hasta 15 años (máximo de 3 beneficios por familia), y
- Beneficio variable joven: pagado a familias del programa que tienen adolescentes de 16-17 años que están estudiando (R\$ 60; máximo de dos beneficios por familia).

De tal forma, el valor pagado a las familias varía entre R\$ 20 a R\$ 182, dependiendo de la composición de la familia y su nivel de pobreza, siendo el valor medio de R\$ 80 (US\$ 37) por familia.

Género

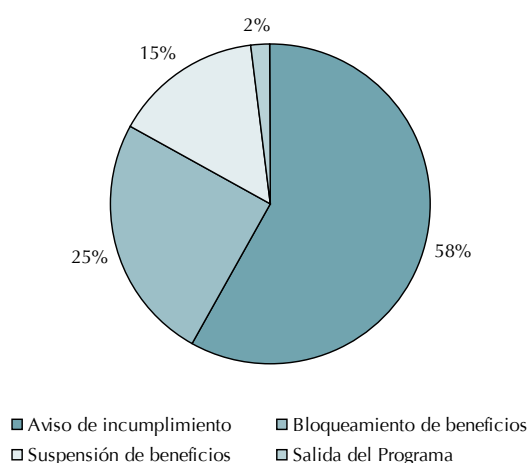
Las prestaciones del programa se pagan preferentemente a las mujeres de la familia, lo cual ha tenido efectos positivos al fomentar la autonomía de las mujeres, reforzando su posición en el hogar y en la comunidad, aumentado su capacidad de negociación en el ámbito familiar y fortaleciendo su autoestima. En 2005, un 93% de los beneficiarios eran mujeres y 27% eran jefas de familia.

Requisitos

La selección de los beneficiarios se realiza a través de una base de datos o registro unificado (Catastro Único para Programas Sociales) que se utiliza para evaluar los perfiles socioeconómicos y las necesidades sociales de los beneficiarios. Además de estar en situación de pobreza al entrar al Programa *Bolsa Família*, la familia se compromete a cumplir las condiciones del programa en el área de salud y educación.³ Éstas son: mantener los niños, niñas y adolescentes en edad escolar en la escuela y cumplir con los cuidados básicos en salud, o sea, respetar el calendario de vacunación para los niños y niñas y cuidar de visitas médicas para las madres embarazadas y en período de lactancia. El objetivo de las condiciones no es de castigar las familias, sino de responsabilizar de forma conjunta a los beneficiarios y al poder público, el cual debería identificar los motivos de un eventual incumplimiento con las condiciones e implementar políticas públicas para acompañar esas familias. Por tanto, el programa da énfasis en la garantía de los derechos de las personas.

El cumplimiento de los requisitos es monitoreado por los Ministerios de Desarrollo Social, Educación y Salud en coordinación con las autoridades locales. Si hay incidencia de incumplimiento de las reglas la familia recibe un aviso sin sanción y el beneficio continúa. El segundo aviso bloqueará el beneficio por un período de 30 días y puede ser desbloqueado si la situación se regulariza. El tercer aviso produce una suspensión de los beneficios por 60 días. Al quinto aviso los beneficios son cancelados y la familia es removida del Programa. En 2007, hubo 1.5 millones de casos de incumplimiento, correspondiendo al 14% del total de beneficiarios. Solo 34.050 -un 2% de los casos- se le cancelaron los beneficios.

Gráfico 2
Acciones de las autoridades en caso de incumplimiento de las condiciones del Programa Bolsa Família, 2007



Fuente: *Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2008.*

Promoviendo la inclusión

Las informaciones del registro único permiten localizar a las familias e identificar sus características, dirigiendo la oferta de servicios públicos de acuerdo con su perfil, lo cual contribuye para la autonomía y el desarrollo personal de sus miembros. Algunos de los programas de apoyo a la inclusión son: cursos de alfabetización para adultos, programas de vivienda populares, acceso a la energía eléctrica e inclusión bancaria. También se

³ Un caso especial lo conforman los trabajadores rescatados del trabajo forzoso, los cuales son automáticamente incorporados en el programa como un elemento básico de apoyo a su reinserción en la sociedad.

están desarrollando varias iniciativas que promueven la inserción de los beneficiarios adultos en el mercado de trabajo. El Programa PLANSEQ *Bolsa Família*-Construcción Civil pretende capacitar 185.000 personas en 2009 para trabajos en el sector de la construcción, relacionados con el programa gubernamental de inversión en infraestructura pública (PAC – Programa de Aceleración del Crecimiento). Este programa tiene como meta que un 30% de sus beneficiarios sean mujeres, procurando revertir la baja participación de mujeres en este sector. Otro programa similar es el PLANSEQ *Bolsa Família*-Turismo, que pretende capacitar a 27.6 mil personas beneficiarias para oportunidades de empleo que se desarrollen en este sector.

3. Resultados

Evaluaciones del Programa *Bolsa Família* muestran que ha tenido efectos inmediatos y significativos sobre las condiciones de vida de la población pobre, contribuyendo a promover la seguridad alimentaria y nutricional, reduciendo la pobreza y la desigualdad, reduciendo el riesgo de trabajo infantil, dinamizando las economías locales y contribuyendo a la promoción de la igualdad de género. Además, los estudios muestran que el programa no genera desincentivos al trabajo. Por el contrario, el beneficio ha aumentado la participación laboral de hombres y mujeres beneficiarios/as, ayudando a disminuir la marginalización de muchos de los pobres.

Bibliografía

OIT (2009) *Bolsa Familia in Brazil: Context, concept and impacts* (Ginebra, Departamento de Seguridad Social, OIT).