

Del Bolsa Familia al Brasil Sin Miseria: un Resumen de la Reciente Trayectoria Brasileña Hacia la Erradicación de la Pobreza Extrema

Por Luis Henrique Paiva, Tiago Falcão y Letícia Bartholo, del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil

El Programa Bolsa Familia (PBF) ha permitido dos importantes avances en el sistema de protección social de Brasil: la fusión de programas similares hasta entonces separados, lo que ha eliminado brechas, superposiciones e ineficiencias, y la expansión del sistema al ampliar las transferencias monetarias a familias en encabezadas en su mayoría por adultos en edad de trabajar, lo que permite alcanzar grupos que tenían una baja cobertura de protección social, particularmente los niños. Antes del PBF, el sistema de protección social brasileño se basaba principalmente en prestaciones contributivas y no contributivas otorgadas preferencialmente a individuos que habían perdido su capacidad de producción.

En cuanto a su estructura institucional, el énfasis que pone el PBF en las condicionalidades como forma de garantizar el acceso de las familias a los servicios básicos de educación, salud y asistencia social ha requerido una gran articulación intersectorial. Los esfuerzos institucionales para la implementación del PBF también han implicado una intensa coordinación entre los distintos niveles de gobierno (federal, estadual y municipal). La estructura descentralizada de estos servicios a nivel municipal ha sido fundamental para la puesta en marcha del programa a nivel local.

Sin embargo, la evolución estribó principalmente en el Registro Único de Programas Sociales, creado gracias a la coordinación de los distintos niveles de gobierno con miras a la implementación del PBF, principal usuario del registro. Actualmente, el Registro Único abarca 23 millones de familias de bajos ingresos, de las cuales 13,8 millones se benefician del PBF.

El PBF es tan eficaz en la asistencia a familias pobres como los programas similares de otros países. La adopción de la declaración de ingresos por parte de las familias como criterio de participación y permanencia en el PBF ha simplificado la comunicación con los beneficiarios. Asimismo, ha dado transparencia a la entrega de prestaciones y facilitado el monitoreo del programa. Los mecanismos de focalización son el número estimado de familias pobres de cada municipio—que sirve de parámetro para determinar el número de beneficiarios por ciudad—y la constante verificación de los datos entregados por los beneficiarios, mediante un cotejamiento con datos provenientes de otros registros administrativos.

Los estudios sobre el PBF han demostrado que su focalización se ha mantenido bastante buena a pesar de la considerable ampliación de la cobertura, lo que explica el bajo costo del programa (0,5 por ciento del PIB) y el importante impacto en la reducción de la pobreza extrema (Barros et al., 2010). Se calcula que, sin el PBF, el nivel de pobreza extrema sería entre un 33 por ciento y un 50 por ciento más alto. El programa también ha contribuido para la reducción de la desigualdad de ingresos, responsable de entre un 12 por ciento y un 21 por ciento de la pronunciada reducción observada recientemente en el coeficiente de Gini (Soares et al., 2010).

Las investigaciones también han disipado los temores de que el PBF desincentivara el ingreso de los beneficiarios al mercado laboral o fomentara la natalidad en las familias (Oliveira y Soares, 2013). Con respecto a la educación, el PBF ha disminuido las tasas de deserción escolar y ha aumentado las tasas de progresión de las personas beneficiadas (Simões, 2012). Es decir, a mayor permanencia de la familia en el PBF, mejores efectos. En el sector de la salud, además de la contribución del programa a la reducción de la mortalidad infantil (Rasella et al., 2013), se ha observado que los niños beneficiados presentan tasas de vacunación más elevadas y que las mujeres embarazadas reciben más atención prenatal que sus pares no beneficiarios.

El programa genera efectos positivos en toda la economía, pues tiene un gran efecto multiplicador en el PIB y en el total de los ingresos familiares, además de reducir las desigualdades regionales. Estos resultados por sí solos justificarían la mantención del PBF tal como era en 2010. Sin embargo, han aparecido nuevos desafíos luego de la introducción del programa Brasil Sin Miseria (BSM) y su ambiciosa meta de erradicar la pobreza extrema en un período muy corto. Uno de ellos es la inclusión de todas las familias que reúnen las condiciones para recibir prestaciones pero que siguen excluidas del programa. Desde la creación del BSM en junio de 2011 hasta julio de 2013, 1,1 millones de familias extremadamente pobres se han registrado en el Registro Único y han sido incorporadas al PBF gracias a los esfuerzos de búsqueda activa hechos en todos los niveles de gobierno.

Otra innovación han sido las iniciativas que han buscado incrementar los ingresos de las familias para ayudarlas a superar el umbral de la pobreza extrema, definido en R\$ 70 mensuales per cápita. Por esta razón, el BSM ha actualizado el valor de las prestaciones del PBF y ha aumentado el límite máximo de niños y adolescentes elegibles para recibir las prestaciones variables en cada familia. El programa también introdujo prestaciones para las mujeres embarazadas y lactantes y, lo que es más importante, creó una nueva prestación que ha reducido la brecha de la pobreza extrema en todas las familias participantes. Gracias a estas medidas, desde el inicio del BSM, 22 millones de personas han superado la pobreza extrema. Desde el punto de vista monetario, se ha logrado erradicar la pobreza extrema entre las familias beneficiadas por el PBF.

No obstante, el ingreso asegurado es tan solo uno de los ejes que componen el BSM. El plan también refuerza la provisión de educación a tiempo completo, dando prioridad a las escuelas donde la mayoría de los estudiantes son beneficiarios del PBF. Mediante el programa Brasil Cariñoso, el BSM amplía el acceso de las familias del PBF a guarderías infantiles, suplementos vitamínicos y medicamentos gratuitos. Con miras a mejorar la oferta de empleo a nivel local, el BSM proporciona capacitación profesional y organiza actividades económicas solidarias, de intermediación laboral y de microemprendimiento. En las zonas rurales, las actividades incluyen asistencia técnica a familias agricultoras y la construcción de cisternas en la región semiárida.

Juntos, el PBF y el Registro Único han sido fundamentales para la ampliación y consolidación coordinada de las políticas orientadas a los estratos más vulnerables de la población. Al mismo tiempo, el BSM representa un desafío constante para mantener la calidad del registro y del PBF en sí mismo, ya que su éxito depende de un buen desempeño en cuanto a su capacidad de cobertura y focalización.

Referencias:

- Barros, R.P. et al. (2010). A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada, en J. de C. Abrahão y L. Modesto, *Bolsa Família 2003–2010: avanços e desafios*. Brasília, Ipea.
- Oliveira, L.F.B. y S.S.D. Soares (2012). 'O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho', *Textos para Discussão*, N° 1.738. Brasília, Ipea.
- Paiva, L. H., Falcão, T. & Bartholo, L. (2013) Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema in T. Campello and M. Córtes Neri (eds), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, capítulo. pp. 25-146. <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf>.
- Rasella, D. et al. (2013). 'Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities', *The Lancet*, Vol. 382, N° 9886.
- Simões, A.A. (2012). 'The Contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil', PhD dissertation. Brighton, University of Sussex.
- Soares, S. et al. (2010). 'Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza', en J. de C. Abrahão y L. Modesto, *Bolsa Família 2003–2010: avanços e desafios*. Brasília, Ipea.