



Los exponentes del eje de garantía de renta del Plan Brasil sin Miseria son el Programa Bolsa Familia y el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), ambos responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), que también es el coordinador del Plan.

La renta proporcionada por el Programa y por el BPC, además de promover el alivio inmediato de la situación de pobreza, otorga a las familias la seguridad de que tendrán, todos los meses, los recursos mínimos necesarios para su subsistencia, en especial en lo referente a la seguridad alimentaria y nutricional.

Eso deja espacio para que las familias puedan ocuparse de otras cuestiones más allá de la subsistencia, como la asistencia y el desempeño escolar de sus hijos, los cuidados con la salud de la familia y el acceso a una cualificación profesional, entre otros aspectos de una vida mejor y más digna.

PROGRAMA BOLSA FAMILIA

El Programa Bolsa Familia es el principal componente del Brasil sin Miseria en cuanto a las acciones de garantía de renta.

El Programa Bolsa Familia

El Bolsa Familia es un programa de transferencia directa de renta que beneficia a familias pobres (con una renta mensual de hasta R\$ 154 por persona) registradas en el Registro Único para Programas Sociales. En agosto de 2015, el Programa atendía a 13,8 millones de familias en todo el país. Todos los meses, el Gobierno federal deposita una cuantía para las familias del programa. El dinero se saca mediante una tarjeta magnética, cuya titularidad es preferentemente de la mujer.

Al entrar en el Bolsa Familia, la familia asume algunos compromisos: los niños deben ser vacunados y tener un seguimiento nutricional; las mujeres embarazadas deben hacer el seguimiento prenatal; y los niños y los jóvenes deben acudir a la escuela. Así, si por un lado el dinero supone el alivio inmediato de la situación de pobreza, por otro lado los compromisos — también llamados condicionalidades — complementan los efectos de la renta para ayudar a romper el ciclo de reproducción de la pobreza entre las generaciones. Eso significa que los niños y los jóvenes pasan a tener perspectivas mejores que las de sus padres. Para ver más información sobre el Programa Bolsa Familia y el Registro Único para Programas Sociales, consulte las webs www.wwp.org.br y www.mds.gov.br.

El Bolsa Familia fue paradigmático para el diseño y la implementación del Plan Brasil sin Miseria por tres razones principales:

1. Articula acciones de diversas áreas, especialmente de asistencia social, salud y educación, debido al seguimiento de condicionalidades previsto para las familias del programa. Para citar apenas dos ejemplos de esa articulación, destacamos las transferencias del Bolsa Familia a las mujeres gestantes, una iniciativa del Brasil sin Miseria que fue posible gracias a la asociación con el Ministerio de Salud; y la priorización de escuelas con mayoría de alumnos del Bolsa Familia en la expansión del Programa Más Educación, resultado de una asociación del Ministerio de Educación con el MDS;

2. El programa tiene un carácter estructurante, y funciona desde una perspectiva de gestión compartida entre los entes federados. Todos los estados y municipios del país participan en la realización de actividades del Bolsa Familia, que van desde el registro y seguimiento de las familias hasta la capacitación de los trabajadores de la asistencia social;
3. La expansión y el fortalecimiento del Bolsa Familia proporcionaron el desarrollo del Registro Único para Programas Sociales, una herramienta que sirve a varios programas y supone el instrumento básico para la identificación del público y la planificación de las acciones del Brasil sin Miseria.

Desafíos del Bolsa Familia

Incluso un programa de éxito como el Bolsa Familia necesitó ser replanteado para hacer frente a las metas y a los plazos establecidos en el Plan Brasil sin Miseria, especialmente en relación con la meta de superación de la extrema pobreza desde un punto de vista monetario en todo el país. Al Bolsa Familia se le plantearon dos desafíos:

- » En primer lugar, era necesario reconocer la existencia de beneficiarios del Bolsa Familia que, pese a recibir las transferencias monetarias del programa, permanecían en la miseria. Los valores recibidos del programa, sumados a la renta original de las familias, eran insuficientes para que ultrapasaran la línea de la extrema pobreza establecida en el Plan, que inicialmente era de R\$ 70 y, en junio de 2014, se reajustó hasta los R\$ 77;
- » En segundo lugar, era preciso hacer ajustes sobre la cobertura del programa, con el objetivo de reducir los errores de exclusión (familias que cumplían los requisitos de ingreso, pero aún no participan en el programa). La respuesta a este desafío llegó de la mano de la estrategia de búsqueda activa del Plan Brasil sin Miseria, que se describe en otro documento de esta misma serie.

Mejoras en el Bolsa Familia

La respuesta al primer desafío vino con un ciclo de mejoras en el Programa Bolsa Familia, orientadas por el diagnóstico que mostraba que, en la época en que se lanzó el Plan, aproximadamente el 40% de la población miserable tenía 14 años o menos¹ — es decir, que la incidencia de la extrema pobreza era mucho mayor entre los niños y adolescentes —.

1 Ese diagnóstico se hizo con base en datos preliminares del Censo 2010.

Mejoras del Brasil sin Miseria al Bolsa Familia, con foco en los niños

Año	Medida	Descripción
2011	Reajuste de los valores de los beneficios	Los beneficios por haber niños y adolescentes de hasta 15 años en la familia aumentaron en un 45,5%
		Los beneficios por haber jóvenes de 16 y 17 años en la familia aumentaron en un 15,2%
2011	Aumento de la cantidad de beneficios por familia	El número de beneficios destinados a niños y adolescentes que cada familia puede recibir pasó de tres a cinco
2011	Inicio del pago de beneficios para familias con mujeres embarazadas o con bebés en fase de lactancia	El beneficio a la mujer embarazada empezó a pagarse durante 9 meses a partir de la notificación (hecha por el Ministerio de Salud) de que en la familia había una beneficiaria embarazada
		El beneficio para lactantes empezó a pagarse durante 6 meses a partir de la notificación del nacimiento del bebé (que la familia comunicaba a la asistencia social del municipio)
2012	Brasil Cariñoso I	Inicio del pago del beneficio de superación de la extrema pobreza a familias con niños de hasta 6 años*
2012	Brasil Cariñoso II	Inicio del pago del beneficio de superación de la extrema pobreza a familias con hijos de hasta 15 años*
2013	Cierre de la diferencia de la extrema pobreza para todos	Inicio del pago del beneficio de superación de la extrema pobreza a las demás familias que aún no habían superado la miseria, independientemente de la composición familiar*
2014	Reajuste de la línea	La línea de la extrema pobreza aumentó de R\$ 70 a R\$ 77 reales mensuales por persona

*En el siguiente texto se ofrecen más detalles sobre este beneficio.

Todas las mejoras citadas en el cuadro anterior necesitaron una serie de adaptaciones por parte del MDS y de sus asociados en el Bolsa Familia. Dos de esos ajustes fueron particularmente complejos.

El primero se refería al inicio del pago del beneficio variable a la mujer embarazada, pues no se trataba simplemente de que las mujeres embarazadas declararan su situación a la red de asistencia social de sus municipios. Era necesario que fueran atendidas por los servicios de salud, de forma que la información sobre el embarazo llegara al Ministerio de Salud por esa vía y, a continuación, al MDS. Eso se debe a que el área de salud es el área competente de identificar y registrar el embarazo y, algo mucho más importante, realizar el seguimiento prenatal (que forma parte de las condicionalidades del Bolsa Familia), lo cual proporciona más salud y seguridad a la madre y al bebé. Eso requirió una intensa articulación no solo entre el MDS y el Ministerio de Salud, sino también con toda la red del Sistema Único de Salud en los estados y en los más de 5.500 municipios brasileños. No fue un trabajo sencillo, fácil ni rápido, pero ha sido importante debido a que condujo a aumentar el seguimiento prenatal entre las beneficiarias del Bolsa Familia.

Otro gran desafío fue la implementación del Brasil Cariñoso, porque el cierre de la diferencia de la extrema pobreza cambió completamente la lógica del cálculo de los beneficios del Bolsa Familia. Antes, el programa pagaba solo beneficios de valores fijos (R\$ 35 por niño, R\$ 42 por adolescente, R\$ 77 para familias en extrema pobreza). A partir del Brasil Cariñoso, empezó a trabajar con beneficios calculados caso por caso, según la renta de cada familia. Eso exigió grandes cambios por parte del MDS y de la Caixa Econômica Federal (el banco estatal que se ocupa del sistema de pagos a los beneficiarios del Bolsa Familia).

El cambio más importante de los indicadores en el cuadro superior fue inducido por la Acción Brasil Cariñoso, que, de alguna manera, hizo que el Bolsa Familia se reinventara. Tras años trabajando con beneficios de valores fijos, el programa lanzó el beneficio de superación de la extrema pobreza, cuyo valor es distinto para cada familia. Eso modificó la lógica del cálculo de los beneficios del Bolsa Familia.

El nuevo beneficio cierra la diferencia de la extrema pobreza, que es la diferencia entre la renta mensual por persona de la familia (considerando la renta propia más la renta de los beneficios tradicionales del Bolsa Familia) y la línea de la extrema pobreza del Plan Brasil sin Miseria y del Bolsa Familia (que actualmente está en R\$ 77 mensuales per cápita).

Eso significa que cada familia recibe la cuantía necesaria para cubrir esa diferencia, con vistas a permitir que todos sus miembros superen el nivel de la extrema pobreza. Así, fue posible amplificar los efectos del Bolsa Familia al menor costo posible — de haberse mantenido la lógica anterior, de pagar beneficios de valores fijos, habría resultado mucho más caro sacar a todas las personas de la extrema pobreza —.

El nuevo beneficio, uno de los pilares de la Acción Brasil Cariñoso, comenzó a pagarse en mayo de 2012 a las familias que tenían niños de hasta 6 años. Su resultado fue tan positivo que posteriormente, en noviembre de 2012, se extendió a las familias con niños de hasta 15 años. Y, en 2013, a todas las familias que aún vivían en la extrema pobreza, independientemente de su composición.

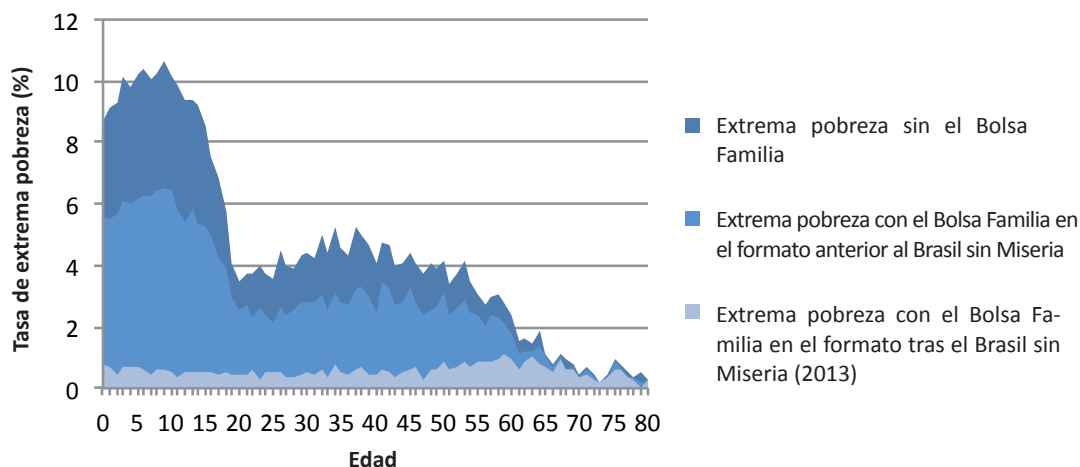
La Acción Brasil Cariñoso

La primera infancia (entendida aquí como el periodo que va del nacimiento hasta los 6 años) es una fase crucial del desarrollo físico, intelectual y emocional, que influye en el resto de la vida, pues sienta las bases para todas las etapas posteriores. Estudios recientes han destacado la importancia de invertir en políticas públicas que busquen la atención integral al niño durante los primeros años de vida, garantizando no solo que tenga los cuidados nutricionales necesarios, sino que crezca en un ambiente tranquilo, saludable y seguro.

Teniendo eso en cuenta, la Acción Brasil Cariñoso fue pensada desde una perspectiva de atención integral que incluye aspectos del desarrollo infantil vinculados a la renta, la educación y la salud. Debido a su carácter intersectorial, el Brasil Cariñoso involucró, además del MDS, al Ministerio de Salud y al Ministerio de Educación, con un papel destacado en su implementación para los municipios y los estados. Este texto trata de la vertiente de renta de esa iniciativa. El texto sobre el acceso a servicios, de esta misma serie, habla sobre la educación y la salud en la Acción Brasil Cariñoso.

Uno de los resultados del ciclo de mejora del Bolsa Familia aquí descrito fue la reducción del abismo que separaba a los niños y adolescentes de los demás grupos de edad en cuanto a la tasa de incidencia de la extrema pobreza, como se observa en la simulación que figura a continuación. Elaborado por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) a partir de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD-IBGE), el gráfico simula la tasa de la extrema pobreza por franja de edad (sin el Bolsa Familia; con el Bolsa Familia en el formato anterior al Brasil sin Miseria; y con el Bolsa Familia tras las mejoras del Brasil sin Miseria).

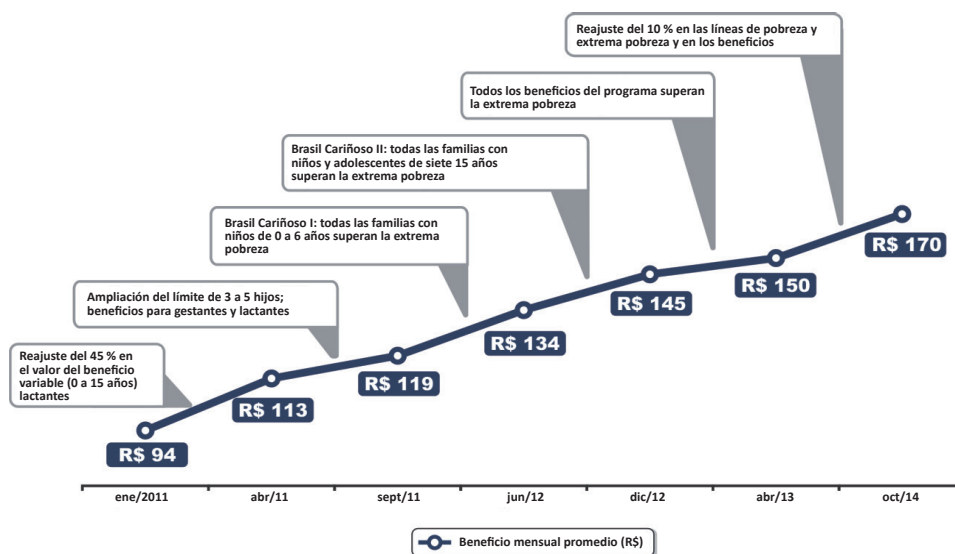
SIMULACIÓN DEL POTENCIAL DE REDUCCIÓN DE LA TASA DE LA POBREZA EXTREMA POR EDAD EN EL NUEVO DISEÑO DE BENEFICIOS DEL PROGRAMA BOLSA FAMILIA



Fuente: DISOC/Ipea, a partir de la PNAD/IBGE de 2011.

Para hacer viable el ciclo de mejoras, se incrementó considerablemente el presupuesto de beneficios del Bolsa Familia, que saltó de R\$ 18.000 millones en 2010² a R\$ 26.300 millones en 2014, manteniendo el tamaño relativo del Programa cercano al 0,5% del PIB. El beneficio medio por familia, en ese mismo periodo, pasó de R\$ 94 a R\$ 170³, llegando a R\$ 242 de media para las familias que recibían el beneficio de superación de la extrema pobreza.

CICLO DE MEJORAS EN EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA (2011-2014) (VALOR MEDIO DE LOS BENEFICIOS TRAS CADA MEDIDA)



Fuente: MDS (Registro Único y sistema de pagos del Bolsa Familia).

2 Valor actualizado para octubre de 2014.

3 Según datos del registro de pagos del programa en octubre de 2014.

Las medidas de mejora del Bolsa Familia tomadas en el ámbito del Brasil sin Miseria permitieron sacar a 22 millones de personas de la extrema pobreza desde el comienzo del Plan. Fue el fin de la miseria, desde el punto de vista de la renta, en el universo de beneficiarios del Bolsa Familia.

BENEFICIO DE PRESTACIÓN CONTINUADA (BPC)

El Beneficio de Prestación Continuada de la Asistencia Social (BPC) garantiza el pago mensual de un salario mínimo a las personas mayores (de 65 años o más) y a personas de cualquier edad con alguna discapacidad de naturaleza física, mental, intelectual o sensorial.

Para recibir el BPC, la renta familiar por persona antes del beneficio debe ser inferior a un cuarto del salario mínimo vigente. El beneficio es personal, intransferible y no vitalicio, y no es necesario haber contribuido a la Previsión Social para recibirlo.

El MDS se ocupa de la gestión del BPC. El Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) se encarga de operar el beneficio, es decir, recibe las solicitudes de beneficio y hace concesiones, pagos y reevaluaciones.

La cantidad de beneficiarios del BPC aumentó considerablemente desde el comienzo del Brasil sin Miseria. En 2010, antes del lanzamiento del Plan, había 3,4 millones de beneficiarios, que aquel año recibieron R\$ 20.400 millones. En agosto de 2014 había más de 4 millones de beneficiarios del BPC, de los cuales 1.856.874 eran ancianos y 2.212.614 eran personas con discapacidad. El presupuesto de 2014 alcanzó los R\$ 34.700 millones.

PRINCIPALES RESULTADOS

Como se apuntó anteriormente, el eje de garantía de renta del Plan Brasil sin Miseria sacó a 22 millones de brasileños de la extrema pobreza, lo que supuso el fin de la miseria, desde el punto de vista de la renta, en el universo de los beneficiarios del Programa Bolsa Familia. Varios estados complementaron las transferencias del Bolsa Familia para los beneficiarios de su territorio, según muestra el texto de esta serie que trata de la articulación federal en el Brasil sin Miseria.

El legado de las mejoras del Brasil sin Miseria en el Bolsa Familia y en el Beneficio de Prestación Continuada es un sistema de protección social capaz de rescatar a cualquier ciudadano brasileño que se encuadre en la extrema pobreza, mediante el trabajo de la red socioasistencial, de la inserción de las personas en el Registro Único y del uso de los datos del Registro Único para su inclusión en el Bolsa Familia y en otros programas que, de forma articulada, ayudan a las personas y a las familias a superar la miseria y la pobreza.

El gran desafío que se plantea es reducir más aún los errores de inclusión y exclusión, para que el sistema funcione con la mayor eficiencia posible y atienda a todos los que lo necesiten. Es necesario encontrar a las familias que aún no hayan sido localizadas por la búsqueda activa y mejorar aún más la vida de los beneficiados por ese servicio.

Pero el impacto del ciclo de mejoras descritas en este texto no se limita al refuerzo económico. Varios estudios muestran que las transferencias de renta potencian los resultados en las áreas de salud, educación, asistencia social y trabajo, entre otras. Eso significa más niños y adolescentes que acuden a la escuela, con mejores condiciones para dedicarse a los estudios; personas más sanas, con un riesgo menor de sucumbir a enfermedades perpetuadoras de la pobreza; una menor incidencia del trabajo infantil; y más posibilidades para que los jóvenes y adultos participen en cursos de cualificación profesional.

Este texto se ha basado en el siguiente artículo:

COSTA, Patricia Vieira da; FALCÃO, Tiago. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.