



MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
Y COMBATE AL HAMBRE

BRASIL SIN MISERIA

Organización:
TEREZA CAMPELLO, TIAGO FALCÃO
Y PATRICIA VIEIRA DA COSTA

BRASIL
SIN MISERIA

GOBIERNO FEDERAL

Presidente de la República Federativa del Brasil

Dilma Rousseff

Vicepresidente

Michel Temer

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y COMBATE AL HAMBRE

Ministra

Tereza Campello

Secretario Ejecutivo

Marcelo Cardona Rocha

Secretaria Nacional de la Asistencia Social

Ieda Castro

Secretario de Evaluación y Gestión de la Información

Paulo Jannuzzi

Secretario Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Arnoldo de Campos

Secretario Nacional de Rentra y Ciudadanía

Helmut Schwarzer

SECRETARÍA EXTRAORDINARIA PARA LA SUPERACIÓN DE LA EXTREMA POBREZA

Secretario

Tiago Falcão

Directora de Relaciones Institucionales y Secretaria Adjunta

Patricia Vieira da Costa

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO)

Raúl Benítez – Sub-director General y Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

Supervisión general de la traducción: Adoniram Sanches, Emma Siliprandi y Alberto Ramírez.

Traductora al español: Claudia Eltit.

Revisión de la traducción: Alberto Ramírez.

Esta publicación contó con el apoyo del Programa de Cooperación Brasil-FAO/Proyecto Regional de Apoyo a las Estrategias Nacionales y Sub-regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de Superación de la Pobreza en los países de América Latina y el Caribe.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y COMBATE AL HAMBRE

BRASIL SIN MISERIA

Organizadores:

TEREZA CAMPELLO, TIAGO FALCÃO Y PATRICIA VIEIRA DA COSTA

1ª EDICIÓN

Brasília, 2015

Elaboración

Tereza Campello

Tiago Falcão

Patricia Vieira da Costa

Diseño gráfico

Chica Magalhães / Grupo Informe Comunicação Integrada

Las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva y total responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Ministerio de Desenvolvimento Social y Combate al Hambre.

Se autoriza reproducir este texto y los datos contenidos en el mismo, siempre que se especifique la fuente. Se prohíbe la reproducción del material para fines comerciales.

Imagen de la portada y el interior del libro:

PAZ

Candido Portinari

Panel al óleo / contrachapado

1.400 x 953 cm

Rio de Janeiro (RJ)

1952-1956

Obra ejecutada para decorar la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, EE.UU., al lado del panel titulado "Guerra".

El MDS agradece João Candido Portinari para la cesión del derecho de uso de las imágenes de la obra.

AGRADECIMIENTOS

Los organizadores agradecen inmensamente la colaboración de varias personas que encontraron el espacio en sus agitadas rutinas cotidianas para hacer posible la publicación de esta obra, en especial, a los autores de los 13 textos que componen el libro.

Nuestro profundo agradecimiento a la siempre involucrada Monica Rodrigues, que apoyó el proyecto y creyó en él desde el inicio. A la dedicada y comprometida Raphaella Bandeira, la única persona que, no constando en el rol de los organizadores, leyó y criticó todos los artículos de esta publicación. A Marina Farias, incansable en la revisión del texto. A Cláudia Queiroz, Luciana Oliveira e Isabel Costa, siempre dispuestas a solucionar cualquier tipo de problema. A Paulo Januzzi, que apoyó el proyecto en varias frentes. A Tatiane Dias, por la cuidadosa revisión bibliográfica. A Ysrael Rodrigues, por la compilación de datos y elaboración de gráficos para gran parte de esta publicación. A Lígia Kosin, Marta Salomon y Renata Lu Franco, por el apoyo en la comunicación. A Chica Magalhães, por el bonito proyecto gráfico. A Jéssica Lima, Emanuelle Oliveira, Thiago Reis, Januário Rodrigues Neto, Aline Diniz y Valéria Fazzura, por el apoyo en diversas actividades de organización de la obra. Y también a Marcelo Cardona, Flora Marin, Natascha Rodenbusch Valente, Patrícia Vilas Boas y Kátia Osório, que ayudaron a viabilizar esta publicación.

Nuestro sincero agradecimiento a todos los revisores técnicos: Bruno Teixeira, Cintia Melchiori, Emanuelle Oliveira, Fernando Kleiman, Guilherme Carvalho, Isabel Costa, Isabele Bachtold, Janine Mello, Luciana Oliveira, Marcelo Sousa, Marina Farias, Monica Rodrigues, Rafael Mafra, Raphaella Bandeira, Rogério Veiga y Sophia Lacerda.

Esta traducción para la lengua española solamente fue posible gracias a la iniciativa de la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan/MDS) y de la Organización de las Naciones Unidas para Agricultura y Alimentación (FAO). Nuestros agradecimientos a Arnoldo de Campos y Lilian Rahal por la disposición de poner en marcha este proceso. Agradecemos aún a Raphaella Bandeira, Vera Dolabella y Clarita Rickli por la organización del trabajo de traducción; a Emma Siliprandi y Caitlin Boucher, por las traducciones hechas por la FAO; y a Alessandro Mendes por la diagramación de los artículos. Por fin, agradecemos a João Sigora, Cláudia Queiroz, Emanuelle Oliveira, Raphaella Bandeira, Vera Dolabella, Marina Farias e Isabel Costa, por la revisión de los textos.

Y un agradecimiento muy especial a João Candido Portinari, por ceder gentilmente al Plan Brasil sin Miseria los derechos de uso de las imágenes de la obra de su padre, que retrató con sensible genialidad a las personas más pobres de nuestro país – brasileiros que aprovechan todas las oportunidades para superar la pobreza. Es a ellos que este libro está dedicado.

SUMARIO

- .15 **PREFACIO**
- .25 **EL PROCESO DE FORMULACIÓN Y LOS DESAFÍOS DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA: POR UN PAÍS RICO Y CON OPORTUNIDADES PARA TODOS**
Tereza Campello y Janine Mello
- .59 **LA LÍNEA DE POBREZA EXTREMA Y EL PÚBLICO-OBJETIVO DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA**
Tiago Falcão y Patricia Vieira da Costa.
- .89 **LA COORDINACIÓN INTERSECTORIAL DE LAS ACCIONES DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA**
Patricia Vieira da Costa y Tiago Falcão
- .135 **EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA Y LA LUCHA POR LA SUPERACIÓN DE LA EXTREMA POBREZA EN BRASIL**
Luis Henrique Paiva, Leticia Bartholo, Joana Mostafa, Juliana Picoli Agatte, Celso Lourenço Moreira Corrêa y Walter Shigueru Emura
- .157 **COMBATE A LA DESIGUALDAD Y ACCESO A LA EDUCACIÓN: SU PAPEL EN EL ÁMBITO DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA**
José Henrique Paim Fernandes
- .177 **ACCIONES DE SALUD EN EL PLAN BRASIL SIN MISERIA: EL ACCESO A LA SALUD ORIENTADO HACIA LA SUPERACIÓN DE LAS INEQUIDADES**
Patricia Constante Jaime, Márcia Aparecida do Amaral y Helvécio Miranda Magalhães Júnior.
- .209 **LA ESTRATEGIA DE LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA URBANA EN EL PLAN BRASIL SIN MISERIA**
Patricia Vieira da Costa, Luiz Herberto Müller, Margarida Munguba Cardoso, Marcelo de Sousa y Luciano Maduro Alves de Lima
- .243 **LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA RURAL DEL BRASIL SIN MISERIA: ESTRATEGIAS Y PRIMEROS RESULTADOS**
Janine Mello, Bruno Teixeira Andrade, Cíntia Ebner Melchiori e Ysrael Rodrigues de Oliveira
- .271 **LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA RURAL EN EL PLAN BRASIL SIN MISERIA: RESUMEN DE LA EXPERIENCIA RECIENTE EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ATENCIÓN DE LOS MÁS POBRES EN EL ÁREA RURAL BRASILEÑA**
Arnoldo de Campos, Laudemir Müller, Lilian dos Santos Rahal, Mônica Schroder, Erick Brigante Del Porto y Denise Reif Kroeff

- .293 EL PROGRAMA AGUA PARA TODOS: UNA PODEROSA
HERRAMIENTA CONTRA LA POBREZA
Arnoldo Campos, Adriana Melo Alves, Vitor Leal Santana e Igor Arsky.
- .321 EL PROGRAMA BOLSA VERDE: ERRADICACIÓN DE LA POBREZA
EXTREMA Y CONSERVACIÓN DEL MEDIOAMBIENTE
Paulo Guilherme Francisco Cabral, Andrea Arean Oncala, Larisa Ho Bech Gaivizzo y Renata Corrêa Apoloni
- .345 MEDICIÓN DE LA EXTREMA POBREZA EN BRASIL: MEJORAS
METODOLÓGICAS Y NUEVAS ESTIMACIONES
Paulo de Martino Jannuzzi, Marconi Fernandes de Sousa, Alexander Cambraia Nascimento Vaz, Julio Cesar Gomes Fonseca y Marcia Valéria Sousa Barbosa.
- .377 EL FINAL DE LA MISERIA ES SOLO EL COMIENZO
Tereza Campello y Tiago Falcão

PREFACIO

DILMA ROUSSEFF

Presidente de la República Federativa del Brasil

Respetada lectora, estimado lector,

A lo largo de los siglos, la pobreza fue un fenómeno cercado de intereses y de prejuicios. Hubo momentos en los que los pobres fueron considerados un “mal necesario” para obtener la mano de obra barata que construyó la riqueza del país y de sus oligarquías. Para algunos, los pobres eran indeseables testimonios de la desigualdad y de la indiferencia reinantes, debiendo ser escondidos e ignorados. Para otros, serían responsables por la propia pobreza en razón de su indolencia, sin que hubiera cualquier evidencia seria o consistente de ello.

Hubo muchos brasileños brillantes y valientes que remaron contra esa marea de indiferencia: desde los abolicionistas del siglo XIX a los movimientos sociales y sindicales de finales del siglo XX; desde los escritores modernistas y de los pensadores de los años 30 a los intelectuales contemporáneos; desde los políticos reformadores del siglo XX a los líderes socialmente comprometidos de los días actuales. Son las voces de Joaquim Nabuco, Gilberto Freyre, Manoel Bonfim, Sérgio Buarque de Holanda, Josué de Castro, Anísio Teixeira, Paulo Freire, Casio Prado Júnior, Florestan Fernandes, Darcy Ribeiro, Herbert de Sousa, también conocido como Betinho, y tantos otros, célebres o anónimos, que lucharon por un país menos excluyente y desigual.

En los últimos años, el pueblo brasileño entendió que el crecimiento económico no se traduce, de forma natural, en reducción de la pobreza y de las desigualdades. Entendió que es necesaria la acción decidida y firme del Estado. Brasil ha mostrado que no quiere más dejar de garantizar la sostenibilidad social del crecimiento económico dándole la espalda a una parte significativa de la población. En este nuevo siglo, el país finalmente pasó a reconocer en todos y en cada uno de sus ciudadanos su mayor riqueza. Brasil está convencido de que necesita de todos los brasileños.

Por eso, cabe destacar la determinación política del Presidente Lula al hacer del combate contra el hambre y la pobreza una política prioritaria del país. Al final, no fueron pocas las resistencias enfrentadas al comienzo de la implantación del Programa Bolsa Familia. Pero él fue firme. Y, con la llegada del Bolsa Familia, nuestro sistema de protección social pasó efectivamente a enfocarse en la pobreza – con una mirada atenta hacia la infancia, lo que representó una inversión evidente en las próximas generaciones.

El Bolsa Familia también potencializó el desarrollo del Registro Único para Programas Sociales, que revolucionó la manera con que el poder público atiende a las necesidades y hace valer los derechos de los más pobres. La pobreza pasó a tener una cara, nombre, dirección y características reconocidas por el Estado.

Para que todo eso se hiciera realidad, la decisión política fue traducida en presupuesto, en personal, en tecnología. El país pudo contar también con la capacidad técnica de las mujeres y de los hombres que se empeñaron en esa construcción, haciendo del sistema de protección social brasileño una referencia mundial en la reducción de la pobreza y de las desigualdades.

El resultado de esas y de otras iniciativas, entre las cuales cabe destacar la política de valorización del salario mínimo y la ampliación del empleo, fue una expresiva movilidad social en el gobierno Lula, ampliando el mercado interno, tornando nuestra economía más sostenible y haciendo de Brasil un país más justo. Pero aun había muchos brasileños viviendo en la extrema pobreza.

Por eso, el compromiso que asumí en mi primer mandato fue el de movilizar todas las fuerzas y los instrumentos para la superación de la miseria en el país, teniendo como sólido fundamento los avances ya conquistados. Nació así el Plan Brasil sin Miseria, que creó, renovó, amplió e integró varios programas sociales, articulando acciones del gobierno federal con estados y municipios.

Es más, sin la colaboración de estados y municipios no habrían sido obtenidos los resultados expresivos presentados en las páginas de este libro. Dejo aquí, por eso, mi agradecimiento a las gobernadoras y gobernadores, a las y los alcaldes, que también asumieron la bandera del combate contra la extrema pobreza como prioridad de gobierno, viabilizando la llegada del Brasil sin Miseria a los cuatro rincones del país. Agradezco también a los servidores de los estados y municipios brasileños, que conocen como nadie las necesidades de cada región y de cada localidad y que se relacionan de manera próxima con nuestro público.

Para entender la pobreza como un fenómeno que va más allá de los ingresos, el Plan Brasil sin Miseria fue concebido e implementado en una perspectiva multidimensional, con estrategias articuladas entre sí y diferenciadas para cada contexto, como el campo y la ciudad, y para cada público, como los adultos y los niños, para citar apenas algunos ejemplos. El Plan creó oportunidades de inclusión para jóvenes, mujeres, negros, población en situación de calle, personas con discapacidad, pueblos y comunidades tradicionales y varios otros grupos vulnerables.

Para manejar el desafío de superación de la extrema pobreza, involucrando tantos aspectos en un plazo limitado, de menos de cuatro años, el Brasil sin Miseria se ancló en metas de gran escala, todas alcanzadas. Con la Búsqueda Activa, encontramos 1,35 millones de familias extremadamente pobres que estaban fuera del Registro Único, fueron incluidas e inmediatamente pasaron a recibir el Bolsa Familia. Los perfeccionamientos que el Plan hizo sobre el Programa Bolsa Familia – especialmente la creación del beneficio Brasil Cariñoso – permitieron que 22 millones de brasileños superaran la línea de extrema pobreza. Fue el fin de la miseria, desde el punto de vista de los ingresos, en el universo del Bolsa Familia.

Al mismo tiempo, la complementación del ingreso fue solo el comienzo, porque el Plan Brasil sin Miseria actuó sobre las múltiples dimensiones y caras de la pobreza. Matriculamos 1,5 millones de jóvenes y adultos del Registro Único, en su mayoría mujeres, en los cursos de cualificación profesional del Pronatec. El modo como las personas se han aferrado con determinación a esta oportunidad de crecer profesionalmente y de mejorar sus vidas es la mayor prueba de la disposición para el trabajo de los brasileños de más bajo ingreso, lo que nos llena de orgullo y renueva nuestras fuerzas para seguir adelante.

La vocación emprendedora de los más pobres es otro dato impresionante. Más de un millón de emprendedores del Registro Único se formalizaron gracias a la Ley del Micro-emprendedor Individual (MEI), 400 mil de éstos beneficiarios del Bolsa Familia. Formalizados o no, los trabajadores están buscando por su cuenta estructurarse, y una de la formas de hacerlo es asumiendo un microcrédito productivo orientado con tasas reducidas por el Programa Crecer. Ya son 5,6 millones de operaciones hechas con personas del Registro Único, de las cuales 3,6 millones fueron destinadas a personas del Bolsa Familia.

A partir de las informaciones del Registro Único, implantamos 750 mil cisternas para llevar agua para el consumo de las familias más pobres del semiárido; realizamos conexiones de energía en el contexto del Luz para Todos para 267 mil familias del Bolsa Familia que todavía no tenían acceso a la luz eléctrica; y garantizamos servicios de asistencia técnica y extensión rural a 350 mil familias de bajísimo ingreso en el semiárido. Todo eso contribuyó para que las familias rurales de esa región enfrentaran de forma más estructurada y con dignidad los efectos de la peor sequía en más de medio siglo, creando las condiciones para la convivencia con el estiaje.

Con la acción Brasil Cariñoso, en su pilar de ingresos, conseguimos acabar con el abismo en términos de incidencia de la extrema pobreza que separaba a los niños y adolescentes de las demás franjas de edad. En el pilar de la salud, estamos previniendo y tratando los males que más afectan a nuestros niños y niñas en la primera infancia, como anemias y asma: 6,4 millones de niños tuvieron suplementos

con megadosis de vitamina A, 402 mil fueron atendidos con distribución de sulfato de hierro, y el medicamento gratuito para el asma ya fue recogido por 1,4 millones de personas.

La reforma y construcción de puestos de salud y la colocación de profesionales del Programa Más Médicos en las áreas de mayor incidencia de extrema pobreza del país también son muestras de cómo el gobierno está empeñado en finalmente incluir a todos los brasileños en los servicios a que tienen derecho.

El Plan Brasil sin Miseria también dio prioridad a la educación, el mejor camino para que las personas salgan de forma definitiva de la pobreza, rompiendo el ciclo intergeneracional que la reproduce. La expansión de plazas en guarderías nos permitió llegar a la meta de 702 mil niños del Bolsa Familia matriculados, disminuyendo la desigualdad en el acceso entre los niños de diferentes franjas de ingreso. Llevamos la educación en tiempo integral a 35,7 mil escuelas en las cuales la mayoría de los estudiantes son beneficiarios del Bolsa Familia.

Todo eso y mucho más de lo que Brasil ha venido haciendo en los últimos años permitió que el país saliera del mapa del hambre elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Una conquista histórica, fruto del trabajo continuo para garantizar derechos, mejorar las condiciones de vida y generar oportunidades para todas las brasileñas y todos los brasileños.

Sabemos que todavía hay mucho por hacer. Aun así, no debemos dejar de conmemorar las victorias que, con mucho esfuerzo, hemos conquistado – y cuando digo nosotros, estoy hablando de todos los brasileños. Porque, aunque el combate contra la miseria sea antes que nada un deber del Estado, no es tarea aislada de un gobierno, sino un compromiso que fue efectivamente adoptado por toda nuestra sociedad. Agradezco el apoyo de las instituciones públicas y privadas, de los partidos, de las entidades empresariales y de trabajadores, de los movimientos sociales, de las universidades, y de todas las personas que creen en un país más justo. Sin el diálogo con la sociedad, sin sus sugerencias y sus críticas, no habríamos alcanzado los extraordinarios resultados del Brasil sin Miseria.

La nueva postura del Estado, de ir hasta la población en vez de esperar que los potenciales beneficiarios de programas y servicios vengan hasta él, es un camino sin vuelta atrás. El Brasil sin Miseria incorporó el concepto y la práctica de la Búsqueda Activa de tal modo en el día a día de los órganos asociados del Plan que el proceso sólo tiende a perfeccionarse, incluyendo cada vez más brasileños. Sigue también la lucha para superar, de una vez por todas, los prejuicios contra los pobres. Y persiste el compromiso de continuar generando oportunidades y garantizando más y mejores servicios para los más pobres y para la clase media.

Valentía y determinación para avanzar no faltan. Ni a mí, ni a los gestores que elaboran y operan los programas. Tampoco a las brasileñas y a los brasileños que luchan todos los días para construir una vida y un país cada vez mejor.

¡Buena lectura!

EL PROCESO DE FORMULACIÓN Y LOS DESAFÍOS DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA: POR UN PAÍS RICO Y CON OPORTUNIDADES PARA TODOS

Tereza Campello y Janine Mello

Con el “Brasil sin Miseria” el país asumió un gran reto impulsado por la determinación y el liderazgo de la Presidenta de la República Dilma Rousseff. Tras los ocho años de Gobierno Lula el país probó que podía y debía atreverse a cumplir este desafío. Demostró que era posible crecer e incluir. Que era posible construir una política de desarrollo armónica y compatible con una agenda que priorizara el combate a la pobreza y al hambre. Nos atrevimos a afirmar que el crecimiento económico por sí sólo no era condición suficiente para la inclusión de millones de personas. Nos atrevimos a romper con modelos e informes de organismos internacionales, inaugurando una nueva era en Brasil que se acabaría transformándose en referencia para otros países pobres y en desarrollo.

Durante el Gobierno Lula, millones de personas mejoraron sus condiciones de vida con acciones que valoraban el salario mínimo, la creación de empleos, el fortalecimiento de la agricultura familiar, las transferencias de ingresos y el acceso a bienes y servicios. Aquellos que se mantuvieron en la miseria, aún después de ese amplio proceso de inclusión, eran los más vulnerables:

el núcleo duro de la pobreza. Por lo tanto, el grupo para el cual era más difícil garantizar la movilidad social y el acceso a la ciudadanía. Las barreras que impedían la mejora de la calidad de vida ni siempre eran visibles o identificables por los medios tradicionales de lucha contra la pobreza. Teníamos que dedicarnos a la pobreza más resistente y esto exigía un doble esfuerzo del Estado brasileño. El desafío de un Plan que llevaba como distintivo el fin de la miseria era todavía un reto mayor si tenemos en cuenta los resultados de la trayectoria del avance de las políticas sociales iniciadas en el año 2003.

El gobierno partió de la siguiente convicción: tendría que crear políticas para alcanzar a los brasileños más vulnerables, más distantes, más abandonados por el Estado y más excluidos por la sociedad. El primer paso fue organizar una gran “fuerza especial”, un esfuerzo concentrado del gobierno para que, en corto espacio de tiempo y con medidas de alto impacto, escala y cobertura nacional, se pudiera cambiar la situación de esas familias.

La construcción del Brasil sin Miseria partió de la recopilación de las políticas sociales desarrolladas a partir del 2003, dando continuidad a las experiencias exitosas y buscando perfeccionarlas. Fue el caso del Programa Bolsa Familia, considerado el mayor y mejor programa de transferencia condicionada de ingresos del mundo, y de las acciones de acceso al agua y a la energía, entre otras.

Fueron cinco las grandes inflexiones realizadas en el Brasil sin Miseria, que alteraron y aceleraron el curso de las políticas sociales en Brasil, permitiendo un nuevo salto. La primera de ellas fue el establecimiento de la línea de extrema pobreza que pasó a organizar la prioridad que el Estado tendría para incluir y apoyar a la población en extrema pobreza. La renta es un potente indicador de pobreza y fue usado como referencia para elegir el público, pero la acción del Brasil sin Miseria fue organizada en otras dimensiones, en especial ampliando el acceso a bienes, servicios y oportunidades.

La segunda inflexión fue establecer una meta de universalización de las políticas centrada en la pobreza, como fue el caso del Bolsa Familia, que ya había

llegado a la mayoría de la población pobre y en extrema pobreza, pero que todavía no tenía claro el mandato de llegar a todos los que tenían el perfil y el derecho.

La tercera inflexión fue comprender que los más pobres, por el nivel de exclusión, abandono, desinformación y aislamiento, eran los que tenían menos condiciones de exigir su derecho a tener derechos. No bastaba, por tanto, con informar que el Estado brasileño crearía el Plan Brasil sin Miseria. Por eso, construimos un nuevo concepto, según el cual, pasó a ser responsabilidad del Estado llegar donde estaba la población pobre. Fue de este modo que se inició el Búsqueda Activa. El Estado se responsabilizó de localizar, registrar e incluir a estas familias en el conjunto de acciones que se ofertarían.

La constatación de que muchos de los beneficiarios, incluso recibiendo el Bolsa Familia, continuaban con una renta familiar por debajo de la línea de la extrema pobreza, llevó al cuarto cambio de concepto. A mediados del 2012, el gobierno de la Presidenta Dilma estableció un nuevo diseño para el Bolsa Familia y pasó a complementar la renta de las familias para garantizar que ningún brasileño, considerando la renta familiar y el beneficio del Bolsa Familia, recibiese menos de R\$ 70. Brasil estableció así la línea por debajo de la cual ya no era aceptable que estuviera ningún brasileño y, al mismo tiempo, creó una política para garantizar este derecho.

Como última inflexión, se creó una estrategia centrada en ampliar la inclusión económica de los adultos en situación de pobreza y de extrema pobreza, basada en la creación de oportunidades para el empleo y el emprendimiento.

No era fácil la elección tratándose de políticas con ese grado de complejidad. Los millones de personas en extrema pobreza tienen nombre, dirección y derechos. Están diseminados por esta inmensa nación, reflejando su diversidad en los diferentes rostros de la miseria. Construimos un programa nacional con grandes acciones que beneficiaron a todos, pero que también contemplaba las diversidades regionales. Un programa con políticas universales pero que enfrentó la especificidad de la pobreza.

Déficits sociales históricos explican por qué los extremadamente pobres no han disfrutado de este Brasil repleto de oportunidades que el desarrollo económico

presenta, justificando una acción contundente del Estado para ampliar sus oportunidades. La pobreza se manifestaba con sus diferentes rostros. Teníamos que llegar a la mayoría de los extremadamente pobres, y ellos eran de la región nordeste del país, eran negros y niños. Para garantizar que las políticas llegasen a estos rostros diferentes y acabar con las diferentes privaciones, utilizamos el Registro Único para Programas Sociales como un mapa grande de la pobreza, que fue nuestro guía. A partir de ese mapa se construyó otro mapa de oportunidades aún más grande, con las acciones de todos los ministerios y socios del Brasil sin Miseria.

A continuación se detallan los procesos de formulación y los principales desafíos enfrentados en la construcción del Brasil sin Miseria.

EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL BRASIL SIN MISERIA

En el año 2010, comenzaron las discusiones sobre los desafíos y los siguientes pasos necesarios para garantizar la continuidad de la reducción de la pobreza y la desigualdad en Brasil. Había un consenso entre los especialistas de diferentes campos a cerca de la necesidad de profundizar en los avances sociales, alcanzados con la salida de 28 millones de brasileños de la pobreza, desde el inicio de la gestión del Presidente Lula en el 2003.

El binomio incremento del empleo y distribución de ingreso había sido el principal responsable de los resultados positivos en un corto período de tiempo. Mientras tanto, diferentes sectores estaban de acuerdo, en el ámbito del debate sobre desarrollo social, que era esencial profundizar las políticas de reducción de la desigualdad y de ampliación de la red de protección social, garantizando que el núcleo duro de la pobreza fuese también incluido en el ciclo de desarrollo por el cual transitaba el país.

Gestores públicos, académicos, representantes de la sociedad civil organizada y dirigentes políticos contribuyeron en lo que sería la base del programa de gobierno de la presidenta Dilma. La agenda social y la reducción de las desigualdades fueron centrales desde el comienzo. Constaban como compromisos asumidos durante la campaña del 2010:

(...) erradicar la pobreza absoluta y seguir reduciendo las desigualdades. Promover la igualdad, con garantía de futuro para los sectores discriminados de la sociedad. Más allá del crecimiento económico, la expansión del empleo y del ingreso, evaluar el salario mínimo, el Programa Bolsa Familia continuará teniendo un papel relevante en la inclusión social. (...) La erradicación de la pobreza beneficiará no solamente a los pobres sino al conjunto de la sociedad.¹

Las preocupaciones por la continuidad de las políticas de transferencia de ingresos y la articulación con otras acciones encaminadas hacia los más pobres como forma de superar la pobreza del país, más allá de que ya constaban en los compromisos de la campaña, también figuraban en el Programa de Gobierno del 2010 al 2014. Hasta el punto que, el primero de enero del 2011, en el discurso de toma de posesión, la presidenta electa Dilma Rousseff reafirmó la importancia que la lucha contra la pobreza tendría durante su mandato:

(...) La lucha más obstinada de mi gobierno será por la erradicación de la pobreza extrema y la creación de oportunidades para todos. Una significativa movilidad social tuvo lugar durante los dos mandatos del Presidente Lula. Pero todavía existe pobreza que avergüenza a nuestro país y nos impide afirmarnos plenamente como pueblo desarrollado. No voy a descansar mientras haya brasileños sin comida en la mesa, mientras haya familias desamparadas en las calles, mientras haya niños abandonados a

¹ Partido de los Trabajadores; P.11; 2010

*su propia suerte. (...) Esta no es una labor aislada del gobierno, sino un compromiso a asumir por toda la sociedad. Para eso pido con humildad el apoyo de las instituciones públicas y privadas, de todos los partidos, de las empresas y trabajadores, de las universidades, de la juventud, de todos los medios de comunicación y de las personas de bien. La superación de la miseria exige una prioridad sustentada en un largo ciclo de crecimiento. Es con este crecimiento que se crearán los empleos necesarios para las actuales y las nuevas generaciones.*²

El 06 de enero del 2011³, la presidenta convocó a ministras y ministros para la primera reunión sobre la meta de la superación de la pobreza extrema. Correspondió al MDS, responsable de la coordinación del Plan, presentar las líneas generales de lo que sería el esfuerzo gubernamental para sacar de la miseria a millones de brasileños que vivían por debajo de la línea de la extrema pobreza⁴. Se presentaron también los ministerios que participarían de lo que fue llamado Compromiso para la Superación de la Extrema Pobreza, hasta que el Plan fuera oficialmente bautizado como Brasil sin Miseria en mayo del 2011.

Durante los días 11 y 13 de enero, se llevaron a cabo las primeras reuniones bilaterales entre el Comité Gestor formado por la Casa Civil de la Presidencia de la República (CC/PR), el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MP), el Ministerio de Hacienda (MF) y por el MDS (Ministerio de Desarrollo Social) y los

² Presidenta Dilma Rousseff, Discurso de Posesión, 01 de enero del 2011

³ En esta reunión estuvieron presentes: los entonces Ministros Alfonso Florence (MDA); Alexandre Padilha (MS); Antonio Palocci (Casa Civil); Carlos Lupi (MTE); Fernando Bezerra (MI); Fernando Haddad (MEC); Guido Mantega (MF); Mário Negromonte (MCidades); Miriam Belchior (MP); Tereza Campello (MDS); Gilberto Carvalho (SG); el Presidente del BNDES Luciano Coutinho; las Secretarías Ejecutivas Iraneth Monteiro (MP) y Márcia Amaral (MS); la Secretaria Ana Fonseca (MDS) y las asesoras Sandra Brandão (GAIA/PR) y Janine Mello (MDS).

⁴ Para más información detallada sobre la cantidad de brasileños en extrema pobreza señalada por el Censo 2010, ver el artículo "La línea de la extrema pobreza y el público-objetivo del Plan Brasil sin Miseria" en este libro.

Ministerios de Desarrollo Agrario (MDA), de Integración Nacional (MI)⁵.

En ese momento, se dio inicio a la articulación de la estrategia de superación de la extrema pobreza, teniendo como base las informaciones sobre la pobreza brasileña contenidas en tres referencias: el Censo 2010 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), los datos del Registro Único para Programas Sociales del MDS y las acciones sectoriales presentadas por el conjunto de los ministerios.

El Censo del 2010 presentaba el diagnóstico más reciente sobre el perfil de los 16,2 millones de extremadamente pobres distribuidos por todo el país. Según los datos, la extrema pobreza era mayoritariamente negra (71%), concentrada en la región del Nordeste (60%) y compuesta por un porcentaje significativo de niños y adolescentes de 0 a 14 años (40%). Hombres y mujeres estaban distribuidos de forma semejante, aunque las mujeres representaban un poco más de la mitad (51%).

Además, la distribución entre medio rural y urbano también presentaba porcentajes semejantes: 47% en el medio rural y 53% en el medio urbano. Mientras tanto, al observar la incidencia de la pobreza, llamaba la atención la situación en el campo porque de cada cuatro brasileños que vivían en el medio rural, uno vivía en extrema pobreza. Esto significaba que, mientras el 5% de la población urbana podía ser catalogada como extremadamente pobre, el 25% de la población en el campo se encontraba en esta situación.

Los datos del Censo mostraban además informaciones detalladas sobre las viviendas de los más pobres, sus condiciones de saneamiento, acceso al agua, energía y recogida de basuras, además de los niveles de alfabetización y ausencia de documentos entre los miembros de las familias en extrema pobreza.

5 Además de la coordinación de la ministra Tereza Campello, la formulación del Plan contó con el apoyo de los Ministros Miriam Belchior (Planeamiento), Antonio Palocci (Casa Civil), Guido Mantega (Hacienda), Alexandre Padilha (Salud), Fernando Bezerra (Integración), Izabella Teixeira (Medio Ambiente), Fernando Haddad (Educación) y Afonso Florence (Desarrollo Agrario): ver la lista nominal de los integrantes de los equipos que participaron en la formulación del Brasil sin Miseria al final de este libro.

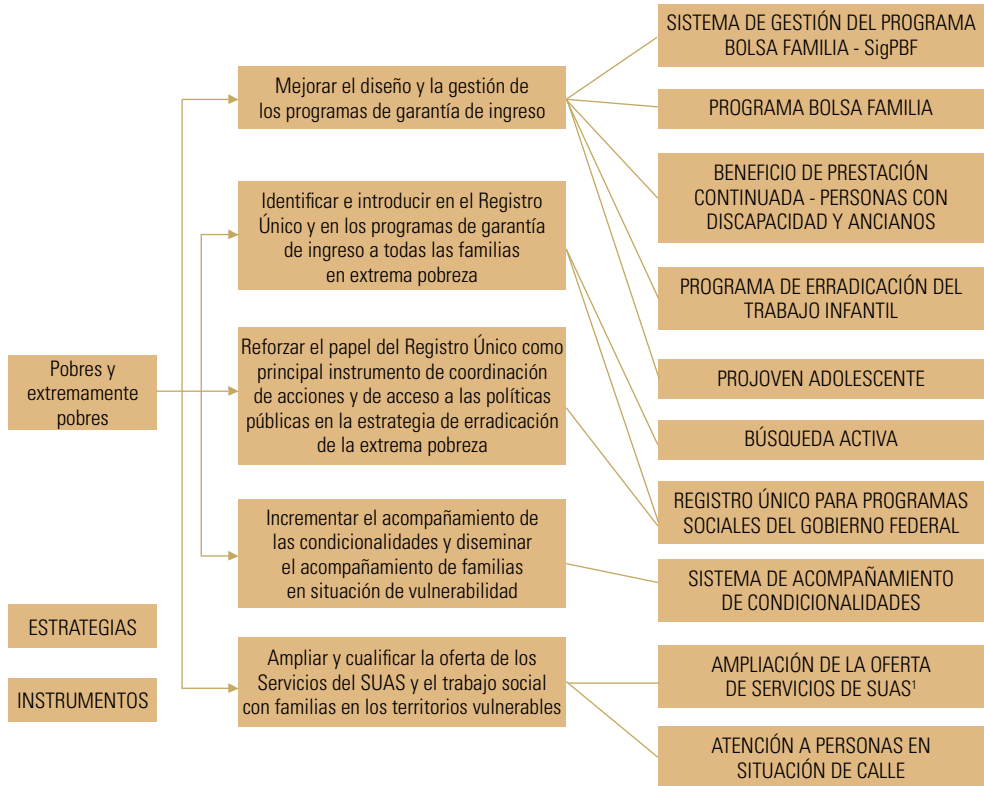
Cartografiar los principales elementos que caracterizaban la extrema pobreza sirvió como diagnóstico para la definición de lo que debería considerarse en la construcción del Brasil sin Miseria. Las diferencias regionales señalaban la necesidad de crear estrategias específicas más allá de las acciones de carácter universal; el número significativo de niños y adolescentes manifestaba la necesidad de repensar las políticas de transferencia de ingreso y, al mismo tiempo, tomar acciones de inclusión productiva para adultos que combinaran rapidez y efectividad; así como la alta incidencia de pobreza en el campo demandó la creación de acciones inéditas para dar cuenta de las particularidades de los productores rurales más pobres.

A partir del diagnóstico ofrecido por el Censo 2010, cada uno de los ministerios que hizo el esfuerzo en la formulación del Plan contribuyó para construir la propuesta inicial del gobierno federal incluyendo las acciones de su competencia que tuvieran en cuenta los siguientes aspectos:

1. ¿Qué problemas o debilidades manifiestan respecto a la población en extrema pobreza en su área de actuación?
2. ¿Qué acciones en ejecución por el ministerio contribuyen a la meta de superar la extrema pobreza?
3. ¿Qué acciones podrían ser creadas o reformuladas por el ministerio para contribuir con la meta de la superación de la pobreza?

En base a estas informaciones, se elaboraron mapas sobre: los principales problemas que enfrentaba la población en situación de pobreza extrema; cuales serían las estrategias necesarias para superar esos problemas; y cuáles eran los instrumentos disponibles o que se necesitaban crear para que las estrategias fueran implementadas de forma que respondieran a las necesidades de esta parte de la población.

Diagrama 1- Resumen de parte de las estrategias e instrumentos referentes a las acciones del MDS en el Plan



Fuente: MDS, materiales de formulación del BSM, 2011
 (Footnotes)¹ N. de T. - SUAS.- Sistema Único de Asistencia Social

A partir de estos mapas sectoriales tuvieron lugar diferentes reuniones, durante los meses de enero a mayo del 2011, para definir las acciones que formarían parte de la estrategia de superación de la extrema pobreza. Para hacer viable el debate y cerrar las propuestas, se crearon dos instancias de discusión: las reuniones bilaterales y los gabinetes de rediseño.

a) **Reuniones bilaterales de presentación y discusión de las propuestas hechas por los ministerios**

En las reuniones realizadas entre los ministerios sectoriales (MEC; MS, MDA, MI, MTE, MCidades y MMA) y un grupo técnico formado por representantes de los ministerios del Comité Gestor (MDS, CC, MP y MF), se discutieron cada una de las propuestas presentadas, que dieron origen a las acciones que formaron la versión original del Plan. Cada acción contó con una pormenorización en la que se presentaban las metas, la previsión presupuestaria y las restricciones existentes para la ejecución de la acción, además de las medidas a tomar para que aquella acción formase parte del plan.

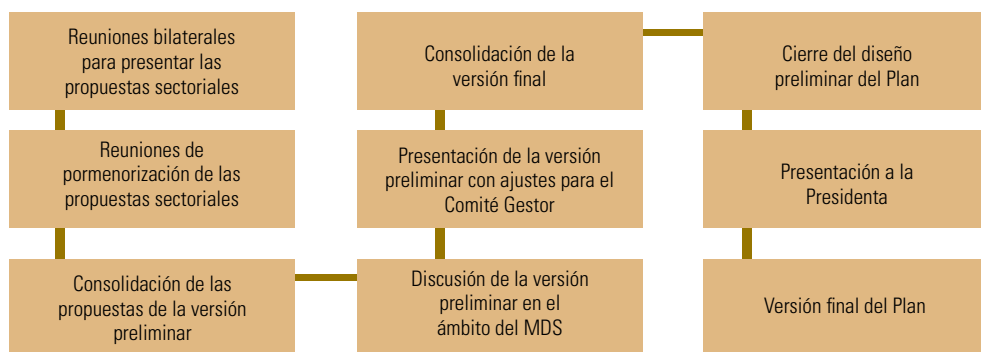
b) **Gabinets de rediseño**

Se trataban de reuniones específicas para discutir y remodelar las acciones ya existentes, cuyo diseño, reglas y/o formas de actuar necesitaban ajustarse para garantizar el acceso de los más pobres. Fueron objeto de estos gabinetes de rediseño, por ejemplo, las acciones de acceso al agua, la ruta de la inclusión productiva rural, la agenda de cualificación profesional urbana y las acciones de microcrédito. Los gabinetes de rediseño también fueron el principal espacio intersectorial de formulación de nuevas acciones creadas en el ámbito del Brasil sin Miseria, como el programa Agua para todos, el Programa de Apoyo y Conservación Ambiental (Bolsa Verde) y el Programa de Fomento de las Actividades Productivas Rurales.

El proceso de selección de las acciones que formarían parte del Plan siguió el flujo mostrado en el Diagrama 2. Las propuestas eran presentadas de forma preliminar en las reuniones bilaterales o en los gabinetes de rediseño, dependiendo de la naturaleza de la acción. Entonces, estas eran pormenorizadas para hacer viable la estandarización de las informaciones de cada propuesta. La versión preliminar consolidada de las acciones fue discutida internamente en el MDS antes de pasar para la aprobación del Comité Gestor. Después de las consideraciones del Comité

Gestor y las idas y venidas entre el MDS y los demás ministerios sectoriales, la propuesta de diseño del Brasil sin Miseria fue presentada en diversas reuniones a la Presidencia de la República⁶.

Diagrama 2 - Flujograma del proceso de toma de decisiones sobre el Plan



Fuente: Sesepe/MDS

LOS DESAFÍOS DE LA FORMULACIÓN DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA

Al asumir el compromiso de articular acciones dirigidas a la población que vive en la miseria, el Brasil sin Miseria asumió también el desafío de trasladar a los brasileños las políticas que el Estado tenía más dificultades de acercar, ya sea por la distancia, el desconocimiento, el prejuicio o por la mala calidad de la atención recibida.

⁶ Las reuniones de presentación del diseño de Brasil sin Miseria no ocurrieron una única vez para cada una de las instancias o autores que formaron parte de la toma de decisiones sobre el Plan. Al Comité Gestor y a la Presidencia de la República se presentaron versiones intermedias del Plan. Algunas acciones fueron objeto de reuniones específicas para detallarlo más, como fue el caso de la estrategia de inclusión productiva rural.

Para eso, el Brasil sin Miseria necesitaba aunar una actuación efectiva en conjunto con la población más pobre a una escala suficiente, en función de la dimensión del público. Para esto se debería tener en cuenta las diferencias regionales que demandaban, en algunos casos, diferentes soluciones específicas para determinados públicos o regiones, considerando sus diferentes demandas y vulnerabilidades.

Había además otros desafíos de formulación del Brasil sin Miseria que pasamos a enumerar: a) definición de la línea de extrema pobreza, y posteriormente, del público a ser atendido; b) la necesidad de cambios de planteamientos del Estado y la agenda de hiperfocalización del Brasil sin Miseria; y c) el reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza, más allá de la unidimensionalidad monetaria.

a) La definición de la línea de extrema pobreza

En mayo del 2011 se anunció la línea de extrema pobreza oficial del Plan Brasil sin Miseria: ingreso familiar *per capita* de R\$70 reales – posteriormente actualizada, en mayo del 2014, a R\$ 77 reales *per capita*. La definición de la línea de extrema pobreza cambió el compromiso de superar la extrema pobreza medible y permitió que hubiera una referencia para seleccionar el público-objetivo del Brasil sin Miseria. Posibilitó que las acciones del Plan fueran dirigidas, con el apoyo del Registro Único, para aquellas familias en situación de extrema pobreza que atendiesen a los diferentes criterios establecidos por las políticas que constituían el Brasil sin Miseria.

La línea de extrema pobreza se estableció en base a parámetros internacionales, como la línea del Banco Mundial de US\$ 1,25 PPP⁷ por día, y nacionales, como la propia referencia de extrema pobreza ya adoptada en el Registro Único y en el

⁷ Purchase Power Parity (Paridad de Poder de Compra). Para más información sobre la línea del Banco Mundial, ver el artículo “La línea de la extrema pobreza y el público-objetivo del Plan Brasil sin Miseria”, en este libro.

Programa Bolsa Familia. También se consideraron estudios que debatían las ventajas y dificultades de la adopción de una línea nacional y otras líneas regionales para definir al público extremadamente pobre⁸.

Otro punto importante para la definición de la línea fue el análisis de que el ingreso funcionaba como una buena proxy para los otros tipos de carencias de estas familias. Según la defensa hecha por la entonces Secretaria Ana Fonseca, el hecho de que una persona sea extremadamente pobre en términos de ingreso es un indicador de la escasez de oportunidades y del acceso precario a los servicios públicos básicos, o sea, los pobres de ingreso también serían pobres de otros bienes y servicios.

Desde el comienzo de la formulación del Brasil sin Miseria, se entendió que el establecimiento de la línea de extrema pobreza para orientar la acción gubernamental no significaba desconsiderar la inestabilidad del ingreso de los más pobres o las diferentes situaciones socioeconómicas de cada región del país⁹.

b) Cambios en los planteamientos del Estado y agenda de hiperfocalización como estrategia de acceso a las políticas universales.

Para llegar a los objetivos de alcanzar al público del Plan con el mayor número de acciones, era necesario que los planteamientos del Estado se modificasen. Este cambio se centró desde el comienzo en el reconocimiento de derechos de todos a acceder a las políticas públicas y también en la certeza de que el acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos universales iba a requerir una estrategia específica que facilitase a los más frágiles, a los menos informados y a los más aislados.

⁸ Para saber más sobre los debates y desarrollos de la definición de la línea de extrema pobreza, ver el artículo “La línea de la extrema pobreza y el público-objetivo del Plan Brasil sin Miseria”, en este libro.

⁹ Sobre como el Plan trató con la cuestión de la inestabilidad del ingreso, ver el artículo “La línea de la extrema pobreza y el público-objetivo del Plan Brasil sin Miseria” en este libro.

El precio que pagan los más pobres en la conquista de sus derechos es y siempre fue muy alto. En este sentido, en sustitución de la lógica de ofertar los servicios y acciones, y esperar que la población fuese detrás de esas políticas, se creó la estrategia de Búsqueda Activa, en la cual la responsabilidad de encontrar a los más pobres sería asumida por el Estado, por medio de sus equipos públicos en las esferas federales, estatales y municipales. Esta operación se fundamentaba en la red de asistencia social, presente en todos los municipios del país.

A partir del Brasil sin Miseria, pasó a ser un compromiso del Estado encontrar, registrar e incluir a las personas de sus acciones, lo que significó un avance importante en la administración de las políticas de desarrollo social y la lucha contra la pobreza.

La Búsqueda Activa fue pensada como una estrategia a desarrollarse en colaboración con los estados y municipios, que se podrían organizar bajo la forma de diferentes acuerdos, como el aumento de incentivos para los municipios que realizaran el registro de los más pobres; del fortalecimiento de acciones personalizadas para ampliar el registro e identificación de públicos específicos; o incluso de grupos de trabajo orientados hacia programas específicos, como el caso de los grupos de trabajo del Búsqueda Activa para el Bolsa Verde, entre otras acciones. Desde el comienzo, el Búsqueda Activa fue una de las ideas del Brasil sin Miseria más incorporada por los diferentes actores que participaron en el Plan, especialmente los municipios, que no sólo incluyeron en el Registro Único más familias en extrema pobreza, sino que también visibilizaron las acciones de campo realizadas desde el 2011.

El Registro Único para Programas Sociales, que ya se mostró como una importante herramienta de planificación de las políticas sociales y como un mapa con información detallada de las familias más pobres del país, se fortaleció también como la principal puerta de entrada de la población pobre para un conjunto de más de 20 políticas que usaron sus registros como referencia, como el caso de la Tarifa Social de Energía Eléctrica, Mi Casa Mi Vida, el Programa Nacional de Reforma Agraria, el Programa de Fomento de Actividades Productivas Rurales, el Programa

Agua para Todos o el Bolsa Verde, sólo por enumerar algunos ejemplos.

Están identificadas en el Registro Único cerca de 74 millones de personas¹⁰, 36% de la población brasileña, lo que permite que las acciones sean planificadas y organizadas según las especificidades identificadas para los diferentes públicos objetivos, ya sea en las áreas urbanas, como los habitantes de las periferias de las grandes ciudades, los recolectores de material reciclable, o la población en situación de calle, entre otros. Esto, incluía al medio rural con los asentados y acampados, indígenas y quilombolas¹¹, extrativistas¹² y agricultores familiares.

El Registro Único, desde que pasó a funcionar con el Programa Bolsa Familia y, en especial, a partir del 2005, se amplió y consolidó como un verdadero mapa de la pobreza para el Brasil sin Miseria al aportar información sobre el ingreso, el sexo, raza/color, edad, nombre, dirección de las familias y de cada uno de sus miembros. En el Registro se encuentran disponibles también informaciones sobre la situación de la vivienda, los beneficios recibidos por la familia, naturaleza del trabajo y de la remuneración, nivel de escolaridad y frecuencias escolar y documentación. El Registro también tiene campos específicos para la identificación de las familias como público específico (gitanos, quilombolas, indígenas, extrativistas, recuperadores de material reciclable, población en situación de calle, entre otros). Apoyado en el Registro Único, el Brasil sin Miseria, por medio de su diseño y mecanismos de implementación, trajo a discusión una nueva forma de priorizar las acciones de las políticas de desarrollo social.

10 Número de julio del 2014, referente a los registros actualizados en los últimos 48 meses.

11 N. de T. - Las quilombolas se refieren a las comunidades de afrodescendientes que viven en las zonas rurales, cuyos derechos como pueblos tradicionales han sido reconocidos en la Constitución de Brasil de 1988.

12 N. de T. - Se usa en general para referirse a los recolectores de productos naturales (ya sean de origen animales, vegetales o minerales)

En las políticas de desarrollo social es imprescindible resaltar la importancia que tiene la universalización del acceso a los bienes y servicios públicos. La construcción del Estado del Bienestar se basa en la universalización de la salud, la educación y la protección social como derechos que tienen que disfrutar toda la ciudadanía. Si el proceso de ampliación y profundización de las políticas de carácter universal no está basado en una clara determinación de que las políticas y acciones tienen que llegar a los más pobres, tendrá como resultado, la mayoría de las veces, la atención tardía de aquellos que más lo necesitan. En este sentido, para que los más pobres no sean los últimos en ser atendidos por las políticas públicas es importante que al interior de la trayectoria de consolidación de las políticas universales existan estrategias específicas de orientación hacia los más vulnerables.

Partiendo de esta convicción, se implementó una reforma en la lógica de la actuación del Estado que se puede definir como hiperfocalización, la cual que no se limitó a orientar su acción a un público determinado – en este caso, a los extremamente pobres –, sino que también usó listas nominales extraídas del Registro Único para orientar su acción de campo. El Brasil sin Miseria fue más allá, al definir como unidad de acción no sólo el municipio o el territorio, sino la familia y el individuo.

En este sentido, diferentes acciones del Brasil sin Miseria partieron de listas nominales preliminares, extraídas del Registro Único, para definir y dimensionar lo que sería el público a ser atendido. Un ejemplo de esto fue el Programa Agua para Todos, que utilizó la lista nominal de todas las familias que vivían en el medio rural del semiárido brasileño, que no tenían acceso a la red pública de abastecimiento y que tenían el perfil de ingreso del Programa Bolsa Familia, para orientar la acción en la construcción de cisternas.

Basándose en la hiperfocalización fue posible garantizar, simultáneamente, la dirección de la acción para los más necesitados y también la creación de mecanismos de verificación de que esas familias fueran realmente beneficiadas por los diferentes programas del Brasil sin Miseria.

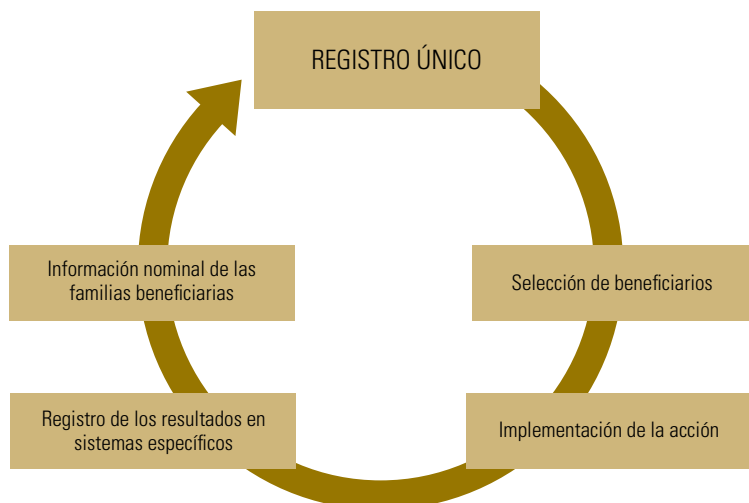
Cuando observamos los cambios originados por la adopción de estrategias de hiperfocalización tanto en acciones consolidadas como en las nuevas acciones creadas

en el Brasil sin Miseria, podemos afirmar que la actuación de la hiperfocalización es uno de los principales legados del Plan en la gestión e implementación de las políticas sociales.

Los cambios en la forma de orientar la acción del Programa Luz para Todos es un ejemplo de eso. El Luz para Todos, se propone universalizar el acceso a la energía eléctrica en las áreas rurales de Brasil. Habiendo realizado cerca de 3 millones de conexiones, desde el 2004, pasó a hacer frente a la demanda de conexiones en los domicilios con más dificultades de atender, en regiones aisladas con altos índices de pobreza. La idea puesta en marcha por el Ministerio de Minas y Energía (MME), en colaboración con el Brasil sin Miseria, fue, entonces, incorporar en su estrategia de universalización las informaciones nominales de las familias que todavía carecían de energía eléctrica, como forma de orientar las conexiones previstas en los contratos con las concesionarias de energía. El Luz para Todos pasó a ver más allá del dato general de conexiones necesarias, a considerar como referencia el nombre y el domicilio de los que todavía no tenían luz.

La acción de guarderías en el ámbito del Brasil Cariñoso también puede ser un ejemplo de hiperfocalización al considerar que, para recibir los recursos suplementarios de plazas ocupadas por niños del Bolsa Familia, los ayuntamientos necesitaban, durante los años 2012 y 2013, identificar a los niños que ya eran atendidos en guarderías públicas o con convenios, e informar al MEC y al MDS. A partir del 2014, el cálculo de las transferencias se hizo a través de un nuevo proceso de identificación, que utiliza las informaciones existentes en el censo escolar del año anterior para saber cuántos niños del Bolsa Familia asistían a las guarderías.

Diagrama 3 - Usos del Registro Único en el Brasil sin Miseria



Fuente: Seseq/MDS

Teniendo en cuenta lo expuesto, el uso del Registro Único y su fortalecimiento como instrumento de planificación y orientación de las políticas de desarrollo social fue un hito, así como la preocupación con las vulnerabilidades y potencialidades de poblaciones específicas también fue un paso importante para las políticas de carácter transversal, como el Brasil sin Miseria, porque promovieron el acceso más justo de las acciones al público atendido.

c) La pobreza como fenómeno multidimensional

La comprensión de la pobreza como un fenómeno multidimensional guió desde el principio el diseño de lo que sería la estrategia efectiva más amplia de superación de la pobreza. Estaba claro que, para sacar de la extrema pobreza a las familias de ingresos inferiores a R\$ 70 *per capita*, el Plan Brasil sin Miseria necesitaba apoyarse en acciones que garantizaran el ingreso, pero también en acciones de generación

de ingreso, por medio de oportunidades de inclusión productiva tanto urbana como rural, y en un mejor del acceso a los servicios públicos básicos. Fueron en estos tres ejes que se distribuyeron las acciones ejecutadas por los ministerios y los más de 109 billones de reales invertidos por el gobierno federal entre los años 2011 y 2014.

El cuadro sectorial obtenido de las rondas de definición de las acciones del Brasil sin Miseria explicitó las demandas y vulnerabilidades a enfrentar en cada uno de los ejes del Plan, permitiendo la construcción de estrategias que visibilizaran los problemas de servicio vinculados a divisiones territoriales y regionales o a públicos específicos. De esta forma se percibieron los diferentes “rostro de la pobreza” y toda su complejidad. Y, como forma de dar una respuesta a esto, era imperativo que las acciones con escala e impacto nacional se sumaran a las estrategias regionales y/o centradas en públicos específicos.

Al mirar hacia el semiárido, el fortalecimiento de las estrategias de convivencia con la sequía se presentaban urgentes. Al analizar las carencias de la región amazónica, se destacaba la necesidad de ampliar el acceso a los servicios y la confluencia entre el modelo ambiental y social para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que contribuyen al mantenimiento de nuestras riquezas naturales. Al mirar hacia las dificultades de las poblaciones en las periferias de las grandes ciudades, las demandas de más y mejores oportunidades de ingresos y trabajo sugerían la implementación de una estrategia pautada no sólo en el empleo formal, sino también en el emprendimiento y la economía solidaria.

El punto de partida del Plan es que la pobreza tiene diversos nombres: insuficiencia de ingresos; acceso precario al agua, energía eléctrica, salud y vivienda; baja escolaridad; inseguridad alimentaria y nutricional; formas precarias de inserción en el mundo laboral, entre otros. Las diversas características en que se traducen las diferentes manifestaciones de la pobreza tienen expresión en el territorio y así podemos afirmar que la miseria tiene nombre, dirección, color y sexo, aunque el ingreso sea igualmente un indicador de pobreza, se trata de un mecanismo insuficiente para medir el bienestar.

La pobreza se manifiesta, sobre todo, en privación del bienestar. Con esto, afirmamos que la pobreza es un fenómeno multidimensional y, por tanto, requiere de indicadores no monetarios para su valoración¹³.

A pesar de que los tres ejes del Brasil sin Miseria son objeto de discusión y profundización en esta publicación, es importante explicitar el núcleo de los debates que dieron origen a estos ejes y, más específicamente, las acciones que lo constituyeron. De esta forma, presentaremos sintéticamente las demandas y cuestiones que fueron objeto de discusión durante la etapa de la formulación de las estrategias que construyeron los ejes del Brasil sin Miseria.

En el caso de eje de garantía de la ingreso, la prioridad fue la inclusión de la población elegible al Programa Bolsa Familia (con un ingreso *per capita* hasta R\$ 140), en especial las familias con ingreso hasta R\$ 70 que todavía estuvieran fuera de las acciones de transferencia de ingreso. Esta situación fue examinada, principalmente, en dos contextos: o porque existían familias que todavía estaban fuera del Registro Único para Programas Sociales y, por tanto, del Programa Bolsa Familia; o porque algunos municipios ya habían incluido en el Bolsa Familia el total de familias estimadas, en base a las informaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), con perfil de ingreso para el Programa. En este sentido, además de las acciones del Búsqueda Activa, se intensificaron los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal en la calificación de las informaciones del Registro, para garantizar que las familias con perfil de ser receptoras de las acciones de transferencia de ingreso fuesen incluidas como beneficiarias.

En segundo lugar, los datos del Censo 2010 demostraron que cerca de la mitad de la población en situación de extrema pobreza tenía entre 0 y 19 años de

13 FONSECA, p. 87, 2011

edad, exigiendo del gobierno federal una actuación centrada en los niños y jóvenes. El Programa Bolsa Familia respondió a esto con una serie de modificaciones capaces de mejorar las condiciones de ingreso de las familias pobres con más niños y adolescentes. Entre las mejoras del Bolsa Familia se encuentra el reajuste del 45% en el valor del beneficio variable, concedido sólo a aquellas familias con niños y jóvenes de 0 a 15 años; la inclusión de más de 1,3 millones de nuevos beneficiarios con la ampliación del límite de 3 a 5 hijos por familia que podían recibir el beneficio variable; además de las acciones del Brasil Cariñoso, en el cual las familias con niños de 0 a 15 años pasaron a percibir un beneficio adicional que permitió que más de 8,1 millones de niños y adolescentes superasen la pobreza monetaria¹⁴.

Estas y otras innovaciones del Brasil sin Miseria tuvieron como resultado que se elevara el beneficio medio del Bolsa Familia entre todos sus beneficiarios, pero, sobre todo, para los extremadamente pobres. El beneficio medio de los más pobres pasó de R\$ 132 para R\$ 242 del 2011 al 2014, en cuanto la media general del Programa pasó del R\$ 94 para R\$ 170. O sea, mientras que la media nacional del beneficio giraba en torno a los R\$ 170, el beneficio entre los más pobres llegaba a R\$ 242, lo que significaba una ampliación de la eficacia de los recursos transferidos a estas familias y una mayor equidad entre los beneficiarios del Programa¹⁵.

En tercer lugar, reconociendo que la adopción de una línea nacional de extrema pobreza igualaría regiones y estados con diferentes niveles de ingresos a una única referencia, se hizo un esfuerzo al comienzo del Brasil sin Miseria para que los estados adoptasen una política complementaria de ingreso. Veinte estados brasileños lanzaron planes y acciones estatales y se unieron a los esfuerzos para la superación de

14 La introducción del Beneficio para la Superación de la Pobreza Extrema (BSP) en 2011 resolvió la brecha de la pobreza extrema actuando de forma diferenciada sobre la situación de cada familia y no en función de su composición familiar para la definición de la transferencia de ingreso. Más detalle en lo artículo “El Programa Bolsa Familia y la lucha por la superación de la Pobreza extrema en Brasil” en este libro.

15 Referencia de los valores medios: septiembre y octubre del 2014

la extrema pobreza en el país, once de ellos ya estaba complementando los valores retribuidos por el Bolsa Familia desde el 2011.

En el eje de la inclusión productiva el objetivo era ampliar las oportunidades de trabajo e ingresos para la población más pobre. Para atender mejor las especificidades del mercado de trabajo en las grandes ciudades y en el medio rural, se definieron dos estrategias para mejorar las condiciones de inserción económica del público del Brasil sin Miseria: una vía para la inclusión productiva rural y otra para la inclusión productiva en el medio urbano.

El sub-eje de inclusión productiva urbana tenía como gran desafío, a partir de la identificación de las potencialidades locales de ocupación, fomentar y apoyar los diferentes caminos posibles para mejorar la inserción de la población más pobre al mundo laboral¹⁶. De forma sintética, las acciones de inclusión productiva urbana tenían que considerar que los acuerdos ya incorporados por esas familias pasaban por tres grandes vertientes: emprendimiento, actividades ligadas a la economía solidaria y empleo. Partiendo de esto, era necesario que el Brasil sin Miseria contara con acciones en varias direcciones para dar cuenta de la complejidad y diversidad de soluciones ya puestas en práctica con los más pobres como formas de garantizar su supervivencia.

El Brasil sin Miseria implementó acciones importantes, en colaboración con el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae) en el ámbito del Programa de Microempreendedor Individual (MEI), formalizó a más de 400 mil emprendedores del Bolsa Familia; se ampliaron las acciones de apoyo a más de 11,2 mil emprendimientos de economía popular y solidaria realizados por la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (Senaes) en el ámbito del Ministerio del Trabajo; se amplió el porcentaje de los más pobres con acceso al crédito por medio del programa

¹⁶ Merece la pena resaltar que la tasa de actividad de adultos beneficiarios del Bolsa Familia es del 75,4% (de acuerdo con los datos del Censo 2010 procesados por el MDS), pero por la precariedad del trabajo ellos no ganan lo suficiente para superar la condición de pobreza. Ver Estudio Técnico Sagi/MDS n° 02/2012, "Diferencias de inserción en el mercado de trabajo de beneficiarios y no beneficiarios del Programa Bolsa Familia según el Censo Demográfico 2010", p.10

de microcrédito productivo orientado, Crecer. Actualmente, un 54% del total de las operaciones realizadas por el Crecer son hechas por personas del Registro Único.

Mientras tanto, bajo la óptica de escala y dispersión del territorio, la gran estrategia de inclusión productiva urbana fue anidada en el Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y el Empleo (Pronatec), coordinado por el MEC. El Pronatec se concibió y creó casi al mismo tiempo que el Brasil sin Miseria y contó también con modalidades específicas de atención a los más pobres. Hizo viable la inclusión del público en cursos de cualificación de corta duración (cursos de formación inicial o continuada- FIC) con características y reglas propias de movilización, inscripción y permanencia. Esto posibilitó la formación de personas, mayoritariamente jóvenes y mujeres, que pudieron salir en busca de mejores oportunidades de empleo y emprendimiento. En total, se matricularon más de 1,5 millones de personas de bajos ingresos en el Pronatec.

Diagrama 4- Rutas de inclusión productiva urbana



Fuente: Sesep/MDS.

En el caso de la inclusión productiva rural, más allá de la alta incidencia de pobreza constatada en el campo, donde una cuarta parte de la población vivía en extrema pobreza en el 2010, el diagnóstico de la situación productiva de los más pobres mostraba un cuadro general de familias con producción insuficiente y en situación de inseguridad alimentaria, provocada por la concurrencia de diversos factores como la falta de infraestructuras necesarias que hicieran viable la producción, incluyendo la falta de agua y energía eléctrica. Por otro lado, la producción de estas familias de agricultores familiares¹⁷ se caracterizaba por una baja productividad y

¹⁷ Los públicos definidos como parte de la agricultura familiar están descritos en la Ley 11.326 del 24 de julio del 2006

por dificultades en la comercialización de excedentes. En este sentido, para mejorar sus condiciones de vida, era necesario aumentar y cualificar la producción, lo que generaría efectos directos en la calidad de la alimentación de sus miembros y también, en el caso de las familias que tuviesen excedentes en la producción, que se ampliara el acceso a los canales de comercialización como forma de generar ingresos.

Pensando en esto, se estableció una ruta de inclusión productiva para las familias del medio rural en base a las acciones del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra). La ruta de inclusión productiva se concibió para implementarse como una “paraguas” en la que los pequeños productores fueran atendidos con varias políticas de apoyo a la producción. Para mejorar la producción, además de las acciones de infraestructura de acceso al agua y a la energía por medio de los programas Agua para Todos (MI, MDS, MS y MMA) y Luz para Todos (MME), se creó una acción específica que se adecuase mejor a la realidad de las familias de agricultores más pobres. Estas familias se caracterizan, en su mayoría, porque producen en pequeñas propiedades, tienen muy poco aporte tecnológico en la producción y mínimo acceso a los programas de crédito, necesitando una combinación de asistencia técnica y extensión rural (Ater) y recursos de fomento para invertir en mejorar la producción familiar.

Así surgió el Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales, bajo la responsabilidad del MDA y del MDS, en el que se incorporaron: 1) un nuevo modelo de asistencia técnica individualizada como mínimo, por dos años, que se adecuaba más a las especificidades de la población rural de agricultores familiares

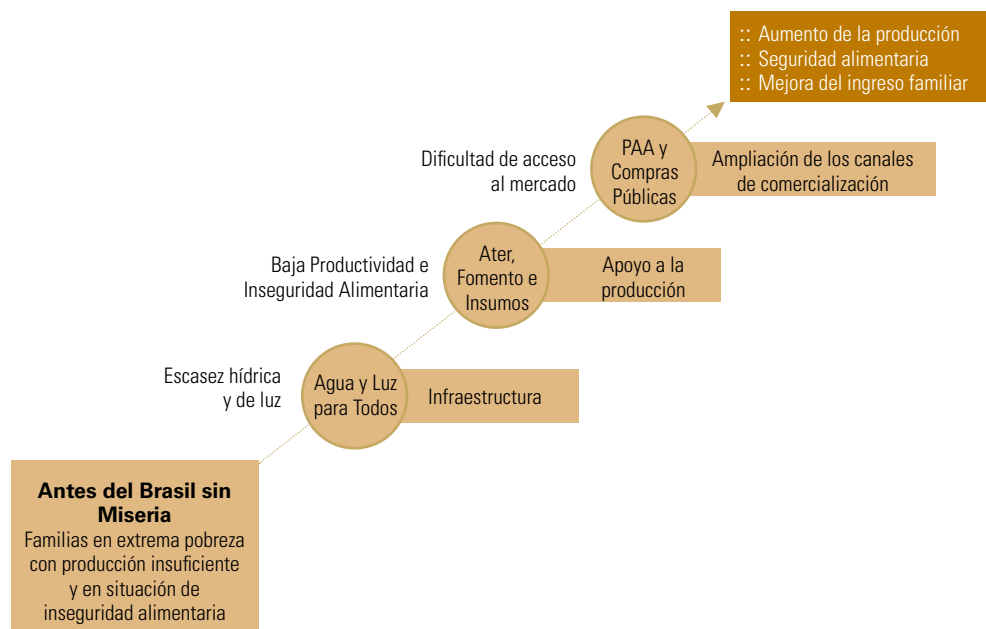
en extrema pobreza¹⁸; y 2) recursos no reembolsables¹⁹ para que los productores pudiesen invertir en proyectos productivos elaborados junto con los técnicos del Ater. En octubre del 2014, el Programa de Fomento, había garantizado la atención y la asistencia técnica a más de 349 mil familias, de las cuales, más de 131 mil ya había recibido recursos para invertir en la producción.

Para el caso de la comercialización de excedentes de la producción, la mejor estrategia era la ampliación del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), implementado por el MDS, el MDA y la Compañía Nacional del Abastecimiento (Conab), atendiendo a demandas específicas: su expansión en las regiones del Norte y Nordeste, la inclusión de compras de organizaciones productivas de mujeres y de Pueblos Originarios y Comunidades Tradicionales y también el estímulo para que más productores en extrema pobreza formaran parte de cooperativas y organizaciones que ya vendían su producción al PAA.

18 Las llamadas de Ater hechas por el MDA en el ámbito del Brasil sin Miseria se caracterizan por una metodología diferenciada que preveía un acompañamiento individualizado de las familias en situación de pobreza extrema; actividades colectivas periódicas; contratación de técnicos de la región; formación específica para los técnicos del Ater contratados y elaboración de proyectos productivos familiares que previeran las actividades en las cuales se deberían invertir los recursos de Fomento.

19 Adoptar los recursos “a fondo perdido” y no la vía tradicional de acceso al crédito se justificó porque los recursos de Fomento serían un primer intento de colocar a las familias en la ruta de la producción sistemática y continuada antes de acceder al crédito disponible en los bancos. La idea era que, después de la primera fase de la inversión de los recursos de Fomento, las familias estarían en mejores condiciones de acceder a los programas de crédito, disminuyendo el riesgo de impago de sus compromisos.

Diagrama 5- Ruta de la inclusión productiva rural



Fuente: Sesep/MDS.

Y finalmente, el eje del acceso a los servicios públicos se estableció con acciones que buscaban alcanzar como objetivos más generales la ampliación del acceso a los servicios de salud, educación y asistencia social, actuando en dos frentes. El primero de ellos, es que se hacía necesario garantizar el aumento de la oferta de servicios para los extremadamente pobres por medio de la ampliación o redirección de los servicios y equipamientos que ya existían. En segundo lugar, también era importante comenzar a fortalecer acciones de sensibilización, movilización y cualificación de los funcionarios, garantizando la atención adecuada a la población en situación de extrema pobreza.

La ampliación y redirección de los servicios se basó en la modificación de los criterios de asignación de los nuevos equipamientos, priorizando a los municipios y localidades que tuvieran una alta concentración de extrema pobreza. Algunos

ejemplos fueron: la modificación del Piso mínimo de Atención Básica en salud para los municipios más pobres, la ampliación del Programa Más Educación para los niños beneficiados del Bolsa Familia y la creación de nuevas formas de servicios de protección básica de la asistencia social, centrados en las localidades dispersadas y rurales, como los equipos móviles²⁰ y las lanchas para garantizar la atención en la región amazónica.

Merece la pena mencionar la Acción Brasil Cariñoso, que une tres elementos esenciales para garantizar el pleno desarrollo de los niños: ingresos, educación y salud. La discusión sobre el desarrollo infantil señala la necesidad de incrementar la inversión en políticas de cuidado integral de los niños durante sus primeros años de vida como una de las formas más eficaces de romper el ciclo de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En el ámbito del ingreso, la creación del beneficio de superación de la extrema pobreza estuvo motivada por la premisa de que un niño no sale de la pobreza si la familia no supera esa condición. Por ende, era necesario garantizar, por un lado, que las familias alcanzasen un nivel mínimo de ingreso que permitiese a otros miembros de la familia acceder a otras políticas. Junto con esto, el Brasil Cariñoso contempló la distribución de vitamina A y de sulfato de hierro para evitar que la carencia de esos nutrientes afectasen el desarrollo de los niños durante la primera infancia. En el ámbito de la educación, la estrategia del Brasil Cariñoso fue reducir la ausencia de niños pobres en las guarderías, incentivando con la financiación a los municipios que creasen nuevas plazas, y también identificar los niños del Bolsa Familia que ya estaban matriculados. Por cada niño del Bolsa Familia matriculado, los municipios recibían un complemento del 50% de los recursos federales, lo que estimuló la inclusión de estos niños y niñas y la mejora en la calidad de la atención.

²⁰ Los equipos móviles forman parte de los Centros de Referencia de Asistencia Social (Cras) y son los responsables de realizar el Búsqueda Activa de las familias, de desarrollar el Servicio de Protección y Atención Integral de las Familias (PAIF) y demás servicios de Protección Básica. Además de esto, el equipo móvil es responsable de incluir a las familias en el Registro Único, realizar las gestiones necesarias para el acceso al ingreso y para los servicios de Protección Especiales, entre otras.

Cuadro 1- Síntesis de la formulación de los ejes del Brasil sin Miseria

Ejes	Dificultades y Demandas	Estrategias
Garantía de Renta	Inclusión de la población elegible en el Registro Único y en el Bolsa Familia	Búsqueda activa y concesión del beneficio Bolsa Familia
	Aumento de la eficacia del Bolsa Familia, enfocado en niños y adolescentes	1. Reajuste del beneficio variable (0 a 15 años) 2. Alteración del límite de beneficios variables del Bolsa Familia de 3 a 5 hijos por familia. Acción Brasil Cariñoso (0-6 y 7-15)
	Compensar el desfase entre las líneas de extrema pobreza nacionales y estatales	Políticas complementarias de renta de los Estados
	Existencia de familias que incluso con el Bolsa Familia todavía no superan la extrema pobreza	Creación del beneficio de superación de la extrema pobreza para garantizar que ninguna familia del Bolsa Familia esté por debajo de la línea de la extrema pobreza
Inclusión Productiva Urbana	Dificultades de los emprendedores individuales que ya tenía o querían iniciar un negocio propio	Ampliación de la formalización de los más pobres como Microemprendedores Individuales
	Aumentar el acceso a los cursos de cualificación de mano de obra con el objeto de conseguir mejores colocaciones en el mercado de trabajo	Garantizar la participación de los más pobres en cursos de cualificación profesional del Pronatec Brasil sin Miseria
	Extensión del apoyo a cooperativas y asociaciones de economía solidaria	Incrementar los recursos disponibles para las acciones de fomento a proyectos de economía popular y solidaria

Ejes	Dificultades y Demandas	Estrategias
Inclusión Productiva Rural	Mejora del acceso a la luz y el agua (Semiárido)	<p>3. Creación del Programa Agua para Todos, aunando diferentes acciones del gobierno federal y creando nuevos acuerdos</p> <p>4. Definición de la meta específica de atención del Luz para Todos en los domicilios en situación de extrema pobreza</p>
	Producción insuficiente generando inseguridad alimentaria y excedentes escasos de comercialización en función de la falta de asistencia técnica adecuada a la realidad de la población rural pobre y la falta de insumos para invertir en la producción	<p>5. Apoyo a la producción a través de la creación del Programa de Fomento de las Actividades Productivas Rurales (Ater + recursos no reembolsables)</p> <p>6. Distribución de semillas adaptadas al semiárido</p>
	Dificultades de acceso a los canales de comercialización	Ampliación de la participación de los agricultores más pobres al PAA
Acceso a los servicios públicos	Oferta insuficiente o inadecuada para tender a los más pobres	Expansión y redirección de los servicios
	Atención poco adecuada a la población más pobre (prejuicio, falta de respeto, vergüenza)	Sensibilización, movilización y cualificación de los servidores

Fuente: Sesepe/MDS.

CONSIDERACIONES FINALES

El Brasil sin Miseria se presentó como una tarea a ser asumida por el Estado pero que contó con importantes colaboradores durante su desarrollo. En este sentido, vale la pena destacar la colaboración importante, desde los primeros momentos, de los ministerios y otros órganos y entidades²¹ que hicieron parte del Brasil sin Miseria y que actuaron de forma representativa y comprometida con los problemas de la población más pobre en todas las etapas del Plan: formulación, implementación y evaluación. Resaltamos también la importancia de la confluencia de los diferentes actores estatales y no estatales sobre las directrices asumidas en el ámbito del plan para garantizar que los desafíos de la articulación e intersectorialidad se afrontaran de forma colaborativa.

De forma sintética, hay que destacar que, al considerar el conjunto de acciones del Brasil sin Miseria, observamos que se ha caracterizado por lo menos de alguno de los siguientes elementos que servirán como referencias importantes durante el proceso de formulación e implementación del Plan como:

1. Priorización del público extremadamente pobre, garantizando que las políticas llegasen a esta parte de la población;
2. Escala, considerando el número de personas en extrema pobreza que había en Brasil al inicio del Plan;
3. Perspectiva nacional unida al respeto a la diversidad regional brasileña;

²¹ Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión; Ministerio de Hacienda; Casa Civil; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Desarrollo Agrario; Ministerio de Medio Ambiente; Ministerio de las Ciudades; Ministerio de Trabajo y Empleo; Ministerio de Integración; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; Ministerio de Minas y Energía; Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria; Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria; Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad; Secretaría de Patrimonio de la Unión; Compañía de Desarrollo de los Valles de San Francisco y de Paraíba; Fundación Nacional de Salud; Departamento Nacional de Obras contra la Sequía; Compañía Nacional de Abastecimiento; Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas; Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social; Banco del Nordeste; Petrobrás y Fundación Banco de Brasil.

4. Adopción de formas de ejecución capaces de garantizar la sincronización y efectividad de la ejecución de las metas;
5. Perfeccionamiento de programas que ya existían y creación de nuevos programas;
6. Metas y resultados que pudiesen ser seguidos y evaluados, garantizando no sólo la ejecución física y financiera, si no también eventuales cambios de rumbo y adecuada publicidad de los resultados, con rendición de cuentas a la sociedad.

Es preciso destacar también dentro de un marco más general y como un importante legado del Plan Brasil sin Miseria, el hecho de que la agenda de desarrollo social y de superación de la pobreza fue establecida como una prioridad por los entes estatales y el requisito obligatorio de que el Estado asuma el papel de impulsar la mejora de las condiciones de bienestar de la población y la ampliación de las oportunidades para los más pobres, como directriz en la consecución de un país más justo.

El Brasil sin Miseria anheló unir el Brasil que crece con el trozo de Brasil que no podía aprovechar sus oportunidades. Anheló unir el crecimiento con la distribución de renta y la generación de nuevas alternativas. Y fue un éxito, como veremos en los diferentes capítulos de este libro.

Un Brasil sin Miseria es sólo el comienzo del renacer de un país menos desigual, donde todos puedan tener acceso a unas condiciones de vida dignas. Una sociedad donde cada ciudadano pueda tener oportunidades de mejorar y hacer realidad sus sueños, mejorando su vida y la de su familia y contribuyendo al desarrollo de su región y de todo nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Brasil sin Miseria – Brasil sem Miséria. Documento del lanzamiento. Brasília, 2011.

_____. Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. *Caderno de Resultados Brasil sem Miséria*. Brasília, 2012-2014.

FONSECA, Ana. A Superação da Extrema Pobreza no Brasil e a Centralidade da Política Pública de Assistência Social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DEASSISTÊNCIA SOCIAL, 8. Eixo I, O SUAS e a Erradicação da Extrema Pobreza no Brasil. Caderno de Textos. 1ª versión. Conselho Nacional de Assistência Social, 2011.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff*. Brasília, 2010.

LA LÍNEA DE POBREZA EXTREMA Y EL PÚBLICO-OBJETIVO DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA

Tiago Falcão y Patricia Vieira da Costa

Una de las decisiones fundamentales en el diseño del Plan Brasil sin Miseria fue la definición de la línea de la pobreza extrema que guiaría toda la estrategia posterior, y que definiría varios usos. La línea fue empleada en el diagnóstico inicial que caracterizó a la población extremadamente pobre en todo el país, obtenida en base a informaciones del Censo. Aplicada a la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD), sirvió como uno de los parámetros que acompañaron la trayectoria de la tasa de la extrema pobreza año tras año. Y, en el ámbito de Registro Único para Programas Sociales, delimitó el público seleccionado para una serie de las iniciativas del Plan.

En este artículo, exploraremos los caminos elegidos para el establecimiento de esta línea, sus usos y las características del público objetivo del Plan Brasil sin Miseria.

Inicialmente, hablamos sobre los diferentes tipos de líneas existentes y sobre la pluralidad de elecciones necesarias para definir esta línea, lo que lo convierte en un

trabajo complejo y a veces lento. Abordamos la decisión de concentrar los esfuerzos en las políticas para la superación de la extrema pobreza, optando por referenciar la línea en alternativas ya disponibles, y disertamos sobre las diferentes opciones para reajustar dicha línea.

De ahí en adelante, pormenorizamos aspectos sobre: la aplicación de la línea sobre el Censo del 2010 para el diagnóstico inicial de la extrema pobreza, importantísimo para el diseño de las acciones del Plan; la aplicación de la línea sobre la PNAD como una más entre las diferentes formas de acompañar la evolución de la tasa de la extrema pobreza a lo largo del tiempo; y el uso de la línea en el Registro Único para la gestión del Plan. También analizamos las diferencias entre las informaciones proporcionadas por estas tres fuentes.

Finalmente, destacamos el hecho de que la línea no delimita a todos los beneficiarios del Brasil Sin Miseria, pero sí a su público prioritario, de forma que la estrategia no alcanza sólo a quien es extremadamente pobre desde el punto de vista del ingreso, sino también a los vulnerables desde un punto de vista multidimensional – lo que se configura como una de las mayores virtudes del Plan.

EL CURIOSO MUNDO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA

Línea de pobreza absoluta, relativa, subjetiva, índices multidimensionales de necesidades básicas no atendidas, combinación entre líneas de pobreza e indicadores de privaciones – las opciones para abordar la definición de pobreza son muchas. A pesar de que es posible establecer criterios para justificar la elección de una de ellas, esta será apenas la primera de una serie de decisiones a tomar en el proceso de definición de la línea. Y, aunque las elecciones sean basadas en informaciones principalmente técnicas, aún así siempre conllevarán una dosis considerable de juicios de valor.

Si la línea elegida fuera la absoluta¹, ¿lo ideal sería recurrir al enfoque tradicional de las necesidades calóricas mínimas? o ¿sería un método superado e inadecuado para un país en el que el hambre dejó de ser un problema crónico², como indica recientemente la economista Sônia Rocha –una de las mayores autoridades sobre la materia en este tipo de enfoque³. Si la opción recae sobre la comodidad en mantener este enfoque, que todavía tiene un importante respaldo a nivel internacional⁴, ¿cómo establecer las necesidades calóricas mínimas teniendo en cuenta las diferencias de edad, sexo y actividad? Y ¿cómo definir la canasta de alimentos que garantice el acceso a la cantidad mínima de calorías requeridas, para entonces calcular su valor y la línea monetaria resultante?⁵

-
- 1 De acuerdo con el Compendio sobre Mejores Prácticas en Medición de Pobreza, las líneas de pobreza absoluta representan el costo de la compra de una canasta de ítems esenciales que permiten a una persona alcanzar los niveles absolutos mínimos de satisfacción de ciertas necesidades básicas. Expert Group on Poverty Statistics (2006), p. 53.
 - 2 De hecho, el informe Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, lanzado en septiembre del 2014 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) señaló que Brasil salió del Mapa del Hambre, ya que el predominio de la subalimentación era inferior al 5% (según estimativas internas del MDS, en base a los parámetros del modelo de estimación de la FAO, apuntan hacia el 1,6% de subalimentados en el país).
 - 3 Sônia Rocha hice este comentario durante el taller técnico “Dimensionamiento y caracterización de la pobreza en el contexto de su superación: los límites de los indicadores clásicos y las nuevas propuestas metodológicas”, realizado el 26 de agosto de 2014 en Río de Janeiro por la iniciativa World without Poverty.
 - 4 El núcleo de los trabajos del Banco Mundial y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), por ejemplo, se referencian en canastas de alimentos.
 - 5 Otro inconveniente de este enfoque es que en Brasil esta se basó en canastas de alimentos establecidas en Investigaciones de Presupuestos Familiares en la década de los 80, que no reflejan cambios importantes en el patrón de consumo de alimentos en el país. Ver Estudio Técnico Sagi/MDS nº 08/2014, “Cuestiones metodológicas acerca de la dimensión de la extrema pobreza en Brasil en los años 2000”, pp.9-10.

Si el enfoque adoptado es multidimensional, i el enfoque adoptado es multidimensional⁶, la cantidad de decisiones a adoptar se multiplican. ¿Cuáles son las dimensiones relevantes para configurar la situación de pobreza? Dentro de cada una de estas dimensiones, ¿qué indicadores de necesidades básicas deben incluirse? ¿Cuál es el criterio para definir si cada una de las necesidades fue o no atendida? Y ¿Cuál es la importancia relativa de cada indicador en la definición de quién es pobre? Todos estos interrogantes nos abren otros y, tanto en este caso como en el del párrafo de arriba, estamos hablando solamente de una parte de las posibilidades de abordar la definición de pobreza.

A la vista de la complejidad del asunto, no sorprende que las tentativas de establecer una metodología y una línea de pobreza oficial en Brasil, con la formación de grupos de trabajo y formaciones técnicas dedicadas a esta tarea, no hayan llegado a ningún consenso⁷. Si, como afirmó Sergei Soares, “ni siquiera las instituciones de investigación oficiales, como el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) o el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), cuentan con metodologías de evaluación de la pobreza usadas por todos o casi todos los investigadores”⁸, ¿qué no decir de los investigadores de otras instituciones?

De acuerdo con el Compendio sobre Buenas Prácticas en Medición de Pobreza, elaborado por especialistas mundiales bajo el auspicio de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas, “la estimación de la línea absoluta de pobreza requiere tomar decisiones sobre varios aspectos, que pueden llevar diferentes procedimientos operacionales que afectarán a la comparabilidad de los resultados”⁹.

6 Según el Compendio sobre Mejores Prácticas en la Medición de la Pobreza (p.101), este es el método que identifica hogares pobres como aquellos que enfrentan privación severa de necesidades humanas básicas, basado en el uso de los indicadores de privaciones.

7 Sobre algunos grupos de trabajo creados con esta finalidad, ver Ibarra, 2012b.

8 SOARES, 2009a, p.7.

9 Expert Group on Poverty Statistics (2006), p. 147.

Teniendo en vista de que dentro de cada entidad, cada investigador puede usar su propia metodología y su línea, lo que se da en todo el país, incluso hablando en términos de líneas absolutas, existen una pluralidad de mediciones de pobreza capaz de confundir incluso al más interesado dentro de los iniciados en el tema. A pesar de eso, en la evaluación de los especialistas¹⁰, desde el punto de vista científico esta pluralidad no es motivo de preocupación, siempre que las mediciones sean correctas y haya transparencia en cuanto a las metodologías adoptadas.

LA DEFINICIÓN DE LA LÍNEA EN EL PLAN BRASIL SIN MISERIA

Al comienzo del diseño del Plan Brasil sin Miseria, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) se confrontó con la necesidad de definir una línea de extrema pobreza que sirviera como parámetro. Teniendo en cuenta que ninguno de los enfoques es reconocido por consenso como mejor que los otros, cada uno tiene sus ventajas y limitaciones; y teniendo en cuenta los gastos en tiempo y energías en anteriores intentos frustrados de establecer una línea – habiendo hasta participado en esas tentativas, el ministerio entendió que debía ser lo más pragmático posible. Dejó de lado la idea de crear una nueva comisión técnica que buscara un consenso en la definición y mensuración de la pobreza, y decidió concentrar los esfuerzos en la definición de la política pública para la superación de la extrema pobreza. En cuanto a la decisión sobre la línea, la cual debemos mucho a la iniciativa de la entonces secretaria Ana Fonseca, se optó por recurrir a una de las alternativas ya disponibles.

¹⁰ Reunidos en el taller técnico “Dimensionamiento y caracterización de la pobreza en el contexto de su superación: los límites de los indicadores clásicos y las nuevas propuestas metodológicas”, realizado el 26 de agosto de 2014 en Río de Janeiro por la iniciativa World without Poverty.

Según el Compendio de Buenas Prácticas en Medición de Pobreza,

*Las líneas monetarias pueden ser relativamente menos importantes en países con baja renta per capita, donde la población es eminentemente rural y la economía de mercado está menos desarrollada. En estos casos, usar el enfoque de las privaciones es más adecuado para mostrar la magnitud de la pobreza. En países con numerosa población urbana y una amplia economía de mercado, las líneas de pobreza absoluta pueden ser más adecuadas para estudiar la incidencia y la evolución de la pobreza. Resulta conveniente la combinación de los dos enfoques, aunque puede suponer imponer una alta carga financiera y enfrentar restricciones institucionales y técnicas (...).*¹¹

Brasil encaja claramente en el segundo caso, lo que indica que un enfoque unidimensional para la línea resulta insatisfactorio en términos de pensar la situación de pobreza extrema del público objetivo, y al mismo tiempo tiene las ventajas de ser simple y transparente, lo que facilita el seguimiento por parte de la sociedad en lo que afecta a la meta principal del Plan Brasil sin Miseria – superar la extrema pobreza a finales del 2014. Esto no significa que el país deje de lado tanto las acciones, cuanto las mensuraciones desde un punto de vista multidimensional, ambas fundamentales para una estrategia tan compleja como es el Brasil sin Miseria, como señalaremos más adelante en este texto.

Se han elegido, entonces, líneas absolutas ya adoptadas administrativamente en el país, como la línea constante de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS)¹², una cuarta parte del salario mínimo *per capita* al mes, que sirve de parámetro para la concesión del Beneficio de Prestación Continuada (BPC); el nivel usado de forma preferente para la inclusión en el Registro Único para Programas Sociales

¹¹ Expert Group on Poverty Statistics (2006), p. 141

¹² Ley n° 8.742, de 7 de diciembre de 1993, artículo 20, párrafo 3°.

del Gobierno Federal, de hasta medio salario mínimo mensual *per capita*; y las líneas del Programa Bolsa Familia, que en el momento del lanzamiento de Plan Brasil sin Miseria, en junio del 2011, eran de R\$ 140 mensuales por persona para definir la pobreza y de R\$ 70 por persona para definir la extrema pobreza.

También se tomaron en cuenta las líneas regionales calculadas por Sônia Rocha en base al consumo calórico, en el 2011 era entorno a los R\$ 70¹³ por persona al mes, y la línea del Banco Mundial, adoptada por Naciones Unidas como parámetro estándar a la hora de verificar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM)¹⁴, de US\$ 1,25 *per capita* por día por la Paridad del Poder de Compra (PPC) – que en el momento de la elaboración del Plan Brasil sin Miseria se traducían en cerca de R\$ 67.

El objetivo era que la meta adoptada por el Plan Brasil sin Miseria fuera ambiciosa, pero alcanzable, como forma de dar credibilidad a la estrategia. Colocar como referencia una fracción significativa del salario mínimo sería inadecuado, por tratarse de un concepto más vinculado al mercado del trabajo que al concepto de pobreza¹⁵.

Por otra parte, adoptar una línea en torno a los R\$ 70 colocaría al Plan en sintonía con uno de los principales programas que lo irían a conformar (el Bolsa Familia), con los estudios más respetados en el área de la definición de la pobreza (el de Sônia Rocha) y con el principal parámetro global de verificación de la extrema pobreza (el del Banco Mundial), estableciendo la posibilidad de comparar los resultados a nivel internacional, sin dejar de proporcionar una meta desafiadora. Prueba de ello es que, una vez escogida la línea de R\$ 70¹⁶, muchos se sorprendieron con la envergadura del desafío de superar la extrema pobreza a finales del 2014 en base a este parámetro.

13 ROCHA, 2013, pp. 27-28.

14 Más específicamente, esta línea se refiere al Objetivo n° 1: hasta el 2015, reducir la pobreza extrema a la mitad del nivel registrado en el 1990.

15 SOARES, 2006, p. 45.

16 Impulsadas por el Brasil sin Miseria, algunos estados establecieron líneas propias de extrema pobreza, de valor más elevado que la del Plan. Más información en los artículos.

DEL REAJUSTE DE LA LÍNEA¹⁷

El parámetro de extrema pobreza establecido para el Plan Brasil sin Miseria es una línea administrativa, con características de línea absoluta con un valor de referencia basado en una cesta de alimentos¹⁸. A lo largo del tiempo, la inflación hizo que el precio de los alimentos que componían esta cesta variasen. Lo que significa que si el valor de la línea no fuera reajustado, perdería la capacidad de adquisición de la cesta de alimentos propuesta.

Además de esto, sin reajuste, la tendencia es que con el paso del tiempo cada vez menos personas tengan una renta menor que la línea, ya que permanece fija – en cuanto la renta, en mayor o menor grado, acompaña la dinámica de la economía.

Para establecer un criterio de reajuste de la línea, una de las posibilidades sería el uso de un índice de inflación¹⁹. Otra posibilidad sería seguir el nivel de US\$ 1,25 PPC diario por persona, adoptado por el Banco Mundial – con la ventaja de que al tratarse de una metodología elaborada específicamente para tratar la pobreza, a diferencia del ajuste basado en índices de inflación, proporciona una mayor posibilidad de comparar a nivel internacional los resultados obtenidos en Brasil. Por otro lado, el uso de los factores de conversión PPC del Banco Mundial resulta una

17 Los primeros párrafos de esta sección se basan en escritos publicados por el Secretario Nacional de Renta Ciudadana del MDS, Luis Henrique Paiva.

18 Canasta compuesta en base a un cálculo de necesidades mínimas de ingestión calórica, conforme se mencionó al inicio de este artículo.

19 El Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA/IBGE) registra las variaciones de precios del consumo de familias con ingreso entre 1 y 40 salarios mínimos, nivel bastante superior al del público del Brasil sin Miseria, que no refleja sus hábitos de consumo. Ya el índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC/IBGE) registra variaciones de precios para familias con ingresos entre 1 y 5 salarios mínimos, que tampoco es público del Plan, pero que está próximo a este. El peso de los alimentos es mayor en el INPC, porque en esta franja de ingreso la alimentación representa la parte más importante del consumo total de las familias. Una opción para aproximarse al perfil del público del Plan sería usar exclusivamente el grupo “alimentación y bebidas” del INPC.

tarea compleja, incluso para los especialistas, como ellos mismos indican²⁰.

El secretario de evaluación y gestión de información del MDS, Paulo Jannuzzi, y el director del seguimiento, Marconi Sousa, explican que la conversión de tal parámetro (US\$ 1,25 PPC) a valores en reales no se realiza por la simple adopción de la tasa de cambio²¹:

La tasa de cambio es un elemento importante en el cálculo pero, en realidad, el factor de conversión depende de una investigación internacional coordinada por el Banco Mundial, que hace una encuesta sobre más de 100 productos de consumo del hogar en 62 países y su comparación con precios/calidad de productos similares en los Estados Unidos²².

Hay factores de conversión disponibles en la web del Banco Mundial, como el que fue usado en el Informe Nacional de Acompañamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2014, elaborado por el Ipea, que adoptó el factor de R\$ 2,36 por día, o R\$ 71,75 por mes²³, explica Jannuzzi. “Esta elección mantiene la comparabilidad internacional de US\$ 1,25PPC a cada año. Con lo cual se garantiza

20 Esta dificultad fue abordada algunas veces, incluso por el propio Banco Mundial, durante el taller técnico “Dimensionamiento y caracterización de la pobreza en el contexto de su superación: los límites de los indicadores clásicos y las nuevas propuestas metodológicas”, realizado el 26 de agosto de 2014 en Río de Janeiro por la iniciativa World without Poverty.

21 Ver el Estudio Técnico SAGI/MDS n° 08/2014. “Cuestiones metodológicas sobre la dimensión de la extrema pobreza en Brasil en los años 2000”, p.12.

22 La última investigación de factores de conversión para líneas de la pobreza en diferentes países divulgados por el Banco Mundial, se refiere al 2005.

23 Factor de conversión de “consumo del hogar” disponible en la web del Banco Mundial, en la dirección <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PRVT.PP.05/countries?display=default>

que las líneas adoptadas en todos los países tengan el mismo poder de compra en los diferentes países”²⁴.

Los reajustes necesitan todavía la definición de la fecha de referencia a partir de la cual son calculados. En el caso del Bolsa Familia, la referencia más adecuada es octubre del 2003, mes del lanzamiento del Programa. En el caso del Brasil sin Miseria, la referencia es junio del 2011, cuando el Plan fue creado.

Lo que dicen las normas

La Ley que crea el Programa Bolsa Familia establece sus líneas de pobreza y extrema pobreza y deja espacio para el reajuste “en base a la dinámica socioeconómica del País y de estudios técnicos sobre el tema”²⁵. En el Bolsa Familia, la línea de extrema pobreza es utilizada para delimitar el nivel de elegibilidad para la concesión del beneficio básico y es referencia para el cálculo del complemento de ingreso hecho por el beneficio de superación de la extrema pobreza²⁶. Ya en el Plan Brasil sin Miseria, la línea sirve para el diagnóstico de las privaciones del público-objetivo, para la definición del público elegible en parte de los programas y para la medición y acompañamiento de la evolución de la tasa de extrema pobreza.

24 En mayo del 2014, el Banco Mundial actualizó los factores de conversión dólar PPC para consumo del hogar y PIB, en base a una investigación internacional de una nueva centena de productos. Los nuevos factores de conversión son menores de los que se venían divulgando en base a los datos del Banco. Con una nueva serie de factores, la línea de referencia en US\$1,25 PPC sería de R\$ 63 en junio del 2011 (y R\$ 65 reales en septiembre del 2012).

25 Ley n° 10.836, de 9 de enero del 2004, artículo 2°, párrafo 6°. La ley convierte la Medida Provisional n° 132, de 20 de octubre del 2003.

26 Sobre los beneficios del Bolsa Familia, ver los artículos “El Programa Bolsa familia y la lucha para la superación de la extrema pobreza en Brasil” y “El eje de garantía de renta del Plan Brasil sin Miseria”, en este volumen.

El Decreto que crea el Brasil sin Miseria fija su línea²⁷ sin tener en cuenta el pronóstico del reajuste, dado el período limitado de ejecución del Plan. O sea, ni en el caso del Bolsa Familia, ni en el del Brasil sin Miseria se definió un criterio de reajuste periódico de las líneas.

A pesar de tratarse de referencias distintas, y establecidas en normas legales diferentes, que no las vincula una a la otra, las líneas de extrema pobreza del Plan Brasil sin Miseria y del Programa Bolsa Familia “caminaron” juntas. Uno de los principales motivos fue para poder aprovechar las sinergias entre las acciones de los diversos actores implicados en el Plan. El uso común del sistema de pagos del Bolsa Familia (que atiende otros programas del Brasil sin Miseria, como el Bolsa Verde y el Fomento de Actividades Productivas Rurales) no sería tan eficiente si hubiese varias líneas, lo que lo harían mucho más difícil. Otro motivo es que no tendría sentido modificar la línea del Brasil sin Miseria dejando atrás a los participantes del Bolsa Familia, sin concederles un aumento proporcional de beneficios, para actualizar su poder adquisitivo.

De este modo, el reajuste de las líneas de elegibilidad y de los beneficios del Programa Bolsa Familia, anunciado poco antes del lanzamiento oficial del Brasil sin Miseria (como su primera iniciativa), tomó el beneficio básico del Programa en R\$ 70, que corresponde exactamente con el valor de la línea establecida para el Plan²⁸.

Una consecuencia importante del hecho de que ambas líneas hayan “caminado” juntas es que, cuando se evalúa la posibilidad del reajuste, se debe considerar con mucho cuidado los impactos presupuestarios, pues el aumento de

²⁷ Decreto n° 7.492, de 2 de junio del 2011, artículo 2°.

²⁸ Más informaciones sobre el reajuste y otras medidas del Brasil sin Miseria para fortalecer el Bolsa Familia en lo artículo “El Programa Bolsa Familia y la lucha para la superación de la extrema pobreza en Brasil”, en este libro.

la línea de extrema pobreza del Brasil sin Miseria implica más familias elegibles y beneficios más altos en el Bolsa Familia y en otros programas del Plan. El impacto presupuestario sobre el Bolsa Familia tiende a ser particularmente alto teniendo en cuenta la nueva lógica de cálculo de beneficios creada por el Brasil sin Miseria²⁹.

Por lo tanto, el hecho de no existir un criterio de reajuste periódico, un “disparador”, se justifica por la inadecuada adopción de un mecanismo de indexación de la línea, que sería incompatible con los principios de responsabilidad fiscal y estabilidad que guían la política económica. De cualquier modo, dada la necesidad de actualizar el poder de compra comprobado a mediados del 2014, hubo un reajuste de ambas líneas a R\$ 77 mensuales *per capita*, en el mes de junio. La línea de la pobreza del Bolsa Familia subió a R\$ 154. El reajuste tuvo como referencial US\$ 1,25PPC, ajustado por el factor de conversión para consumo del hogar del Banco Mundial, proporcionando la comparabilidad internacional de los resultados brasileños en la superación de la extrema pobreza y teniendo como fecha de referencia la del lanzamiento del Plan Brasil sin Miseria.

Más allá de la puesta en funcionamiento de los programas, no obstante, la línea es utilizada, como hemos dicho anteriormente, para el seguimiento de la evolución de la tasa de extrema pobreza. En esta actividad, el Plan Brasil sin Miseria observa, más allá de los resultados nominales, las tasas de extrema pobreza ajustadas por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INCP) y por el criterio del US\$ 1,25 PPC diario, descontando así el efecto de la inflación. Con esto, incluso en los períodos en que no había reajuste de la línea, la actividad de monitoreo de la evolución de la extrema pobreza no se vio perjudicada.

29 *Idem*, refiriéndose más específicamente al beneficio de superación de la extrema pobreza.

A LA APLICACIÓN DE LA LÍNEA EN EL CENSO PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LOS EXTREMADAMENTE POBRES ^{30 31}

Una vez establecida la línea de la extrema pobreza en R\$ 70 *per capita* mensuales para el Plan Brasil sin Miseria, el IBGE presentó informaciones sobre la dimensión, la localización y las características socioeconómicas de la población con ingresos familiares mensuales *per capita* por debajo de este nivel (en situación de extrema pobreza), a partir de los datos preliminares del universo del Censo Demográfico del 2010.

El Censo está formado por dos cuestionarios, uno simplificado, que engloba todos los entrevistados en el universo del levantamiento (o sea, todo el país), y otro completo, que compone la muestra del Censo (no siendo aplicado a todos los entrevistados) y proporciona informaciones más detalladas a partir de los resultados de la muestra. Poco antes del lanzamiento del Brasil sin Miseria, el IBGE tenía apenas los datos preliminares del cuestionario del universo del Censo, pues el procesamiento definitivo llevaba más tiempo. Posteriormente, de la toma de los resultados definitivos de la muestra y del universo del Censo, las informaciones sobre la población en extrema pobreza fueron mejoradas y ajustadas. El uso del Censo proporcionó al Brasil sin Miseria un primer diagnóstico, que orientó el diseño de varias de sus acciones.

De acuerdo con los datos preliminares del universo del Censo 2010, el total de personas con ingresos del hogar *per capita* entre \$ 1,00 y R\$ 70,00 eran de 11,43

³⁰ Basado en las informaciones de Ibarra (2012a), que contienen el diagnóstico completo de la población en situación de extrema pobreza con base en el universo preliminar del Censo 2010.

³¹ Hay otras informaciones sobre las relaciones entre este diagnóstico y las políticas incluidas en el Brasil sin Miseria en el artículo que abre esta publicación, sobre la formulación del Plan.

millones. Además de esas personas, había otras 6,8 millones en hogares sin ingresos. No obstante esto, no todos estos hogares se encuadraban en el perfil de extrema pobreza, pues podían no haber tenido ingresos en el mes de referencia del Censo, específicamente, por alguna razón diferente a la de pobreza extrema. Hay que tener en cuenta que los datos del Censo tienen como referencia el mes de agosto del 2010, y las informaciones de ingresos se refieren al mes anterior.

Para llegar a un número más preciso de extremadamente pobres, se solicitó entonces al IBGE que señalase, a partir del total de hogares sin ingresos, los que tenían mayor probabilidad de realmente estar en la extrema pobreza, usando los siguientes criterios:

- no tener baño de uso exclusivo; o
- no tener conexión con la red general de alcantarillado o de lluvias y no tener fosa séptica; o
- estar en área urbana sin conexión a la red general de distribución de agua; o
- estar en área rural sin conexión a la red general de distribución de agua y sin pozo o fuente en la propiedad; o
- no tener energía eléctrica; o
- tener por lo menos un habitante de 15 años o más de edad analfabeto; o
- tener por lo menos tres habitantes de hasta 14 años de edad; o
- tener por lo menos un habitante de 65 años o más de edad.

Aplicado este filtro de restricciones descrito a los sin ingresos en los datos preliminares del Censo³², se llegó a un total de 4,84 millones de personas viviendo

32 Para más informaciones, consultar el Estudio Técnico Sagi/MDS n° 16/2012, "Análisis del filtro de restricciones aplicado a los sin ingresos en los datos preliminares del Universo del Censo Demográfico 2010".

en hogares con por lo menos una de esas características, lo que representaba poco más del 70% de los sin ingresos.

Sumando los 11,4 millones de personas con ingresos de R\$ 1 a R\$ 70 a los 4,8 millones sin ingresos después de la aplicación del filtro, se llegó a un total de 16,27 millones de personas viviendo en situación de extrema pobreza, distribuidas según la tabla inferior:

Tabla 1 – Distribución de la población total y de la población en extrema pobreza según la región (rural y urbana)

Población Total						
	Total	Urbana	Rural	% Total	% Urbana	% Rural
Brasil	190.755.799	160.925.792	29.830.007	100	84,4	15,6
Norte	15.864.454	11.664.509	4.199.945	100	73,5	26,5
Nordeste	53.081.950	38.821.246	14.260.704	100	73,1	26,9
Sudeste	80.364.410	74.696.178	5.668.232	100	92,9	7,1
Sur	27.386.891	23.260.896	4.125.995	100	84,9	15,1
Centro-Oeste	14.058.094	12.482.963	1.575.131	100	88,8	11,2
Población en extrema pobreza						
	Total	Urbano	Rural	% Total	% Urbano	% Rural
Brasil	16.267.197	8.673.845	7.593.352	100	53,3	46,7
Norte	2.658.452	1.158.501	1.499.951	100	43,6	56,4
Nordeste	9.609.803	4.560.486	5.049.317	100	47,5	52,5
Sudeste	2.725.532	2.144.624	580.908	100	78,7	21,3
Sur	715.961	437.346	278.615	100	61,1	38,9
Centro-Oeste	557.449	372.888	184.561	100	66,9	33,1

Fuente: IBGE Universo preliminar del Censo Demográfico 2010. Elaboración: MDS

Como se puede observar en la tabla, casi la mitad de los extremadamente pobres del país (46%), según los datos preliminares del universo del Censo 2010, vivía en áreas rurales, a pesar de que esas áreas concentran apenas el 15,6% de la población total de Brasil. Esto enfatizó la importancia de establecer estrategias diferenciadas para el Plan Brasil sin Miseria para el campo³³.

La mayor cantidad de brasileños en situación de extrema pobreza estaba en la región del Nordeste: 9,61 millones de personas (59,1% de los extremadamente pobres del país). Del total de los extremadamente pobres del Nordeste, más de la mitad (52,5%) estaba en áreas rurales. La única región, además del Nordeste, donde la proporción de extremadamente pobres rurales era mayor que en la urbana era en el Norte (56,4%)³⁴.

La segunda mayor cantidad de personas en situación de extrema pobreza estaba en la región Sudeste, 2,73 millones (16,8% de los extremadamente pobres de Brasil). Pero en este caso, dado el alto grado de urbanización de la región, los extremadamente pobres estaban más concentrados en las áreas urbanas (78,7%)³⁵.

En términos de franja etaria, los datos preliminares del universo del Censo 2010 mostraron que era imprescindible poner la mirada en los niños y adolescentes, teniendo en cuenta que más de la mitad de los extremadamente pobres tenían menos de 19 años (50,9%) y que cuatro en cada diez tenían hasta 14 años, como muestra la tabla inferior.

33 Sobre la estrategia para el campo, ver en este volumen los artículos “La inclusión productiva rural del Brasil sin Miseria: estrategias y primeros resultados” e “Inclusión productiva rural en el Plan Brasil sin Miseria: síntesis de la experiencia reciente en políticas públicas para la atención de los más pobres en el mundo rural brasileño”.

34 *Idem* para estrategias del Plan orientadas al semiárido nordestino y la región del Norte.

35 Algunas iniciativas del Plan para las áreas urbanas están descritas en el artículo “La estrategia de inclusión productiva urbana del Plan Brasil sin Miseria”.

Tabla 2 – Distribución de la población en extrema pobreza por franja etaria según la región, en % (rural y urbana)

Brasil y regiones		Franja etaria							Total
		0 a 4 años	5 a 14 años	15 a 17 años	18 o 19 años	20 a 39 años	40 a 59 años	60 años o más	
Total	Brasil	12,0	27,9	7,2	3,7	27,6	16,5	5,1	100,0
	Norte	14,6	30,2	7,3	4,0	27,7	13,2	3,0	100,0
	Nordeste	11,9	28,0	7,5	3,9	29,0	16,7	2,9	100,0
	Sudeste	10,3	25,8	6,4	3,0	24,1	17,6	12,8	100,0
	Sur	10,5	26,9	6,8	3,0	23,3	19,9	9,6	100,0
	Centro-Oeste	11,4	25,9	6,3	3,1	25,9	18,7	8,7	100,0
Urbano	Brasil	11,8	27,2	7,0	3,6	27,1	16,1	7,2	100,0
	Norte	13,8	29,4	7,5	4,1	28,2	13,1	3,8	100,0
	Nordeste	12,0	27,7	7,4	3,9	29,0	16,3	3,7	100,0
	Sudeste	10,4	25,4	6,1	2,9	23,6	16,6	15,0	100,0
	Sur	11,0	27,0	6,5	2,9	22,4	17,8	12,4	100,0
	Centro-Oeste	11,1	25,5	6,3	3,0	26,1	18,0	10,1	100,0
Rural	Brasil	12,3	28,6	7,4	3,9	28,3	16,9	2,6	100,0
	Norte	15,2	30,9	7,2	3,9	27,3	13,2	2,4	100,0
	Nordeste	11,8	28,3	7,6	4,0	29,1	17,1	2,1	100,0
	Sudeste	10,1	27,2	7,3	3,4	25,9	21,0	5,0	100,0
	Sur	9,7	26,7	7,2	3,0	24,8	23,4	5,2	100,0

Fuente: IBGE. Universo preliminar del Censo Demográfico 2010. Elaboración: MDS.

Estas son sólo algunas de las informaciones proporcionadas por los datos del IBGE del 2010. Otras, como el acceso al agua en zonas rurales (19,9% de las personas sin acceso en el conjunto de la población rural brasileña, comparados al 48% sin

acceso cuando se trata de población rural extremadamente pobre)^{36 37} e incidencia del analfabetismo (9,5% de la población total y un 26% de la población extremadamente pobre)^{38 39} apoyaron también la definición de las estrategias del Plan.

Imputaciones y ajustes

Muchos investigadores e instituciones realizan imputaciones o correcciones a los ingresos declarados en las encuestas a domicilio, como el Censo y el PNAD. Los ajustes se hacen en base a las propiedades de inmuebles⁴⁰, coincidiendo con las Cuentas Nacionales, en ajuste de los ingresos en los hogares rurales (dado que el costo de la vida es más bajo) o teniendo en cuenta la subdeclaración o la no declaración de ingresos (incluyendo aquella que venga de beneficios de otros programas de transferencia), por ejemplo. La dificultad a la hora de conseguir las informaciones sobre los ingresos en las encuestas de hogares, por cierto, es un problema que afecta a todos los países donde se realizan, pues, entre otros motivos, cada vez menos personas están dispuestas a compartir con los entrevistadores que llaman a las puertas los datos de los ingresos de sus familias. Por último, la posibilidad de imputaciones o ajustes es una más de las muchas razones para que las medidas realizadas por investigadores o diferentes instituciones, aún con la base de las mismas encuestas, puedan dar como resultado diferentes tasas de extrema pobreza.

36 Hogares que no están conectados a la red general de distribución o no tienen pozo ni fuente.

37 Este diagnóstico dio lugar a iniciativas como el Programa Agua para Todos.

38 Entre los que tenían 15 años o más.

39 En este caso, la iniciativa correspondiente es el Programa Brasil Alfabetizado.

40 Procedimiento adoptado por el Banco Mundial y por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

LA APLICACIÓN DE LA LÍNEA EN LA PNAD PARA ACOMPAÑAR LA EVOLUCIÓN DE LA TASA DE EXTREMA POBREZA

A mediados del 2011, cuando se lanzó el Plan Brasil sin Miseria, las informaciones del Censo 2010 eran las más recientes que se tenían y, además de esto, permitían diagnósticos por municipios, lo que era fundamental para planificar las acciones del plan en el territorio. La Encuesta Nacional por Muestra de Hogares (PNAD, por su sigla en portugués), también realizada por el IBGE, recogía los años 2009 y 2011, pero no el 2010, pues no se realiza en los años que el Censo Demográfico va al terreno.

De este modo, se sabía que el Censo sería importante para el diagnóstico de la situación de la población extremadamente pobre y para el diseño del Plan, pero no serviría para acompañar la evolución de la tasa de extrema pobreza año tras año, pues sólo volvería al terreno en el 2020, O sea, después de haber finalizado el Brasil sin Miseria (a finales del 2014). La PNAD, a su vez, posibilita el acompañamiento anual de la evolución de la tasa de la extrema pobreza, pero no proporciona datos desagregados a nivel municipal. Y no permite la comparación con los resultados del Censo, debido a la distinta naturaleza de las encuestas a domicilio por muestreo y de los censos. Además de esto, la PNAD proporciona una medición más relacionada con la escala de ingresos, mientras que el Plan actúa en varias dimensiones, mejor obtenidas por las medidas multidimensionales.

Sobre las encuestas por muestreo

A pesar de la calidad de la PNAD y las ventajas de usarla, hay algunas consideraciones a tener en cuenta para poder apreciar mejor sus resultados. Para comenzar, tiene como foco la investigación sobre el mercado del trabajo, características demográficas, educación y vivienda. No se trata de una búsqueda específica de consumo doméstico o de ingresos y acceso a programas sociales. Por esta razón, la captura de fuentes de ingresos y gastos en la adquisición de alimentos y otros productos de la PNAD no es tan precisa como la Encuesta de Presupuestos Familiares (POF/IBGE), por ejemplo.

La PNAD, además de ser encuestas a domicilios, es una encuesta por muestreo, y como tal debe verse, teniendo en cuenta que su plan de muestra no viene definido específicamente por el objetivo de medir la extrema pobreza. Así, medir extremos, detalles y matices no es el objetivo de las encuestas por muestreo, que miden mejor grandes resultados y tendencias. Esto es normal, porque la muestra es una representación reducida del universo, y los extremadamente pobres son una parte reducida de la muestra. Cuando llegamos al nivel de pequeñas fracciones en la muestra, las cantidades absolutas detrás de esas fracciones pueden ser diminutas hasta el punto de que una cantidad de respuestas mínima en determinado sentido pueden provocar una diferencia muy significativa en los resultados, sin que esto sea un fundamento de lo que realmente está ocurriendo en el universo. De aquí la necesidad de evaluar con precaución los datos anuales aislados. El ideal es observar su evolución a lo largo de los años.

El acompañamiento anual de la tasa de la extrema pobreza por medio de la PNAD apunta a que un 3,6% de la población brasileña vivía por debajo de la línea de R\$ 70 mensuales *per capita* en el 2012, según el Informe Nacional de

Acompañamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2014⁴¹, elaborado por el Ipea. Las informaciones de la PNAD también nos permiten el seguimiento teniendo como parámetro la línea del US\$ 1,25 por persona al día por la Paridad de Poder de Compra. En este caso, un 3,75% de los brasileños estaba en situación de extrema pobreza en el 2012⁴², de acuerdo con el Banco Mundial. Cabe señalar que, a pesar de la sutil diferencia en las tasas de extrema pobreza ajustadas por el Ipea y por el Banco Mundial, la trayectoria es de caída y los porcentajes confluyen.

La evaluación de los resultados en términos de reducción de la tasa de la extrema pobreza monetaria se verá más adelante en este libro, con informaciones más actuales en el artículo “Medición de la extrema pobreza en Brasil: Mejoras metodológicas y nuevas estimaciones”. En cuanto a las mediciones multidimensionales de la pobreza y la extrema pobreza, cuyos resultados son todavía mejores que los obtenidos en base a la línea monetaria, ver la conclusión de este trabajo “El fin de la miseria es sólo el comienzo”.

LA LÍNEA DE EXTREMA POBREZA Y EL REGISTRO ÚNICO EN EL PLAN BRASIL SIN MISERIA

Más que medir la extrema pobreza, el Plan Brasil sin Miseria tenía la misión de superarla. El Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal es la única fuente de informaciones que, además de cuantificar y localizar a los brasileños más pobres, permite al poder público actuar para disminuir su pobreza, en las diferentes dimensiones en las que esta se manifiesta.

41 Ver el primer capítulo del Informe, sobre Objetivo 1, que es el de erradicar la extrema pobreza y el hambre.

42 Información disponible en PovCalNet, en la dirección <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm> (acceso el 30/09/14). Las tasas de extrema pobreza divulgadas sobre Brasil en este sitio fueron corregidas recientemente, porque el Banco Mundial venía usando la renta familiar per capita en el cálculo, cuando lo correcto era usar la renta del hogar per capita, como es hecho para otros países. Advertido por el MDS, el Banco revisó las informaciones

El Registro Único suministra informaciones completas sobre cada una de las familias registradas, actualizadas como máximo cada dos años, permitiendo saber quiénes son, dónde viven, el perfil educativo de cada uno de sus miembros, su perfil laboral y de ingreso, los principales gastos, las características de construcción de los domicilios, si hay acceso a servicios como la electricidad, saneamiento o recogida de basuras, si la familia forma parte de grupos tradicionales o específicos, si hay situaciones de trabajo infantil, entre otras informaciones.

Los datos son recogidos y actualizados por la red del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) en los municipios, la misma que realiza el trabajo socio-asistencial con las familias. Esto hace del Registro Único un instrumento que posibilita el acompañamiento de las familias extremadamente pobres de forma cercana, individualizada y en cualquier momento. De aquí el uso constante de sus informaciones por el Plan Brasil sin Miseria.

En el 2011, año de la creación del Plan, una nueva versión del Sistema del Registro Único, la Versión 7, se puso en funcionamiento, de forma gradual, en los municipios brasileños. A la hora del lanzamiento del Brasil sin Miseria, el proceso de migración para el nuevo sistema estaba todavía en marcha, lo que explica el hecho de no haber dado más importancia a las informaciones del Registro en ese momento, en el que todos los municipios trabajaban en la misma versión del sistema. A partir del final del año 2011, la mayor parte de los municipios brasileños pasó a trabajar con el Registro Único en su nueva versión, mejorada y completamente *online*⁴³.

Los integrantes de las familias extremadamente pobres fueron considerados el público prioritario para el Brasil sin Miseria en el Registro Único.

43 Más información en los artículos “El Programa Bolsa Familia y la lucha para la superación de la extrema pobreza en Brasil” en este volumen.

Censo, PNAD y Registro Único

El Censo Demográfico 2010, como indicamos anteriormente, fue utilizado por el Brasil sin Miseria para diagnosticar la situación de los extremadamente pobres y para diseñar las acciones del Plan. La PNAD, a su vez, se viene utilizando como una de las medidas que acompañan la evolución de la tasa de la extrema pobreza, a lado de indicadores multidimensionales. Y el Registro Único se utilizó en actividades de monitoreo y gestión, incluyendo la selección del público para varias acciones. Son tres fuentes distintas, destinadas a usos diferentes y basados en metodologías propias para la recopilación de informaciones. Es normal, entonces, que haya diferencias entre los números de extremadamente pobres indicados por cada una de ellas.

Con respecto al Censo y al PNAD, las diferencias pueden tener relación con el diseño de las muestras, con el cuestionario (la captación de informaciones sobre ingresos es más detallada en la PNAD), con la experiencia de los entrevistadores, con el tratamiento de los hogares sin declaración, con la cuestión mencionada anteriormente en la sección “Notas sobre las encuestas por muestreo”, entre otros factores. De cualquier forma, es necesario tener en cuenta que los datos obtenidos por ambas encuestas de hogares (Censo y PNAD) señalan lo que podemos llamar de “pobreza transversal”, esto es, la pobreza en un punto determinado del tiempo⁴⁴, como si fuera una fotografía sacada en el mes de referencia de la encuesta familiar.

Y el Registro Único es un registro dirigido específicamente a las familias más pobres del país, cuya renta, dadas las características del público, tiende a ser muy inestable⁴⁵, principalmente por su inserción normalmente estacional, desequilibrada o informal en

⁴⁴ Sobre pobreza transversal y longitudinal, ver Soares (2009b), p.14.

⁴⁵ Idem, para una discusión en cuanto a la volatilidad de las rentas de los más pobres, p.11.

el mundo laboral. El Registro señala lo que podemos llamar de “pobreza longitudinal”, es decir, el contingente de aquellos que están o estarán en la pobreza durante un intervalo determinado del tiempo, esto porque tiene la peculiaridad de captar principalmente el punto más bajo de ingresos de la población pobre en un periodo de dos años⁴⁶. La analogía más adecuada en este caso no sería con una fotografía sino con una película. De este modo, el Registro recoge no sólo quien era pobre en un momento dado (foto), sino quien fue pobre durante un determinado periodo de tiempo (película). Por lo que tenemos un número mayor de extremadamente pobres en el Registro Único que en la PNAD o en el Censo.

LA SELECCIÓN DEL PÚBLICO PARA LAS ACCIONES DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA

La reconocida inestabilidad de los ingresos de los más pobres⁴⁷, mencionada encima, es uno de los motivos para que, aunque se haya definido una línea de extrema pobreza, esta no delimite a todos los beneficiarios del Plan Brasil sin Miseria, sino a su público prioritario. Si la inestabilidad de los ingresos hace que las familias transiten entre las situaciones de extrema pobreza y pobreza (o baja renta), excluir a una familia pobre de una acción hoy puede significar tener una familia extremadamente pobre y sin cobertura mañana. Además, si la línea absoluta del Plan es tomada como indicador de una serie de privaciones y establece un límite por debajo de cual ningún brasileño debería de estar en términos de renta, esto no significa que quien está por

⁴⁶ Las familias acostumbran a acudir a la red de asistencia social para inscribirse en el Registro Único cuando están en la peor situación – después de un despido, por ejemplo.

⁴⁷ Sobre la volatilidad de los ingresos de los más pobres, ver Soares (2009b), p.11.

encima de este límite monetario no sufra también de privaciones de otros órdenes que, sumados, pueden configurar una situación de extrema pobreza desde el punto de vista multidimensional – de aquí la importancia de la mirada multidimensional del Plan y de que la medición de los resultados se realice también desde esta perspectiva.

De este modo, la línea es una referencia, que no excluye de muchas acciones del Brasil sin Miseria a quien está por encima de ella. En caso contrario, el carácter arbitrario que es inherente a las líneas de la pobreza sería exacerbado, permitiendo, por ejemplo, que una diferencia de R\$ 1 en términos de renta *per capita* dejase a una familia fuera de una acción con potencial para mejorar mucho su vida, lo que no resulta razonable.

En el Plan Brasil sin Miseria, existen acciones destinadas a los extremadamente pobres, otras a los pobres y otras a todos aquellos que son vulnerables a la situación de pobreza⁴⁸ debido a algún tipo de privación a la que están sometidos – en general explicitada al poder público por los datos disponibles en el Registro Único o por el cruce de datos del Registro con otros registros administrativos, como se mostrará en varios artículos de este libro.

En palabras de Sônia Rocha,

*A pesar de que la pobreza no se limite a la insuficiencia de ingresos, el uso de líneas de pobreza en países de economía monetizada y de nivel de ingresos medios, como en el caso de Brasil, tiene sentido para establecer una selección básica entre pobres y no-pobres, que podrán ser clasificados posteriormente en relación a otras características*⁴⁹.

48 Recordando que, según lo explicado en la sección sobre diagnóstico inicial hecho en base al Censo 2010, el Plan Brasil sin Miseria dedica especial atención a grupos con mayor incidencia de pobreza extrema o en posición de mayor vulnerabilidad social, como niños, adolescentes, negros, mujeres, población en situación de calle, recogedores de material reciclable, indígenas y pueblos y comunidades tradicionales.

49 ROCHA, 2010, p.2

Es justamente este proceso el que adopta el Brasil sin Miseria, en buena parte de sus iniciativas – a partir de la combinación del uso de las líneas (de extrema pobreza y de pobreza) y del Registro Único (que señala los ingresos y muchas otras dimensiones de las privaciones) –, para entonces actuar multidimensionalmente, en base a las características comprobadas del público que requiere atención.

A lo largo de este libro, el lector verá que los recursos de Fomento a las Actividades Productivas Rurales fueron destinados a agricultores familiares extremadamente pobres del semiárido y los beneficios del Programa Bolsa Verde fueron reservados a un público extremadamente pobre que habita en áreas a ser protegidas en virtud de sus bienes ambientales. El Bolsa Familia y el complemento a los municipios por niños y niñas pobres matriculados en guarderías están vinculados por la situación de pobreza, en el segundo caso con la atención puesta en el público infantil. Y el Pronatec Brasil sin Miseria se destina de forma prioritaria al público joven y adulto, con perfil de bajos ingresos en el Registro Único, que quiere mejorar su situación laboral o entrar en el mercado de trabajo. En definitiva, estamos hablando de franjas de rentas diferentes, tipos de públicos diferentes, pero todos con algún grado de vulnerabilidad a la situación de pobreza más severa, que debe ser evitada a cualquier precio.

En este sentido, el Brasil sin Miseria se muestra más complejo y exhaustivo que otras iniciativas de la misma naturaleza emprendidas por otros países, justamente por no haberse limitado a las personas que viven de forma más severa la pobreza, aunque ellas fueran el público prioritario.

El uso de las informaciones del Registro Único y de confluencia del Registro con otros registros administrativos para realizar la selección de público de varias acciones del Brasil sin Miseria permitió ofrecer un enfoque mejorado, que tiene en cuenta una serie de privaciones además de la renta. De este modo, incluso utilizando una línea de extrema pobreza unidimensional (monetaria), fue posible diseñar una estrategia multidimensional, y actuar de esta forma⁵⁰.

50 Como se mostrará en los artículos “La estrategia de inclusión productiva urbana en el Plan Brasil sin Miseria” y “La inclusión productiva rural del Brasil sin Miseria: estrategias y primeros resultados” en este libro y en el siguiente enlace: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria2.pdf.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 8.742, del 7 de diciembre de 1993. Dispone sobre la organización de la Asistencia Social e do otras medidas.

Disponibile en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acceso en: 10 oct. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 7.492, de 2 de junio de 2011. Instituye el Plan Brasil Sin Miseria. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm>. Acceso en: 10 oct. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Análise do filtro de restrições aplicado aos sem remuneração nos dados preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010*. Brasília, 2012. (Estudio técnico nº 16).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Questões metodológicas acerca do dimensionamento da extrema pobreza no Brasil nos anos 2000*. Estudio técnico nº 8. Brasília, 2014. (Estudio técnico nº 8).

EXPERT GROUP ON POVERTY STATISTICS. *Compendium on best practices in poverty measurement*. Rio de Janeiro: Rio Group, 2006.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The State of Food Insecurity in the World. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Roma: FAO, 2014.

IBARRA, A. *Relatório analítico dos dados preliminares do Censo Demográfico 2010 com recorte de condições de vida e de renda por município*. Produto 2 de consultoria Realizada en el ámbito del Proyecto BRA/04/046 do PNUD. Brasília: MDS, 2012a.

_____. *Relatório comparativo de linhas de extrema pobreza nas Pesquisas de Orçamentos Familiares de 2003/2003 e 2008/2009 do IBGE, considerando as diferenças regionais e de situação do domicílio no Brasil, com vistas a subsidiar o MDS no monitoramento das ações*

relacionadas à erradicação da extrema pobreza. Produto 1 de consultoria realizada en el ámbito del Proyecto BRA/04/046 do PNUD. Brasília: MDS, 2012b.

_____. *Relatório de qualificação das informações do Cadastro Único e Programa Bolsa Família com exercício de simulação de renda e distintos perfis de benefícios. Producto5 de consultoria realizada en el ámbito del Proyecto BRA/04/046 do PNUD. Brasília: MDS, 2012c.*

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) Brasil. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília, 2014.*

NAÇÕES UNIDAS. *World Summit for Social Development. Programme of Action of the World Summit for Social Development. Copenhagen, 1995.*

OSORIO, R.; SOARES, S.; SOUZA, P. *Erradicar a extrema pobreza: um objetivo ao alcance do Brasil. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para la discusión n° 1619).*

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil. A evolução de longo prazo (1970-2011). Estudos e Pesquisas, Rio de Janeiro: INAE, n. 492, 2013.*

_____. *Pobreza no Brasil. Crescimento, renda e pobreza. Como ficam os pobres?. Estudos e Pesquisas, Rio de Janeiro: INAE , n. 349, 2010.*

SOARES, S. *Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. . Brasília: IPEA, 2009a. (Texto para la discusión n° 1381).*

_____. *Volatilidade de renda e cobertura do Programa Bolsa Família. Brasília: IPEA, 2009b. (Texto para la discusión n° 1459).*

LA COORDINACIÓN INTERSECTORIAL DE LAS ACCIONES DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA

Patricia Vieira da Costa y Tiago Falcão

La naturaleza multidimensional y multifacética de la pobreza requiere la actuación intersectorial del Plan Brasil sin Miseria, que coordina el trabajo de una gran variedad de colaboradores en busca del objetivo común de superar la extrema pobreza. Pero si todos estos colaboradores ya existían y realizaban sus acciones antes de la creación del Plan, ¿cuáles son las ventajas de organizarlos en torno a una estrategia conjunta? Esta estrategia, ¿se limitó a colocarles a todos ellos debajo del mismo paraguas, o agregó algún valor a su acción? ¿Hubo tensiones entre focalizar en la extrema pobreza y el principio de universalidad en el acceso a los servicios públicos? Y ¿cómo fue posible promover la actuación coordinada de tantos y tan diversos socios, en un periodo de tiempo tan corto de menos de cuatro años?

Para dar respuesta a estas y otras preguntas sobre la coordinación intersectorial de las acciones del Plan Brasil sin Miseria, este texto lo dividiremos en cinco partes. La primera presenta a los socios del Plan y la organización de sus esfuerzos en torno a tres ejes de actuación, enumerando las principales macroacciones desarrolladas. La segunda parte versa sobre las características de las acciones que componen el

Brasil sin Miseria y sobre los recursos financieros para financiarlas. La tercera analiza la importancia de la acción intersectorial para avanzar hacia la universalidad de los servicios, sin prescindir de las acciones centradas específicamente en el público extremadamente pobre. La cuarta parte habla sobre las estructuras y mecanismos de coordinación del Plan. Para finalizar, la quinta parte trata de las ventajas y los desafíos del trabajo realizado con perspectiva intersectorial.

UN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL: TRES EJES, MUCHOS SOCIOS

Un fenómeno multidimensional y multifacético

En los estudios sobre la pobreza, uno de los temas principales consiste en definir qué es ser pobre, lo que ha dado lugar a intensos debates. La pluralidad de enfoques resultado de estas discusiones no impiden que haya convergencia en algo básico: la constatación de que la pobreza se manifiesta de múltiples formas. Además de la falta de ingresos, las personas en situación de extrema pobreza, en general, también sufren inseguridad alimentaria y nutricional, baja tasa de escolaridad, poca cualificación profesional, delicada inserción en el mundo laboral, acceso precario al agua, a la energía eléctrica, a los servicios de salud y vivienda, entre otras privaciones. Y dentro de cada una de estas dimensiones, la pobreza se presenta con varias caras, dependiendo del tipo del público analizado¹.

¹ Una de las respuestas del Brasil sin Miseria a la naturaleza multifacética de la pobreza fueron las estrategias diferenciadas de búsqueda activa para quilombolas y para habitantes de las áreas de protección ambiental y los habitantes en las riberas de los ríos. Otra forma de lidiar con las diferentes caras de la pobreza fue la creación de Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social dedicados específicamente a la población en situación de calle, conocidos como Centros POP.

Para hacer frente al objetivo de superar la extrema pobreza, entendida esta como un fenómeno de naturaleza multidimensional y multifacética, la acción intersectorial del Estado era, por tanto, obligatoria. Por esto, el Plan Brasil sin Miseria involucra a una gran cantidad de socios, de varios sectores. En total son 22 ministerios, listados en este artículo, además de muchos otros órganos y entidades de la administración directa o indirectamente, del sector privado y del tercer sector, que también indicamos más adelante.

Dada la dimensión territorial del país, las grandes diferencias entre las regiones, la diversidad de la población y la distribución de competencias entre las entidades del gobierno federal, un esfuerzo de la magnitud del Brasil sin Miseria jamás se sustentaría sin contar con un gran acuerdo federativo, que tuvo el compromiso por parte de los 26 estados, del Distrito federal y de los municipios brasileños.

Los ministerios y el Plan Brasil sin Miseria

Participan del Plan Brasil sin Miseria 22 ministerios: Casa Civil de la Presidencia de la República; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA); Ministerio de las Ciudades (MCidades); Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA); Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC); Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS, coordinador del Plan); Ministerio de Educación (MEC); Ministerio de Hacienda (MF); Ministerio de Integración Nacional (MI); Ministerio de Medio Ambiente (MMA); Ministerio de Minas y Energía (MME); Ministerio de Pesca y Acuicultura (MPA); Ministerio de Planeamiento, Presupuestos y Gestión (MP); Ministerio de Previsión Social (MPS); Ministerio de Salud (MS); Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE); Secretaría General de la Presidencia de la República; Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE); Secretaría de Derechos Humanos (SDH); Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR); Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM); Secretaría de Relaciones Institucionales (SRI).

Otros socios

Entre los órganos y entidades de la administración directa o indirecta, del sector privado y del tercer sector, socios del Plan Brasil sin Miseria, figuran la Asociación Brasileña de Distribuidores de Energía Eléctrica (Abradee), Banco de la Amazonía (BASA), Banco de Brasil, Banco Mundial, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Banco del Nordeste de Brasil (BNB), Caja Económica Federal, Cámara Brasileña de Industria y Construcción (CBIC), Centrales Eléctricas del Norte de Brasil (Eletronorte), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Compañía de Desarrollo de los Valles de San Francisco y de Paraíba (Codevasf), Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab), Departamento Nacional de Obras Contra la Sequía (DNOCS), Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos (ECT), Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa), Fundación Banco de Brasil (FBB), Fundación Nacional de Salud (Funasa), Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz), Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), Instituto Nacional de Colonización y de Reforma Agraria (Incra), Instituto Nacional de Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP), Instituto de Investigación Economía Aplicada (Ipea), Ministerio de Comunicaciones, International Policy Center for Inclusive Growth (IPC), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), Petrobras, World without Poverty (WWP), entidades públicas, privadas y del tercer sector que prestan servicios de asistencia técnica y extensión rural, empresas privadas del área de la construcción civil y de varios otros sectores que vienen contratando graduados del Pronatec Brasil sin Miseria y empresas del sector comercio de alimentos que compran productos de la agricultura familiar. La Articulación del Semiárido Brasileño (ASA), que congrega a diversas organizaciones de la sociedad civil y es socia del MDS en la construcción de las cisternas del Programa Agua para Todos es uno de los mejores ejemplos de participación de entidades del tercer sector en el Plan Brasil sin Miseria.

Asociación en diversas áreas, organizadas en torno a los tres ejes

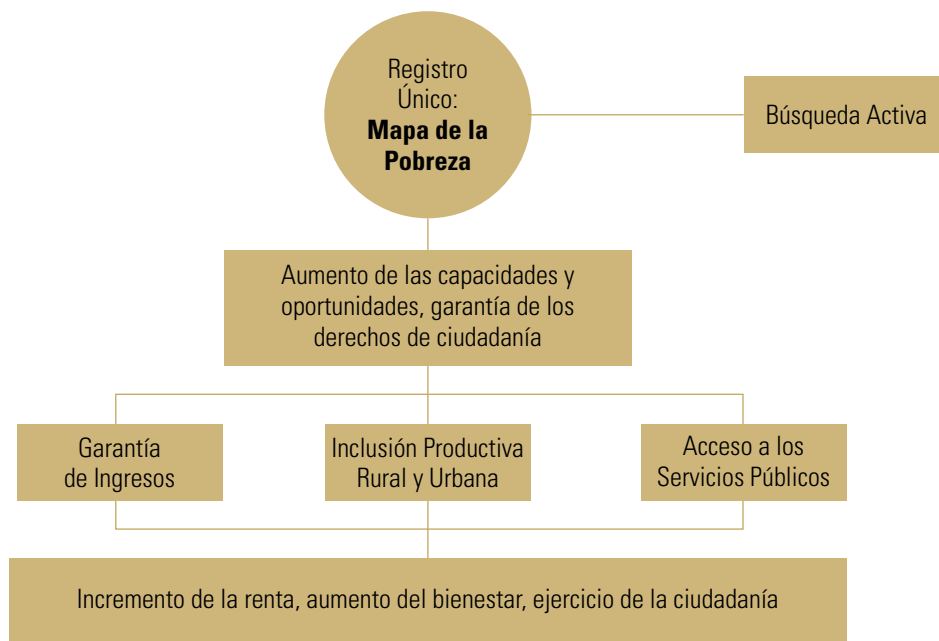
Bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), por medio de la Secretaría Extraordinaria para la Superación de la Extrema Pobreza (Sesep), los socios desarrollaron las acciones que componen el Brasil sin Miseria², distribuidas en tres grandes ejes de actuación.

El primer eje es el de garantía de ingresos, referido a las transferencias monetarias para el alivio inmediato de la situación de extrema pobreza, complementando los ingresos familiares. El segundo eje es el de la inclusión productiva, con oferta de oportunidades de cualificación profesional, ocupación e ingresos, por medio de estrategias específicas para el campo y para la ciudad. El tercero, es el de acceso a los servicios, para provisión, ampliación y mejora de los servicios públicos, para mejorar las condiciones de vida, promoviendo la ciudadanía y rompiendo el ciclo intergeneracional de reproducción de la pobreza³.

2 En el Anexo de este artículo están listadas todas las acciones oficialmente indicadas como parte del Plan Brasil sin Miseria en el Presupuesto General de la Unión. Más explicación adelante en este texto, en el apartado de recursos financieros.

3 Cada uno de los tres ejes se desarrollan en artículos específicos: “El eje de garantía de ingresos en el Plan Brasil sin Miseria”, “El eje de acceso a los servicios del Plan Brasil sin Miseria” y “La inclusión Productiva rural del Brasil sin Miseria: estrategias y primeros resultados”, que pueden consultarse en el sitio del Ministerio de Desarrollo Social y http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria2.pdf

Diagrama 1 – La organización del Plan Brasil sin Miseria



Fuente: Sesep/MDS.

De esta forma, el Brasil sin Miseria aborda el fenómeno multidimensional de la pobreza de forma integral, abarcando en estos tres ejes iniciativas de diversas áreas, para ayudar a las familias a superar toda una serie de privaciones, a depender de su situación y a salir de la pobreza extrema⁴. El cuadro posterior muestra las principales macroacciones del Brasil sin Miseria y los socios implicados en cada una de ellas.

⁴ Dada su conformación, el Plan Brasil sin Miseria también ayuda a familias que ya superaron la extrema pobreza y no volvieron a esa situación. Más informaciones en el artículo “La línea de la extrema pobreza y el público-objetivo del Plan Brasil sin Miseria”, en este libro.

Cuadro 1- Socios del Brasil sin Miseria por macroproceso

Macroproceso	Principales Macroacciones	Socios
Inclusión Productiva (urbana y rural)	Cualificación Profesional (Pronatec Brasil sin Miseria)	MEC, MDS, estados, municipios y unidades oferentes (Sistema S, institutos Federales y Redes Estatales de Educación Técnica)
	Microempreendedor individual	Sebrae, estados y municipios
	Economía popular y solidaria	MTE, estados y municipios
	Intermediación de mano de obra	MTE, MDS y estados
	Microcrédito Productivo Orientado (Crescer)	Banco del Nordeste de Brasil, Banco de Brasil, Caja Económica Federal, Banco de la Amazonía, MF, MTE, MDS, estados y municipios
	Programa Agua para Todos	MI, MDS, Funasa, MMA, Fundación Banco de Brasil, estados y municipios
	Programa Luz para Todos	MME, MDS, estados y municipios
	Programa Bolsa Verde	MMA, ICMBio, Incra, Secretaría de Patrimonio de la Unión (MP), MDS, estados y municipios
	Inclusión en el campo: Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER), semillas y Fomento	MDS, MDA, Incra, ICMBio, Funai, MPA, SEPPIR; Fundación Cultural Palmares, estados y municipios
Garantía de Ingreso	Programa Bolsa Familia	MDS, estados y municipios
	Beneficio de Prestación Continuada (BPC)	MDS, INSS, estados y municipios

Macroproceso	Principales Macroacciones	Socios
Acceso a servicios públicos en las áreas de salud, educación y asistencia social	Acción Brasil Cariñoso Guarderías	MEC, MDS, FNDE, Inep, estados y municipios
	Escuela de Tiempo Completo	MEC, MDS, estados y municipios
	Acción Brasil Cariñoso Salud	MS, estados y municipios
	Asistencia Social	MDS, estados y municipios
Búsqueda Activa	Registro Único	MDS, Organizaciones representativas de pueblos tradicionales y específicas, estados y municipios

Obs: Este cuadro no agota las acciones ni los socios del Plan en cada macroproceso.

Fuente: Sesepp/MDS, 2013.

CARACTERÍSTICAS DE LAS ACCIONES DEL PLAN

Algunas especificidades de las acciones del Brasil sin Miseria⁵

Para sacar a millones de personas de la extrema pobreza, en un esfuerzo que incluye todo el territorio nacional e implica a diversos socios, en un plazo relativamente corto, el Plan Brasil sin Miseria necesitó buscar acciones que tuvieran características para poder enfrentar este desafío.

La primera de ellas fue poner la mirada en el público en extrema pobreza, pero sin excluir las iniciativas centradas en las familias pobres o de bajos ingresos, que en muchos casos son vulnerables y experimentan episodios de extrema pobreza.

⁵ Las acciones formalmente marcadas como parte del Brasil sin Miseria en el Presupuesto están listadas en la tabla anexa a este artículo.

La reconocida volatilidad de ingresos de los más pobres es uno de los motivos por los cuales la línea de extrema pobreza no ha delimitado a todos los beneficiarios del Plan, pero sí a los preferentes. Otra razón es que las familias que se encuentran por encima de la línea pueden tener otros tipos de privaciones, más allá de los ingresos, configurando la situación de extrema pobreza desde un punto de vista multidimensional⁶.

La segunda característica fue a gran escala, con el fin de lograr un significativo contingente de población, incluso en las acciones que no tienen carácter universal. Aquí, si por un lado fue necesario enfrentar el enorme desafío de lidiar con los grandes programas que forman parte del Brasil sin Miseria, por otro lado era necesario resistir las inclinaciones y presiones en el sentido de incorporar al Plan experiencias “piloto”, ya que tienden a tener escala, alcance y cobertura incompatibles con las ambiciosas metas del Plan. Aunque se reconozca la importancia de este tipo de experiencias con el fin de probar y mejorar el diseño de nuevas iniciativas en el área de las políticas sociales, el hecho de que el Brasil sin Miseria durara menos de 4 años hizo inviable que se incorporasen este tipo de acción, que en general tienen un tiempo de madurez superior al plazo establecido para el cumplimiento de la misión del Brasil sin Miseria⁷, de apenas tres años y medio (junio de 2011 a finales del 2014).

La tercera característica fue el alcance nacional (aunque con algunas importantes regiones destacadas, como en las acciones destinadas al semiárido y a la región amazónica, por ejemplo), a fin de llegar a los extremadamente pobres en todo el país. Esto no impidió que el Brasil sin Miseria ganase colores locales a partir de las iniciativas de estados y municipios que lanzaron estrategias propias para la superación de la extrema pobreza.

6 Más información sobre las delimitaciones del público-objetivo del Plan en el artículo “La línea de extrema pobreza y el público-objetivo del Plan Brasil sin Miseria”, en este volumen.

7 En el ámbito de los planes estatales y municipales de superación de la extrema pobreza, sin embargo, se observó una serie de innovaciones de menor escala, diseñadas e implementadas por los gobiernos de los demás entes federales.

La cuarta característica que se buscaba en las acciones del Brasil sin Miseria era crear una estructura que permitiese una ejecución ágil, para garantizar la sincronización requerida, dada la corta duración del Plan. Esta característica es extremadamente importante cuando se tiene a la vista esta otra: la articulación a nivel federal que impregna las acciones del Plan, y que requirió un esfuerzo doble para simplificar el diseño y la aplicación de programas en los cuales la gestión es compartida entre todos los entes federados, de forma que facilitara la acción de los estados y, principalmente, de los municipios. Esto ocurrió, por ejemplo, en el caso de las transferencias simplificadas de los recursos financieros (citados más adelante en este mismo texto, en la sección sobre el uso eficiente de recursos).

Y no podemos dejar de mencionar la intersectorialidad, que es una característica de gran parte de las acciones del Brasil sin Miseria y el tema central de este artículo.

Todas estas características se tuvieron en cuenta sin dejar de lado las especificidades de la población más pobre y vulnerable (mencionadas más abajo en este artículo, en el apartado sobre universalidad), que tienen limitado acceso a las oportunidades que el país ofrece. La consideración a estas personas requiere de cuidados y atención diferenciados, para evitar que sean apartadas en vez de incluidas en los servicios que más necesitan, en el caso que estos no estén adaptados a su realidad.

El paradigma intersectorial y de articulación federativa del Bolsa Familia

Teniendo en cuenta que la pobreza es un fenómeno multidimensional y multifacético, que se manifiesta de diferentes maneras en cada región, cada localidad y para cada público del país, el Plan Brasil sin Miseria necesitaba de acciones intersectoriales, articuladas e integradas, desarrolladas de forma pactada entre el gobierno federal, los estados y los municipios. En este sentido, el Programa Bolsa Familia fue paradigmático en la concepción del Plan Brasil sin Miseria.

Por un lado, el Bolsa Familia articula acciones de diversas áreas, especialmente salud, educación, asistencia social, en virtud del acompañamiento a las condicionalidades previstas para las familias del Programa. Un ejemplo son las transferencias del Bolsa Familia a las embarazadas, una iniciativa del Plan Brasil sin Miseria que requería la actuación de la red de salud para informar al MDS de la realización de los exámenes de control prenatal, para viabilizar el pago del beneficio, lo que hizo que aumentara significativamente el número de consultas de las beneficiarias embarazadas.

Por otro lado, el Programa tiende a estructurar la acción pública, al funcionar en una perspectiva de gestión compartida entre los entes federados. Todos los estados y municipios del país participan en actividades que van desde el registro al acompañamiento de las familias pasando por el entrenamiento de los trabajadores de la asistencia social. Además de esto fue la expansión y fortalecimiento del Bolsa Familia lo que proporcionó el desarrollo del Registro Único para Programas Sociales, uno de los elementos fundamentales del Plan Brasil sin Miseria⁸.

Estas características del Programa Bolsa Familia hicieron que fuera inspiración y uno de los principales componentes del Plan Brasil sin Miseria.

Mezcla de iniciativas nuevas y pre-existentes

El Plan Brasil sin Miseria incluye iniciativas que ya existían y estaban consolidadas, pero con la orientación hacia la extrema pobreza. Este amplió, mejoró y articuló políticas que venían presentando resultados significativos en el combate a la pobreza, como es el caso del Programa Bolsa Familia, del Programa Más Educación y del Programa de Adquisición de Alimentos. Pero también se crearon iniciativas originales, diseñadas especialmente para constituir el Plan, en las áreas en las que había

8 Más información en lo artículo “El Programa Bolsa Familia y la lucha para la superación de la extrema pobreza en Brasil” en este libro.

espacio para la innovación. Dentro de las nuevas iniciativas, en el eje de garantía de ingresos, estaban los beneficios del Bolsa Familia a embarazadas y madres lactantes y el beneficio para la superación de la extrema pobreza. En el eje de la inclusión productiva, el Pronatec Brasil sin Miseria, ACESSUAS Trabalho, el Agua para Todos, el Fomento a las Actividades Productivas Rurales y el Bolsa Verde. En el eje de acceso a los servicios estaban la Acción Brasil Cariñoso, los Centros POP, los equipos móviles de asistencia social y las lanchas para los equipos móviles de asistencia social⁹.

Recursos financieros para las acciones del Brasil sin Miseria

Del 2011 a septiembre del 2014, el valor total empleado en las acciones incluidas en el Presupuesto General de la Unión (OGU) como integrantes del Plan Brasil sin Miseria fue de R\$ 109,6 mil millones¹⁰. Para facilitar el seguimiento de las acciones del Plan, la Secretaría de Presupuesto Federal del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión creó una glosa presupuestaria específica para el Brasil sin Miseria. Las acciones con esta glosa quedaban libres de cortes y tenían prioridad en la liberación de los recursos financieros. Este mecanismo de protección fue esencial para el éxito del Plan.

Pero no todas las acciones que formaban parte del Brasil sin Miseria estaban identificadas de esta forma en el OGU. Esto ocurría porque, dado el carácter universal, estas ya estaban destinadas a cubrir al público en extrema pobreza, teniendo o no un componente diseñado específicamente para el Plan.

9 Todas estas iniciativas son ab http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria2.pdf, en artículos específicos sobre los tres ejes del Brasil sin Miseria: “El eje de garantía de ingreso del Plan Brasil sin Miseria”, “El eje de acceso a servicios y la Acción Brasil Cariñoso del Plan Brasil sin Miseria”, “La estrategia de inclusión productiva urbana en el Plan Brasil sin Miseria” y “La inclusión productiva rural del Brasil sin Miseria: estrategias y primeros resultados”.

10 Valor empleado desde el 2011 hasta el 20 de noviembre del 2014. Anexa a este texto, la tabla de ejecución del presupuesto del Brasil sin Miseria.

Es el caso de las acciones de salud y educación, que tienen su propia estructura de transferencia a los entes federales responsables de la ejecución de las políticas, la construcción, reforma o ampliación de Unidades Básicas de Salud (UBS) es un ejemplo: forma parte del Plan para priorizar la expansión en áreas con gran concentración de extrema pobreza, pero que no consta en el Presupuesto como tal porque no está restringido a ellas. Otro ejemplo es el Programa Más Educación, que estimula la oferta de educación a tiempo completo en las escuelas públicas de todo el país, y que priorizó al inicio de su expansión las escuelas con mayoría de alumnos del Programa Bolsa Familia, pero sin limitarse a esas escuelas. Por otro lado, hay programas que constan en el Presupuesto como siendo parte del Brasil sin Miseria, aunque no todo su público sea de extrema pobreza¹¹. Es el caso del Bolsa Familia, que atiende a familias pobres y extremadamente pobres.

Se enfatiza que los recursos mencionados en esta sección provienen del gobierno federal, y no incluyen aquellos empleados por los estados, municipios y eventualmente, algún otro socio.

Con respecto a la instancia de coordinación del Brasil sin Miseria, la Secretaría Extraordinaria para la Superación de la Extrema Pobreza (Sesep), cuyas actividades son detalladas más adelante en este texto, los recursos empleados son muy limitados, porque la secretaría es una estructura muy reducida y no es una unidad ejecutora de políticas.

¹¹ Sobre el hecho de no limitar el público-objetivo del Plan a quienes están por debajo de la línea de la pobreza, ver el artículo “La línea de extrema pobreza y el público-objetivo del Plan Brasil sin Miseria” en este libro.

UNIVERSALIDAD Y EQUIDAD

Actuación intersectorial para la universalización

Una de las razones principales para establecer una estrategia intersectorialmente enfocada en la superación de la extrema pobreza es la posibilidad de estimular y apoyar la actuación de los socios de cara a una efectiva universalidad en la oferta de los servicios, aprovechando las sinergias que no aparecerían en el caso de actuar aisladamente. Trabajando juntos, los socios potencian su actuación para proporcionar a toda la población, incluso a las personas más pobres y más difíciles de alcanzar, el acceso a los servicios de carácter universal.

Si una política es universal, en teoría debe estar disponible para todo el mundo – ricos o pobres, hombres o mujeres, blancos o negros, en la ciudad o en el campo – y, se espera, con la misma calidad. Se sabe, sin embargo, que en la práctica esto no siempre es así.

Siglos de exclusión han hecho que todavía hubiese brasileños sin documentación civil, sin domicilio formalmente reconocido, viviendo en lugares o circunstancias que dificultaban el acceso a las informaciones sobre sus derechos, o a la locomoción hasta los locales de prestación de los servicios. Eran personas en general extremadamente pobres y virtualmente “invisibles” a los ojos del poder público. Todo esto limitaba y hasta impedía el acceso a los servicios públicos y a las oportunidades que el país ofrece.

Otros mecanismos de exclusión son los estigmas sociales asociados a la pobreza, que pueden llevar, por ejemplo, a marginar a estudiantes pobres, ya sean niños o jóvenes, ya sea desde el punto de vista de las relaciones o del reconocimiento

de su rendimiento escolar – más allá de los impactos que la vida en la pobreza puede efectivamente tener sobre el rendimiento¹².

Incluso no llevar ropas consideradas “adecuadas” pueden llevar a la exclusión o la autoexclusión. Este último caso fue evidente al inicio del Pronatec Brasil sin Miseria, cuando la falta de autoestima y de hábito con el ambiente apartaba a parte del público-objetivo, que no se veía como potencial beneficiario de la iniciativa o sentía vergüenza al asistir a los cursos¹³.

Según la investigadora Luciana Jaccoud, “es necesario promover la efectiva inclusión de la población más pobre en las políticas públicas”, pues esta ha venido siendo, “históricamente, el último segmento de población a ser atendido por el Estado, que recibe las ayudas de menor calidad y que más dificultades encuentra para garantizar su permanencia en los servicios”¹⁴.

Casos emblemáticos de intersectorialidad y articulación federativa para el refuerzo de la universalidad

La articulación intersectorial y federativa ha proporcionado la inclusión de los brasileños más pobres, como forma de promover la efectiva universalización, con la mejora de la calidad de los servicios. En el área de educación, la acción articulada entre el MEC, el MDS, los estados y los municipios se ejemplifica muy bien en tres iniciativas que forman parte del Brasil sin Miseria.

12 Hay mucha literatura sobre el tema, mencionamos aquí apenas unos estudios: BARRETO, A.R.; CODES, A.L.; DUARTE, B. (2012) *Alcanzar a los excluidos de la educación básica: niños y jóvenes fuera de la escuela en Brasil*. DAMIANI, M.F. (2006) *Discurso pedagógico y fracaso escolar*. HANNA, R.; LINDEN, L. (2009) *Midiendo la discriminación en la educación*. WITTE, K. y otros (2013) *Una mirada crítica a la escuela abandonada*.

13 Para saber cómo el Pronatec Brasil sin Miseria lidió con estos problemas, ver el artículo “La estrategia de inclusión productiva urbana en el Plan Brasil sin Miseria”, en este volumen.

14 JACCOUD, 2013, p. 288.

Una de estas iniciativas es la estimulación a la atención de los niños pobres en guarderías, que forman parte del Brasil Cariñoso¹⁵. El uso de sistemas de pago del Ministerio de la Educación para transferencias de recursos a los municipios y de informaciones del Programa Bolsa Familia para identificar a los niños en situación de pobreza, junto con la adhesión de los municipios, aumentó la cantidad de niños pobres atendidos, con una mejora de la calidad de los servicios en función de los recursos adicionales transferidos a los ayuntamientos.

La segunda iniciativa fue priorizar las escuelas con mayoría de niños pobres en las primeras etapas de la expansión de la educación a tiempo completo camino a la universalización, con el Programa Más Educación. En este caso también hubo colaboración entre el MEC y el Bolsa Familia, con la adhesión de escuelas y el apoyo de los estados y los municipios¹⁶.

El tercer ejemplo se refiere a la inclusión masiva de jóvenes y adultos de baja renta en los cursos de cualificación profesional del Pronatec Brasil sin Miseria¹⁷. En este proceso, el compromiso del MEC, del MDS, de la red socio asistencial y de otros sectores de la Administración Pública en los municipios y los estados ha sido fundamental¹⁸.

En todos estos casos, si la universalidad de la oferta es el objetivo, la intersectorialidad y la articulación federativa son elementos claves para lograr el éxito, llegando incluso a los más pobres. La cercanía entre el MEC y el MDS en las tres situaciones fortaleció las políticas de ambos y mejoró la vida de la población que

15 Más informaciones en lo artículo “Acceso a la educación y combate a la desigualdad: el papel de la educación en el ámbito del Plan Brasil sin Miseria” en este libro.

16 Idem.

17 Sobre el Pronatec Brasil sin Miseria, ver el artículo “La estrategia de la inclusión productiva urbana en el Plan Brasil sin Miseria”, en este libro.

18 Más informaciones en este texto en la sección “Ventajas y desafíos de la intersectorialidad”, que trata de la eficiencia en la gestión.

más lo necesita. También está clara la importancia del compromiso de los estados y municipios para que las medidas resulten.

De este modo, el Plan Brasil sin Miseria no se limitó a situar a todos estos socios bajo un mismo paraguas, dando al conjunto una etiqueta de novedad. Hubo un trabajo realmente intersectorial, con resultados importantes para los brasileños que más necesitaban de los servicios.

Fortaleciendo la agenda universalista, sin prescindir de la equidad

Más allá de la construcción de Unidades Básicas de Salud en los lugares con mayor incidencia de pobreza, otro ejemplo de la búsqueda de la efectiva universalidad en el área de la salud proviene del Programa Más Médicos, que lleva a profesionales a territorios con una importante carencia de médicos y con gran incidencia de pobreza. Hubo casos en que esta “mirada” hacia los más pobres fue confundida con la negación de una agenda universalista, cuando en realidad es todo lo contrario. Se trata de avanzar en el fortalecimiento de esa agenda, haciendo que los servicios estén efectivamente a disposición de todos, inclusive para aquellos a los que son más difíciles de llegar – y que en general son también aquellos que más necesitan de atención.

La centralidad de las políticas universales, sin embargo, no descarta la necesidad de iniciativas encaminadas específicamente al público más vulnerable, en un movimiento que implica “fortalecer la agenda universalista, pero reconocer la agenda de equidad y operar ambas agendas de forma articulada”¹⁹. Por eso que existen iniciativas dentro del Plan Brasil sin Miseria que no tiene carácter universal, atendiendo exclusivamente a personas en situación de pobreza o extrema pobreza,

¹⁹ JACCOUD, 2013, p.288.

como el Bolsa Familia, y públicos específicos dentro del grupo de los extremamente pobres, como es el caso de los beneficiarios del Programa Bolsa Verde²⁰.

LA ESTRUCTURA DE COORDINACIÓN INTERSECTORIAL EN EL PLAN BRASIL SIN MISERIA

La elección del MDS como órgano coordinador del Plan

Finalmente, para responder a la pregunta sobre cómo coordinar las actividades de tantos y tan diferentes socios, es preciso remontarse a la decisión de crear el Brasil sin Miseria. El Plan traduce en acciones, programas y políticas el lema “Un país rico es un país sin pobreza”, transformando la plataforma elegida democráticamente por los brasileños en el 2010 en una realidad necesaria y demandada por el país. Está claro que la creación del Plan sólo fue posible gracias a los avances obtenidos en el periodo anterior, cuando Brasil colocó las políticas sociales en el centro de la estrategia de desarrollo, proporcionando una plataforma sólida sobre la cual construir un Plan extenso y pactado para la reducción de la pobreza extrema.

Si el Plan Brasil sin Miseria concreta un proyecto de país, está claro que se desarrolló con la implicación directa de la presidenta de la República, que asumió el combate a la pobreza como prioridad del gobierno y se empeñó para implicar en este esfuerzo no sólo al Poder Ejecutivo Federal, sino también a los gobiernos estatales y municipales y la sociedad.

²⁰ Como se explica en el artículo “La línea de extrema pobreza y el público-objetivo del Plan Brasil sin Miseria”, en este volumen. Informaciones sobre el Programa Bolsa Verde en los artículos “La inclusión productiva rural del Brasil sin Miseria: estrategias y primeros resultados” y “El Programa Bolsa Verde: erradicación de la pobreza y conservación ambiental”, en este libro.

A pesar de la participación directa de la presidenta, para llevar a cabo una estrategia intersectorial de tamaño magnitud, era necesaria una instancia de coordinación de las actividades. A diferencia de las experiencias anteriores con grandes iniciativas de naturaleza intersectorial, la coordinación del Plan Brasil sin Miseria no se otorgó a un órgano central de la Administración Federal, sino a un Ministerio sectorial, el MDS.

Esto supuso una innovación importante, que inicialmente generó sorpresa, pero que al poco tiempo demostró que se trataba de una decisión acertada. En primer lugar, el liderazgo político que colocó el Brasil sin Miseria como una indiscutible prioridad del gobierno, la clara designación del MDS como coordinador y el contacto directo entre la ministra y la presidenta allanaron el terreno para que los demás ministros, los gobernadores y los alcaldes se sintieran cómodos en la discusión del Plan y tomaran las decisiones sobre éste junto con el ministerio.

Pesó también la experiencia del MDS en iniciativas centradas en público pobre y vulnerable. El Ministerio es el responsable de la coordinación nacional de la ejecución del Registro Único para Programas Sociales y del Programa Bolsa Familia, dos grandes ejemplos de articulación intersectorial y federal, reconocidamente importantes en el combate a la pobreza. El papel de la cartera con respecto a la red socio asistencial, en torno a la cual se organizan importantes servicios dirigidos al público más vulnerable, y también en el área de seguridad alimentaria y nutricional, dio a los socios la confianza de estar trabajando con una instancia de coordinación cualificada. El MDS se reveló un coordinador que, más allá de organizar la actuación combinada de los participantes del Brasil sin Miseria, también “puso las manos en la masa” para alcanzar las metas del Plan.

Otra de las ventajas de escoger al MDS fue facilitar el seguimiento del Plan, debido a que es, como ya hemos indicado, el responsable nacional del Registro Único. Como coordinador del Brasil sin Miseria, el MDS tuvo acceso a las bases de datos de los programas que participaron y pudo cotejarlos con la base del Registro Único, permitiendo el seguimiento de la efectividad y la focalización de estos, lo que ayudó en la toma de decisiones más ágiles y precisas.

El hecho de que el MDS no tenga las atribuciones de un órgano central – lo que conlleva una incesante toma de decisiones de enorme magnitud, hecho que en general requiere una evaluación de las cuestiones desde un punto de vista más integral – hizo posible una mirada más próxima y detallada sobre las políticas que forman parte del Brasil sin Miseria. Un ejemplo de esto fue la inmersión profunda que el Ministerio hizo de las cuestiones relativas al desarrollo en la infancia, observando los programas que ya existían en esa área y las lagunas en la atención, y así poder comprender las necesidades a cubrir y los problemas a enfrentar. Fruto de este esfuerzo, en base a la experiencia propia y de los socios, surge la Acción Brasil Cariñoso, con iniciativas para la infancia en las áreas de ingresos, salud y educación.

Si por un lado la colaboración con los ministros, gobernadores y alcaldes fue construida a partir de la voluntad política en torno a la constatación de que el combate a la pobreza es fundamental para la construcción de un país más justo, y es tarea de todos, por otro lado la colaboración a nivel técnico fue siendo “hilvanada” día tras día, en los gabinetes de coyuntura y en el contacto con los gestores de los estados y municipios y con los representantes de los movimientos sociales. El MDS siempre orientó su actuación al diálogo horizontal, donde la búsqueda de soluciones se da mediante el debate de las opciones, y no por imposición de la coordinación. La horizontalidad en las relaciones y el respeto a los socios es una marca de coordinación intersectorial y federativa del Plan.

Todo esto proporcionó legitimidad a la dirección del MDS en la estrategia de superación de la extrema pobreza. Y acabó por fortalecer también el papel de las secretarías estatales y municipales de asistencia social como instancias de coordinación políticas.

La estructura de gobernanza del Plan Brasil sin Miseria

Son tres las instancias ministeriales que componen la estructura de gobernanza del Plan Brasil sin Miseria: Comité Gestor Nacional, Comité Ejecutivo y Grupo Interministerial de Acompañamiento (GIA).

El Comité Gestor Nacional es una instancia de carácter deliberativo que tiene por objeto fijar metas y orientar la formulación, la implementación, el seguimiento y la evaluación del Plan Brasil sin Miseria. Está formado por los ministros del MDS, de la Casa Civil, de Hacienda y de Planeamiento, y secretariado por la Sesep. A su vez, el Comité Ejecutivo, está formado por los secretarios-ejecutivos de los ministerios anteriores, y tiene como competencias garantizar la ejecución de las políticas, programas y acciones que componen el Plan. En cuanto al GIA le corresponde el seguimiento y evaluación de las iniciativas del Brasil sin Miseria. Está formado por representantes de los mismos órganos mencionados encima, más los de la Secretaría-General de la Presidencia de la República y de los Ministerios de las Ciudades, del Trabajo y Empleo, de Desarrollo Agrario, de Salud, de Educación y de Integración Nacional.

El Comité Gestor Nacional y el Grupo Ejecutivo tratan de las decisiones más estructurales sobre las iniciativas del Plan, como cuestiones presupuestarias, modificaciones legales y envío de proyectos al Congreso Nacional, en base a informaciones del GIA. Para dar la agilidad necesaria a estas decisiones, de modo general las interacciones entre los miembros del Comité Gestor Nacional, del Grupo Ejecutivo y del GIA tienen lugar a través de contactos y encuentros que no son convocados como reuniones formales de estas instancias. Pero esto no le resta importancia al no haberlas establecido, dejando clara la estructura de gobernanza del Plan y facilitando mucho el flujo de las decisiones. En el caso del GIA, es frecuente el intercambio de informaciones entre los miembros también por medios electrónicos o por documentos formales.

La Secretaría Extraordinaria para Superación de la Extrema Pobreza (Sesep)

Creada conjuntamente con el Plan Brasil sin Miseria, la Sesep fue la estructura del MDS responsable de las actividades relativas a la coordinación de la estrategia brasileña de superación de la extrema pobreza²¹, desempeñando sus tareas con una fuerte articulación con los diversos socios del Plan, mencionados al inicio de este artículo.

La Sesep trabajó en sintonía con los estados y municipios, apoyando la ejecución del Plan, discutiendo soluciones para eventuales dificultades y ayudando en su implementación, atendiendo demandas y proporcionando informaciones detalladas sobre los resultados a nivel estatal y municipal. Esta última actividad se realiza tanto por contactos directos como a través de herramientas electrónicas desarrolladas especialmente para este fin.

Era común el desplazamiento de funcionarios de la Sesep a los estados y municipios con el fin de discutir la aplicación del Plan o de alguna de sus iniciativas, especialmente el Pronatec Brasil sin Miseria que requiere contactos frecuentes para promover la consulta entre entidades ofertantes, poder público estatal y municipal, trabajadores y sector privado.

El diálogo constante con la sociedad civil, por medio de las actividades previstas en un plan detallado de participación social elaborado en conjunto con la Secretaría General de la Presidencia de la República, también constaba como atribución de la secretaría, así como la interlocución con la academia en los diferentes temas relacionados con la pobreza – incluyendo renta, educación, salud y asistencia social – y la relación con representantes de gobiernos de otros países interesados en la estrategia brasileña de superación de la extrema pobreza.

21 La Sesep se instituyó por el Decreto n° 7.493, de 2 de junio de 2011, misma fecha que el Decreto 7.492, que crea el Plan Brasil sin Miseria.

Con respecto a las actividades de gestión, seguimiento y evaluación de las acciones del Plan, en articulación con las demás áreas de actividad del gobierno federal, la Sesep trabajó en gabinetes de coyuntura temáticos, con reuniones periódicas en las cuales participaban representantes de los diferentes órganos del gobierno federal y otros actores implicados. Al establecer los gabinetes de coyuntura y otros de sus procedimientos de gestión intensiva, el Plan Brasil sin Miseria buscó la inspiración en la experiencia del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC).

Los gabinetes de coyuntura – cada uno relativo a un área, y formado por un equipo intersectorial diferente – se configuraron como instancias de carácter gerencial y de información que permiten el acompañamiento minucioso de las acciones, con un diagnóstico de las restricciones, atrasos, posibles riesgos y resultados alcanzados. Las reuniones eran mensuales o bimestrales, dependiendo de la acción, y las informaciones recogidas ayudaron a tomar importantes decisiones en el Plan.

El Plan Brasil sin Miseria previó inicialmente la creación de 13 gabinetes de coyuntura para la gestión intensiva de las acciones: alfabetización y educación a tiempo completo, asistencia social, Acción Brasil Cariñoso, economía solidaria, emprendimiento, cualificación profesional, salud, Programa Agua para Todos, apoyo a la producción y comercialización (agricultura familiar), asentados y acampados²², pueblos indígenas y Programa Bolsa Verde. En el caso de los programas Bolsa Familia, Crecer, Mi Casa Mi Vida y Luz para Todos y Búsqueda Activa, existen mecanismos de seguimiento de los mismos, por lo que se no necesitó establecer un acompañamiento más cercano por medio de los gabinetes de coyuntura.

Posteriormente, las rutinas del seguimiento y las reuniones bilaterales hicieron que algunos de los gabinetes de coyuntura se dejaran de realizar. Podemos citar como ejemplo, los relacionados a la educación, la salud y la asistencia social.

22 N. de T.- Los asentados son las personas atendidas por el Programa de Reforma Agraria y los acampados aquellos que están en campamentos esperando ser atendidos.

La transparencia es un valor que siempre orientó las actividades de la Sesepe, que divulgó semestralmente los resultados consolidados de las acciones del Plan en el ámbito nacional, en publicaciones bautizadas como “Cuadernos de Resultados”²³, más allá de las informaciones desagregadas bimensuales para estados y municipios, por medio de los portales Brasil sin Miseria en su estado y en su municipio²⁴. Había también un boletín mensual de noticias enviado a los socios, y la secretaría estuvo siempre dispuesta para responder las preguntas recibidas de los diversos actores, incluyendo la prensa, por las diferentes vías, como e-mail, llamadas de teléfono y cartas.

Por tratarse de una instancia de coordinación, que no ejecuta acciones finales, la Sesepe cuenta con un equipo relativamente pequeño. Durante los dos primeros años del Plan, la cantidad de trabajadores oscilaba en torno a los 30. En el año y medio siguiente, este total aumentó para cerca de 50 funcionarios.

La estructura de coordinación nacional del Plan Brasil sin Miseria inspiró a varios estados y municipios para la creación de instancias propias de coordinación y seguimiento de las acciones relacionadas a la reducción de la pobreza y las desigualdades.

²³ Disponibles en www.brasilsemiseria.gov.br

²⁴ www.brasilsemiseria.gov.br/estados y www.brasilsemiseria.gov.br/municipios.

VENTAJAS Y DESAFÍOS DE LA INTERSECTORIALIDAD

Uso eficiente de los recursos

El Plan Brasil sin Miseria, como hemos comentado anteriormente, aprovecha las sinergias entre los diversos socios implicados. Actuando conjuntamente de forma optimizada, todos los participantes ven aumentar la eficiencia, la eficacia y la efectividad de su trabajo – una de las grandes ventajas de la estrategia combinada para la superación de la extrema pobreza. Se destacan tres ejemplos emblemáticos del uso eficiente en el Brasil sin Miseria.

El uso de la tarjeta electrónica del Bolsa Familia es uno de ellos. En lugar de emitir una nueva tarjeta para pagar a los agricultores familiares los recursos del Fomento de las Actividades Productivas Rurales, otra para pagar el Bolsa Verde, y una tercera para pagar los complementos que algunos estados y municipios realizan al Bolsa Familia, se optó por concentrar todos los pagos en una sola tarjeta. Se trata de la tarjeta Bolsa Familia, compartida por la Unión, estados, municipios y por diferentes programas. Esto economiza los costos de emisión de nuevas tarjetas, reduce las tasas cobradas por los bancos a los ejecutores de los programas por cada depósito realizado y hace innecesaria la creación de sistemas exclusivos para gestionar los beneficios de los nuevos programas – tarea que es compleja, cara y lenta. El hecho de utilizar una sola tarjeta electrónica también facilita mucho la vida de las familias.

Un segundo caso emblemático es el del uso del Registro Único para Programas Sociales²⁵, que confiere eficiencia al Plan por concentrar en un solo instrumento

²⁵ Para informaciones sobre el Registro Único, inclusive referente a la construcción conjunta de las tres entidades federales, ver los artículos “La línea de extrema pobreza y el público-objetivo del Plan Brasil sin Miseria” y “El Programa Bolsa Familia y la lucha para la superación de la extrema pobreza” en este volumen.

actividades de registro, diagnóstico y selección de público para una serie de iniciativas, como el Bolsa Familia, los servicios de asistencia técnica y extensión rural, los de Fomento, la construcción de cisternas, la matrícula del Pronatec Brasil sin Miseria, entre otros. El coste para desarrollar y mantener sistemas de información diferentes para cada uno de estos programas sería altísimo en términos financieros, y probablemente todavía mayor en términos de pérdida de oportunidades de articulación de sinergias entre las acciones.

Por último, el uso de mecanismos ya existentes para transferencias de recursos directamente del gobierno federal a los municipios – las “transferencias fondo a fondo” – y otros procedimientos simplificados de traspaso que facilitan la llegada de recursos para potenciar la actuación municipal también configura un uso eficiente de los recursos. Esto ocurre no sólo por la pre-existencia de los mecanismos, en el caso de los fondos, sino también por la sencillez de los procedimientos, que exime la preparación, firma, gestión y acompañamiento de convenios u otras formas de transferencia de recursos entre los entes federativos.

Es lo que sucede, por ejemplo, con los recursos del Acceso al Trabajo, destinados a apoyar a los municipios en acciones de inclusión productiva, que son transferidos por el gobierno federal vía Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS). Y también con los recursos adicionales relativos a las plazas ocupadas por niños del Bolsa Familia en las guarderías de las redes municipales de educación infantil, transferidos dentro de la estructura de ejecución del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), con procedimientos simplificados de adhesión y rendición de cuentas. Una situación similar ya ocurría antes del Brasil sin Miseria con las transferencias para las escuelas de tiempo completo en el Programa Más Educación y con los traspasos para fortalecer la gestión estatal y municipal del Registro Único y del Bolsa Familia.

El Pronatec Brasil sin Miseria es un caso en el que la simplificación es todavía mayor, porque eximía de transferencias de recursos financieros a los estados y municipios para costear la cualificación profesional. Los cursos los paga el MEC directamente a las entidades ofertantes, sin necesidad de acuerdo o convenio alguno

por parte de los estados o de los ayuntamientos. Así, los gobiernos locales pueden concentrar sus esfuerzos en movilizar y dirigirse al público-objetivo, en acompañar la calidad de los cursos, en adecuarlos a las necesidades de los alumnos y de la economía local y en acompañar la situación de los alumnos y egresados. Para todas estas actividades, los ayuntamientos pueden usar recursos transferidos por el Acceso al Trabajo, mencionado anteriormente.

Desafíos de la intersectorialidad

Más que deseable, la actuación intersectorial es necesaria, y viene mostrando resultados muy positivos. Pero no ocurre sin contratiempos, porque los órganos y entidades de la Administración Pública no están estructurados para trabajar de esta forma. La mayoría de las veces no son pensados como entidades independientes y autosuficientes. Por eso, más allá de la formulación conjunta y del uso compartido de herramientas y sistemas que facilitan y potencian la actuación de cada uno de los órganos implicados en el Plan Brasil sin Miseria, los mecanismos de ejecución casi nunca acompañan este modo optimizado e integrado de trabajar.

Tomemos una vez más el ejemplo de las guarderías en la Acción Brasil Cariñoso. Uno de los principales obstáculos mencionados por las secretarías municipales de educación para la mejora de la calidad de la atención era la imposibilidad de usar los recursos transferidos por el gobierno federal para la compra de insumos esenciales como pañales, pomadas para escoceduras y otros productos no reconocidos como gastos en el área de educación. El área de asistencia social dejó de administrar guarderías y pre-escolares en 1996²⁶, cuando pasaron a formar parte de la primera etapa de la educación básica, integrando el sistema de enseñanza y pasando a figurar claramente como una atribución del área de educación, y no del área asistencial, que dejó de estar autorizado

26 Ley n° 9.394, de 20 de diciembre de 1996 (*Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional*).

para costearla. El Brasil Cariñoso creó entonces un mecanismo para que los recursos del Brasil sin Miseria fueran descentralizados para el área de educación, en el ámbito federal, y entonces, transferidos a los municipios, haciendo viable la compra de estos insumos.

Nadie cuestiona que los pañales son necesarios, pero la cuestión es que en la época en que fue escrito este artículo los pañales no eran reconocidos como insumo para educación, y las otras áreas no estaban formalmente designadas para financiar insumos para guarderías. En definitiva, los famosos “asientos”²⁷ que separan las áreas de actividad en la Administración Pública colocaron barreras para contabilizar los recursos y para su uso prioritario, y casi inviabiliza una acción como la de las guarderías del Brasil Cariñoso, que es muy importante para disminuir la extrema pobreza en la primera infancia.

La experiencia del Plan Brasil sin Miseria nos muestra que, más que formular de forma intersectorial, es necesario encontrar formas de implementar las acciones de esa manera, y de “dividir la cuenta” y las responsabilidades de la ejecución en esta perspectiva. Por el momento, la búsqueda de soluciones ad hoc para los obstáculos viene siendo la regla. Esperamos que en el futuro sea posible encontrar un equilibrio entre la rigidez inherente al control y la flexibilidad deseable para que los órganos puedan acomodarse a las necesidades de actuación intersectorial.

27 N. de T.- Se refiere a los asientos contables.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Resultados 3 anos – Plano Brasil sem Miséria*. Brasília, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Devolutiva Diálogos Governo-Sociedade Civil: Brasil sem Miséria*. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil sem Miséria no seu Município. Edição revisada*. Brasília, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza. *Prestação de Contas Ordinária Anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2013*. Brasília, 2014.

JACCOUD, L. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). *Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania – Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica*, vol. 2. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

ANEXO

Tabla 1 – Ejecución presupuestaria del Brasil sin Miseria (2011- 20 nov. 2014)

Fuente: Presupuesto General de la Unión

Órgano / Programa / Acción			Dotación Inicial (A)	Dotación Actual (B)	
MAP		Agricultura	32.883.845	32.773.845	
	2042	Innovación para la Agropecuaria	32.883.845	32.773.845	
	8924	Transferencia de Tecnologías Desarrolladas para la Agropecuaria	32.883.845	32.773.845	
		0002 – IMPLEMENTACIÓN DE UNIDADES DE REFERENCIA TECNOLÓGICAS	32.883.845	32.773.845	
MF		Hacienda	713.226.137	885.626.528	
	0911	Operaciones Especiales-Remuneración de Agentes Financieros	713.226.137	885.626.528	
	00M4	Remuneración a Agentes Financieros	713.226.137	885.626.528	
MTE		Trabajo	325.423.299	325.927.787	
	2029	Desarrollo Regional, Territorial, Sostenible y Economía Solidaria	169.088.733	169.593.221	
	20YT	Fomento y Fortalecimiento de Emprendimientos Económicos Solidarios y sus Redes de Cooperación	127.637.697	128.037.697	
		0001 –FOMENTO A LAS FINANZAS SOLIDARIAS – BRASIL SIN MISERIA	51.920.234	47.983.611	
		0003 –FORMACIÓN DE FORMADORES (AS), EDUCADORES (AS)	17.791.509	17.791.509	
		0004 –FOMENTO A LA CERTIFICACIÓN DE PROCESOS, PRODUCTOS	4.500.000	3.605.233	
		0005 –FOMENTO Y ASESORAMINETO TÉCNICO A EMPRENDIMIENTOS	20.527.596	24.864.219	
		0006 –FOMENTO A VIVERO DE EMPRENDIMIENTOS ECONÓMICOS	16.498.086	16.572.708	

	Comprometido (D)	Liquidado(E)	Pagado (F)	(%) (G=D/B)	(%) (H=E/B)	(%) (I=F/B)
	16.321.234	7.530.173	7.183.319	50%	23%	22%
	16.321.234	7.530.173	7.183.319	50%	23%	22%
	16.321.234	7.530.173	7.183.319	50%	23%	22%
	16.321.234	7.530.173	7.183.319	50%	23%	22%
	577.649.296	356.622.529	305.851.752	65%	40%	35%
	577.649.296	356.622.529	305.851.752	65%	40%	35%
	577.649.296	356.622.529	305.851.752	65%	40%	35%
	264.928.517	84.530.035	72.307.665	81%	26%	22%
	151.134.525	50.002.383	44.103.247	89%	29%	26%
	127.834.035	41.723.028	37.279.719	100%	33%	29%
	53.378.792	19.175.177	19.175.177	111%	40%	40%
	17.301.279	1.417.400	448.400	97%	8%	3%
	2.319.968	1.693.233	1.693.233	64%	47%	47%
	24.764.512	6.910.908	3.839.138	100%	28%	15%
	13.976.394	3.801.902	3.399.363	84%	23%	21%

		0007 –ORGANIZACIÓN NACIONAL DE LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS P	16.400.272	17.220.417	
	20ZL	Fortalecimiento de la Institucionalización de la Política Nacional de Economía Solidaria	41.451.036	41.555.524	
		0003 –PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y DE LA ECONOMÍA	22.917.500	23.021.988	
		0004 –IMPLEMENTACIÓN DE ESPACIOS MULTIFUNCIONALES DE ECO	18.533.536	18.533.536	
	2067	Residuos Sólidos	156.334.566	156.334.566	
	8274	Fomento para la Organización y Desarrollo de Cooperativas de Residuos Sólidos	156.334.566	156.334.566	
		0001 –BRASIL SIN MISERIA	156.334.566	156.334.566	
MMA		Medio Ambiente	491.907.705	501.907.705	
	2018	Biodiversidad	261.020.400	271.020.400	
	20VP	Apoyo a la Conservación Ambiental y a la Erradicación de la Extrema Pobreza – Bolsa Verde	261.020.400	271.020.400	
		0001 –PAGO A FAMILIAS EN SITUACIÓN DE EXTREMA POBREZA	250.406.400	248.567.927	
		0002 –REGISTRO. FUNCIONAMIENTO Y SEGUIMIENTO	10.614.000	22.452.473	
	2069	Seguridad Alimentaria y Nutricional	230.887.305	230.887.305	
	8695	Desalinización de Agua – Agua Dulce - Plan Brasil sin Miseria	230.887.305	230.887.305	
		0001 –DESALINIZACIÓN DE AGUA – AGUA DULCE – PLAN BR	230.887.305	230.887.305	

	16.093.090	8.724.408	8.724.408	93%	51%	51%
	23.300.490	8.279.355	6.823.528	56%	20%	16%
	13.270.235	5.834.791	5.432.564	58%	25%	24%
	10.030.255	2.444.564	1.390.964	54%	13%	8%
	113.793.992	34.527.652	28.204.418	73%	22%	18%
	113.793.992	34.527.652	28.204.418	73%	22%	18%
	113.793.992	34.527.652	28.204.418	73%	22%	18%
	371.225.557	181.043.768	181.043.325	74%	36%	36%
	179.504.834	163.203.393	163.202.950	66%	60%	60%
	179.504.834	163.203.393	163.202.950	66%	60%	60%
	162.826.604	155.512.525	155.512.525	66%	63%	63%
	16.678.230	7.690.868	7.690.425	74%	34%	34%
	191.720.723	17.840.375	17.840.375	83%	8%	8%
	191.720.723	17.840.375	17.840.375	83%	8%	8%
	191.720.723	17.840.375	17.840.375	83%	8%	8%

Órgano / Programa / Acción			Dotación Inicial (A)	Dotación Actual (B)	
MDA		Des. Agrario	1.358.877.102	1.257.165.142	
	2012	Agricultura Familiar	1.011.032.368	946.332.908	
	210O	Asistencia Técnica y Extensión Rural para la Agricultura Familiar	679.566.468	554.867.008	
		0003 –BRASIL SIN MISERIA – ASISTENCIA TÉCNICA Y EXT.	594.978.711	494.978.711	
		0005 –BRASIL SIN MISERIA- FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN D	15.428.000	12.900.000	
		0009 –BRASIL SIN MISERIA- ASISTENCIA TÉCNICA Y EX***	38.908.238	28.988.297	
		000E – BRASIL SIN MISERIA- ASISTENCIA TÉCNICA Y EX***	30.251.519	18.000.000	
	210S	Asistencia Técnica y Extensión Rural para Reforma Agraria	265.883.000	325.883.000	
		0002 –BRASIL SIN MISERIA- ASISTENCIA TÉCNICA Y EX	265.883.000	325.883.000	
	210W	Apoyo a la Organización Económica y Promoción a la Ciudadanía de las Mujeres Rurales	65.582.900	65.582.900	
		0004 –BRASIL SIN MISERIA- TRABAJOS DE DOCUMENTACIÓN	65.582.900	65.582.900	
	2069	Seguridad Alimentaria y Nutricional	347.844.734	310.832.234	
	2B81	Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar- PAA	347.844.734	310.832.234	
		0001 –BRASIL SIN MISERIA- ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS D	319.966.434	284.590.434	
		0002 –BRASIL SIN MISERIA- OPERACIONALIZACIÓN DE LA AQU	27.878.300	26.241.800	
MI		Integración Nacional	4.730.582.116	4.492.635.197	
	2029	Desarrollo Regional.Territorial. sostenible y Economía Solidaria	405.920.477	431.838.766	

	Comprometido (D)	Liquidado (E)	Pagado (F)	(%) (G=D/B)	(%) (H=E/B)	(%) (I=F/B)
	715.639.594	157.445.336	152.124.724	57%	13%	12%
	631.148.932	87.605.434	83.957.104	67%	9%	9%
	291.743.669	11.107.315	11.107.315	53%	2%	2%
	260.610.088	3.374.290	3.374.290	53%	1%	1%
	8.795.138	6.000.000	6.000.000	68%	47%	47%
	18.376.638	1.733.025	1.733.025	-	-	-
	3.961.805	-	-	22%	0%	0%
	300.933.452	56.675.240	53.241.776	92%	17%	16%
	300.933.452	56.675.240	53.241.776	92%	17%	16%
	38.471.811	19.822.879	19.608.013	59%	30%	30%
	38.471.811	19.822.879	19.608.013	59%	30%	30%
	84.490.662	69.839.902	68.167.620	27%	22%	22%
	84.490.662	69.839.902	68.167.620	27%	22%	22%
	83.692.723	69.067.631	67.398.857	29%	24%	24%
	797.939	772.271	768.763	3%	3%	3%
	3.636.933.083	1.382.089.897	1.233.902.463	81%	31%	27%
	313.328.794	42.266.975	37.192.777	73%	10%	9%

	20N7	Provisión de Infraestructura Productiva para Arreglos Productivos Locales- Apls- Plan Brasil sin Miseria	294.245.225	319.463.514	
		0001 –PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA PARA LA	279.062.012	304.458.674	
		0002 - PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA PARA LA	15.183.213	15.004.840	
	20N8	Promoción de Iniciativas para la Mejora de la Producción e Inserción al Mercado- Plan Brasil sin Miseria	81.790.547	82.340.547	
		0001 –PROMOCIÓN DE INICIATIVAS PARA LA MEJORA	81.790.547	82.340.547	
	20N9	Apoyo del Asociacionismo y el Cooperativismos- Plan Brasil sin Miseria	29.884.705	30.034.705	
		0001 –APOYO AL ASOCIACIONISMO Y COOPERATIVISMO-PL	29.884.705	30.034.705	
	2069	Seguridad Alimentaria y Nutricional	4.324.661.639	4.060.796.431	
	12QC	Implantación de Obras y Equipamientos para la Oferta de Agua- Plan Brasil sin Miseria	4.324.661.639	4.060.796.431	
		0000 –VALOR NO DETALLADO	4.324.661.639	4.060.796.431	
MDS		Desarrollo Social y Combate al Hambre	99.686.364.324	108.199.770.405	
	2019	Bolsa Familia	80.350.732.014	87.997.685.887	
	20IT	Mejora de la Difusión de Informaciones Del PBF y Del Registro Único	37.538.500	36.286.575	
		0001 –BRASIL SIN MISERIA	37.538.500	36.286.575	

	245.915.187	24.410.469	21.827.009	77%	8%	7%
	238.218.204	20.294.645	17.821.133	78%	7%	6%
	7.696.983	4.115.824	4.005.876	51%	27%	27%
	50.208.236	14.650.664	12.224.701	61%	18%	15%
	50.208.236	14.650.664	12.224.701	61%	18%	15%
	17.205.371	3.205.842	3.141.067	57%	11%	10%
	17.205.371	3.205.842	3.141.067	57%	11%	10%
	3.323.604.289	1.339.822.922	1.196.709.686	82%	33%	29%
	3.323.604.289	1.339.822.922	1.196.709.686	82%	33%	29%
	3.323.604.289	1.339.822.922	1.196.709.686	82%	33%	29%
	104.022.737.435	99.343.522.902	99.382.365.104	96%	92%	92%
	87.810.159.500	86.050.451.457	86.046.469.158	100%	98%	98%
	21.597.393	8.356.330	8.356.330	60%	23%	23%
	21.597.393	8.356.330	8.356.330	60%	23%	23%

6414	Sistema Nacional para Identificación y Selección de Público-Objetivo para los Programas Sociales Del Gobierno Federal- Registro Único	82.502.014	84.647.812	
	0001 –BRASIL SIN MISERIA	82.502.014	84.647.812	
8442	Transferencia de ingresos directamente a las Familias en condición de Pobreza y Extrema Pobreza (Ley n° 10.836. de 2004)	78.155.330.000	85.877.420.000	
	0001 –BRASIL SIN MISERIA	78.155.330.000	85.877.420.000	
8446	Servicio de Apoyo y Gestión Descentralizada Del Programa Bolsa Familia	2.075.361.500	1.999.331.500	
	0001 –BRASIL SIN MISERIA	2.075.361.500	1.999.331.500	
2029	Desarrollo Regional. Territorial. Sostenible y Economía Solidaria	531.419.257	418.339.442	
20GG	Fomento. Capacitación Ocupacional. Intermediación y Asistencia Técnica a Emprendimientos Populares y Solidarios y a Trabajadores	531.419.257	418.339.442	
	0001 –BRASIL SIN MISERIA	531.419.257	418.339.442	
2030	Educación Básica	896.800.000	1.543.977.000	
20TR	Apoyo al Mantenimiento de la Educación Infantil (MDS)	896.800.000	1.543.977.000	
	0001 –BRASIL SIN MISERIA- APOYO AL MANTENIMIENTO DE LA EDUCACIÓN	896.800.000	1.543.977.000	
2037	Fortalecimiento del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS)	9.427.570.734	9.617.892.854	
20V5	Acciones Complementarias de Protección Social Básicas	240.000.000	240.000.000	
	0001 –BRASIL SIN MISERIA	240.000.000	240.000.000	
2A60	Servicios de Protección Social Básica	4.401.135.983	4.650.184.816	
	0001 –BRASIL SIN MISERIA	4.401.135.983	4.650.184.816	

	54.420.951	43.303.243	44.418.500	64%	51%	52%
	54.420.951	43.303.243	44.418.500	64%	51%	52%
	85.822.358.332	84.364.521.333	84.364.521.333	100%	98%	98%
	85.822.358.332	84.364.521.333	84.364.521.333	100%	98%	98%
	1.911.782.824	1.634.270.551	1.629.172.995	96%	82%	81%
	1.911.782.824	1.634.270.551	1.629.172.995	96%	82%	81%
	127.552.999	100.354.247	100.354.247	30%	24%	24%
	127.552.999	100.354.247	100.354.247	30%	24%	24%
	127.552.999	100.354.247	100.354.247	30%	24%	24%
	1.514.031.600	1.472.093.474	1.472.093.474	98%	95%	95%
	1.514.031.600	1.472.093.474	1.472.093.474	98%	95%	95%
	1.514.031.600	1.472.093.474	1.472.093.474	98%	95%	95%
	8.273.328.637	6.885.794.940	6.902.563.635	86%	72%	72%
	238.160.863	155.137.114	155.137.114	99%	65%	65%
	238.160.863	155.137.114	155.137.114	99%	65%	65%
	4.275.679.318	3.744.243.197	3.744.243.197	92%	81%	81%
	4.275.679.318	3.744.243.197	3.744.243.197	92%	81%	81%

2A65	Servicios de Protección Social Especial de Complejidad Mediana	2.655.088.344	2.636.327.273	
	0001 –BRASIL SIN MISERIA	1.563.154.544	1.588.731.419	
	0002 – tVIVIR SIN LÍMITES-CENTROS DE DÍA	25.920.000	25.920.000	
	0004 – CRACK. ES POSIBLE VENCER-ENFOQUE SOCIAL N	60.820.000	60.820.000	
	0005 – ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA ENFRENTAR AL TRABAJO	1.005.193.800	960.855.854	
2A69	Servicios de Protección Social de Alta Complejidad	785.553.332	779.300.034	
	0001 –BRASIL SIN MISERIA	765.061.741	757.088.443	
	0003 – VIVIR SIN LÍMITES-RESIDENCIAS INCLUSIVAS	20.491.591	22.211.591	
2B30	Estructuración de la Red de Servicios de Protección Social Básica	347.137.711	394.014.987	
	0001 –BRASIL SIN MISERIA	347.137.711	394.014.987	
2B31	Estructuración de la Red de Servicios de Protección Social Especial	207.510.000	216.482.500	
	0001 –BRASIL SIN MISERIA	207.510.000	216.482.500	
8893	Apoyo a la Organización, a la Gestión y a la Vigilancia Social en el Territorio. en el ámbito del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS)	791.145.364	701.583.244	
	0001 – BRASIL SIN MISERIA	791.145.364	701.583.244	
2062	Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes	97.000.000	88.063.310	
8662	Concesión de Beca para Familias con niños y adolescentes identificados en Situación de Trabajo	97.000.000	88.063.310	
	0001 –BRASIL SIN MISERIA	97.000.000	88.063.310	
2069	Seguridad Alimentaria y Nutricional	8.239.544.462	8.395.239.437	

	2.170.620.631	1.867.338.368	1.867.204.168	82%	71%	71%
	1.244.096.967	1.077.958.368	1.077.824.168	78%	68%	68%
	16.500.000	8.990.000	8.990.000	64%	35%	35%
	35.625.000	35.455.000	35.455.000	59%	58%	58%
	874.398.664	744.935.000	744.935.000	91%	78%	78%
	650.353.217	484.223.677	484.147.124	83%	62%	62%
	631.223.217	466.893.677	466.817.124	83%	62%	62%
	19.130.000	17.330.000	17.330.000	86%	78%	78%
	256.655.314	117.275.923	117.275.923	65%	30%	30%
	256.655.314	117.275.923	117.275.923	65%	30%	30%
	147.387.474	61.937.674	94.989.764	68%	29%	44%
	147.387.474	61.937.674	94.989.764	68%	29%	44%
	534.471.820	455.638.987	439.566.345	76%	65%	63%
	534.471.820	455.638.987	439.566.345	76%	65%	63%
	49.309.720	42.014.602	41.802.402	56%	48%	47%
	49.309.720	42.014.602	41.802.402	56%	48%	47%
	49.309.720	42.014.602	41.802.402	56%	48%	47%
	6.152.272.118	4.715.397.749	4.741.673.512	73%	56%	56%

20GD	Fomento a la Producción y a la Estructuración Productiva de Pueblos Indígenas. Pueblos y Comunidades Tradicionales y Agricultores Familiares	817.097.200	812.667.367	
	0002 –FOMENTO A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS RURALES	732.397.200	727.967.367	
	0003 –APOYO A LA ESTRUCTURACIÓN DE LA PRODUCCIÓN FAMILIAR	72.700.000	72.700.000	
	0004 –APOYO A LAS ACCIONES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	12.000.000	12.000.000	
2792	Distribución de Alimentos a Grupos de Población Específicos	302.000.000	302.000.000	
	0001 –DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS A GRUPOS DE POBLACIÓN	302.000.000	302.000.000	
2798	Adquisición de Alimentos Provenientes de la Agricultura Familiar	4.350.928.186	3.888.237.692	
	0002 –OPERACIONALIZACIÓN DE LA ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS	294.676.264	241.248.638	
	0003 –ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS - BSM	4.056.251.922	3.646.989.054	
8929	Implantación y Cualificación de Equipamientos y Servicios Públicos de Apoyo a la Producción. Abastecimiento y Consumo de Alimentos	328.722.160	398.774.114	
	0001 –BRASIL SIN MISERIA	328.722.160	398.774.114	
8948	Acceso al Agua para la Producción de Alimentos	2.440.796.916	2.993.560.264	
	0001 –ACCESO AL AGUA PARA CONSUMO HUMANO ***	1.195.796.916	1.446.271.669	
	0002 –ACCESO AL AGUA PARA LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS	1.245.000.000	1.547.288.595	

	374.758.040	226.160.945	290.180.365	46%	28%	36%
	356.771.426	221.785.164	285.804.584	49%	30%	39%
	14.995.455	3.665.955	3.665.955	21%	5%	5%
	2.991.159	709.826	709.826	25%	6%	6%
	211.402.344	196.595.680	154.278.086	70%	65%	51%
	211.402.344	196.595.680	154.278.086	70%	65%	51%
	2.854.589.487	2.271.880.479	2.210.201.416	73%	58%	57%
	80.759.953	30.608.486	30.322.891	33%	13%	13%
	2.773.829.534	2.241.271.993	2.179.878.525	76%	61%	60%
	245.465.501	106.225.460	106.225.460	62%	27%	27%
	245.465.501	106.225.460	106.225.460	62%	27%	27%
	2.466.056.746	1.914.535.185	1.980.788.185	82%	64%	66%
	1.179.636.848	937.348.267	937.348.267			
	1.286.419.898	977.186.918	1.043.439.918	83%	63%	67%

	2122	Programa de Gestión y Mantenimiento del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	143.297.857	138.572.475	
	4641	Publicidad de Utilidad Pública	96.716.465	88.666.465	
		0001 –BRASIL SIN MISERIA	96.716.465	88.666.465	
	4923	Evaluación y Seguimiento de Políticas de Desarrollo Social y Combate al Hambre	46.581.392	49.906.010	
		0001 –BRASIL SIN MISERIA	46.581.392	49.906.010	
Total			107.339.264.528	115.695.806.609	

Fuente: Presupuesto General de la Unión

	96.082.861	77.416.433	77.408.676	69%	56%	56%
	65.536.469	52.845.896	52.838.139	74%	60%	60%
	65.536.469	52.845.896	52.838.139	74%	60%	60%
	30.546.392	24.570.537	24.570.537	61%	49%	49%
	30.546.392	24.570.537	24.570.537	61%	49%	49%
	109.605.434.716	101.512.784.640	101.334.778.352	95%	88%	88%

EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA Y LA LUCHA POR LA SUPERACIÓN DE LA EXTREMA POBREZA EN BRASIL

*Luis Henrique Paiva, Leticia Bartholo, Joana Mostafa, Juliana Picoli Agatte,
Celso Lourenço Moreira Corrêa y Walter Shigueru Emura*

EL REGISTRO ÚNICO COMO BASE DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA

El Plan Brasil sin Miseria (BSM) se estructuró en tres ejes. El primer eje se dirigía a garantizar el acceso a ingresos a la población en extrema pobreza, por medio, especialmente, de las transferencias del Programa Bolsa Familia y del Beneficio de Prestación Continuada. El segundo buscaba garantizar a ese mismo público el acceso a los servicios básicos de salud, educación y asistencia social, por mencionar algunos. Finalmente, el tercer eje debía definir estrategias claras para mejorar la inserción productiva de los adultos pertenecientes a las familias extremadamente pobres. El Brasil sin Miseria no sólo se estructuró en base a estas tres dimensiones que ya habían guiado la creación del Programa Bolsa Familia años antes (acceso a ingresos; a los servicios de educación y salud, por medio de condicionalidades; y acciones complementarias, dirigidas a mejorar las perspectivas de las familias en el mercado productivo a corto plazo); sino que reforzó fuertemente estas dimensiones por medio del rediseño del Programa Bolsa Familia, así como por la incorporación, articulación

y creación de una serie de acciones y programas de gobierno dirigidos a este público.

Un plan tan audaz como el Brasil sin Miseria necesitaba basarse también en una estrategia osada: la llamada Búsqueda Activa, entendida como un cambio estructural en la actitud del Estado – de un Estado reactivo, a la espera de las demandas de la población, a un poder público activo, que busca comprender y satisfacer las necesidades de los más vulnerables.

Una herramienta fundamental para este cambio de actitud fue el Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal. El Registro Único siempre tuvo como objetivos permitir la convergencia de acciones para los más pobres, disminuir la fragmentación histórica en la gestión de las políticas sociales y ser un instrumento de expresión de las demandas de aquellos con mayores dificultades para exigir las al poder público, posibilitando al Estado actuar en base a esas informaciones.

Por este motivo, la frase “Conocer para Incluir” marcó el desarrollo de la séptima versión del Registro Único, a finales del 2010, e implantada a lo largo del 2011. También por esta razón el Búsqueda Activa y el Registro Único se encajaron perfectamente en la perspectiva de promover la coordinación de las políticas públicas para los más vulnerables, funcionando como un apoyo a todo el Plan Brasil sin Miseria.

En su lanzamiento, el Plan encontró en el Registro Único su pilar: la nueva versión del formulario y del sistema, disponible *on line*, ya había sido presentada en diciembre del 2010 y contaba con las condiciones mínimas para implantarse en todos los municipios brasileños. Esto se llevó a cabo principalmente en el 2011. Esta nueva versión contó con una amplia estrategia de capacitación para formación de los responsables de la recogida de informaciones y digitación de los datos, mejorando la fidelidad de estos. Se abría también la posibilidad de identificar de forma más precisa a algunos segmentos de la población que viven en condiciones específicas de vulnerabilidad.

De este modo, el Brasil sin Miseria ofreció al Registro Único la posibilidad de efectivamente concretar sus objetivos. La Búsqueda Activa significaba reflejar el esfuerzo del Estado en acercar al ciudadano el Registro Único y los programas

que utiliza, lo que requería necesariamente garantizar que las familias en extrema pobreza estuvieran inscritas en el Registro Único, con informaciones actualizadas.

Uno de los mecanismos para hacer viable este objetivo fue el cambio en las transferencias de fondos de apoyo a los municipios y estados para la gestión del Programa Bolsa Familia y del Registro Único, por medio del Índice de Gestión Descentralizada del Sistema Único de la Asistencia Social (IGD SUAS). Hubo, inicialmente, un fuerte incremento del volumen de recursos transferidos. Pero también hubo cambios en la fórmula de calcular las transferencias, que pasó a considerar no solamente a las familias beneficiarias del Programa, sino a todas aquellas inscritas en el Registro Único con renta de hasta medio salario mínimo mensual *per capita*¹.

Las transferencias de fondos del IGD SUAS se realizan por medio del Fondo Nacional de Asistencia Social. El Índice mide la ejecución de los municipios, estados y del Distrito Federal en la consecución de los objetivos relativos a la actualización del registro y al acompañamiento de las contraprestaciones de salud y educación del Programa Bolsa Familia. El resultado alcanzado por los entes federales determina el monto de recursos a transferir mensualmente.

Todos los 5.570 municipios y los 26 estados brasileños, así como el Distrito federal, pueden recibir apoyo financiero, siempre que alcancen índices mínimos de ejecución en la gestión descentralizada del Registro Único y del Programa Bolsa Familia, medidos por el IGD SUAS.

El mecanismo se creó en el 2006, dada la necesidad que tenía la Unión de apoyar a los entes federales para que asumiesen nuevas atribuciones esenciales para alcanzar los objetivos del Programa Bolsa Familia y del Registro Único, fortaleciendo las relaciones interfederales y sectoriales que garantizan el éxito de estas políticas

1 Ordenanza GM/MDS n° 319, de 29 de noviembre del 2011.

públicas. Sin el apoyo financiero de la Unión a los entes federados, habría habido grandes limitaciones para hacer frente a las responsabilidades asumidas al ingresar al Programa.

Hasta finales del 2011, el cálculo de los recursos a ser transferidos a los municipios y al Distrito Federal consideró: el índice alcanzado por el ente federado (el IGD SUAS propiamente dicho), el multiplicador financiero, cuyo valor era de R\$ 2,50, por el número de familias beneficiadas incluidas en la lista de pagos del Programa Bolsa Familia del mes anterior al mes de referencia del cálculo, hasta el límite de la estimación de familias pobres en el municipio (publicada por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre).

Con la puesta en marcha del Plan Brasil sin Miseria, en el 2011, se vio la oportunidad de mejorar el cálculo de los recursos a transferir, repercutiendo de forma más contundente el esfuerzo de los municipios para la realización de aquellas actividades que fueron marcadas como un reto a la gestión local del Programa Bolsa Familia y del Registro Único. La mejora consistió en corregir el multiplicador financiero, que pasó de R\$ 2,50 a R\$ 3,25 y en sustituir el número por el cual éste era multiplicado, que pasó a ser el número de familias inscritas en el Registro Único con una renta familiar mensual *per capita* de hasta medio salario mínimo², con tope en el límite de la estimación del número de familias identificadas como público-objetivo en el municipio.

El reconocimiento de la labor llevada a cabo por los municipios, centrada en las mejoras del modelo de apoyo financiero a los entes federales, tuvo como resultado una ampliación de los recursos totales a transferir en torno al 75% a partir del 2012. El monto de fondos transferidos a las entidades federadas aumentó de R\$ 288,5 millones en el 2011 a R\$ 507 millones en el 2012.

² Contó con datos actualizados en los últimos dos años.

Este cambio hizo que el apoyo de la Unión fuera más sólido en relación a los nuevos esfuerzos y acciones dirigidas a la superación de la pobreza extrema en todo el territorio nacional, valorando el trabajo del Búsqueda Activa de las familias pobres en los municipios para su inclusión en el Registro Único. Con esto, el número de registros³ de familias de bajos ingresos pasó de 18,5 millones en junio del 2013 a 24,0 millones en junio del 2014.⁴ De esta manera, se tiene cerca del 40% del total de la población brasileña identificada, con posibilidad de acceder a más de 20 programas sociales solamente a nivel federal.

También se realizó un esfuerzo en la identificación⁵ de familias de segmentos tradicionales o poblaciones específicas, que viven en condiciones más vulnerables, y marcadas por la presencia de variados prejuicios, disonancias lingüísticas, culturales y políticas con respecto a los equipos y funcionarios públicos (y, muchas veces también respecto a otros miembros de la sociedad). Este trabajo se inició en el 2004, con la posibilidad de identificar a los indígenas y quilombolas⁶, pero la consolidación de sus instrumentos, estrategias y normas sólo se produjo tras la entrada en funcionamiento de la Séptima Versión del Registro Único. La puesta en marcha de esta versión, en un contexto de intenso diálogo con la sociedad, fue fundamental para la movilización y la recogida adecuada de la información que permite hoy al Estado brasileño, identificar a 15 grupos tradicionales o específicos de población para intervenir y mejorar sus condiciones de vida.

3 Se refiere solamente a los registros actualizados en los últimos 48 meses, teniendo en cuenta que los demás no se consideran para fines de implementación de políticas públicas. Y solamente aquellos de familias con renta mensual de hasta medio salario mínimo.

4 Incluyendo todas las franjas de renta y solamente los registros que fueron actualizados por lo menos una vez en los últimos 4 años.

5 Se refiere a una marca hecha en un campo específico del formulario del Registro Único, dejando claro al poder público que determinada familia forma parte de un segmento de población tradicional o específica.

6 N. de T. - Las quilombolas se refieren a las comunidades de afrodescendientes que viven en las zonas rurales, cuyos derechos como pueblos tradicionales han sido reconocidos en la Constitución de Brasil de 1988.

Además de los grupos tradicionales, como indígenas, quilombolas, gitanos y ribeirinhos⁷, también se identifican a las familias que se encuentran en situaciones específicas, muchas veces transitorias, pero que constituyen una forma particular de vivir o que son objeto de prejuicios o vulneraciones en función de determinada condición. En esta categoría se encuentran, por ejemplo, la población en situación de calle, los recicladores y las familias con personas presas en el sistema carcelario. En junio del 2014, había 1,27 millones de familias de 15 grupos de poblaciones tradicionales o específicas registradas en el Registro Único (poco más del 5% del total de los 24 millones de familias registradas⁸). Cerca del 90% de esos 1,27 millones de familias (concretamente 1,15 millones) fueron identificadas entre junio del 2011 y junio del 2014, esto es, tres años después del inicio del Plan Brasil sin Miseria. Este incremento muestra el esfuerzo continuo del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre en la mejora de la calidad de las informaciones del Registro Único por medio de la descentralización y la extensión de los equipos de asistencia social en el territorio, conociendo mejor las situaciones en que vive la población, y también haciendo posible un mayor acceso de las personas con problemas de desplazamiento.

Además de los avances en la identificación de los grupos y poblaciones tradicionales y específicas, la nueva versión del formulario del Registro Único también inauguró el registro de personas sin documentación civil, mejoró sustancialmente la identificación de personas con discapacidad y estandarizó la dirección de las familias. En el 2014 se dio un gran paso para georreferenciar las informaciones del Registro Único a partir de las informaciones de las secciones censales, definidos por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Esto mejora de forma significativa los usos del Registro Único a nivel intramunicipal para la planificación y la gestión de las políticas públicas.

7 N. de T.- Los ribeirinhos se refiere a los habitantes de las riberas de los ríos de la zona Amazónica.

8 Sólo contadas las familias con hasta 48 meses de falta de actualización registral.

La variedad de informaciones socioeconómicas del Registro Único permitió al Brasil sin Miseria actuar sobre la pobreza no sólo en el ámbito de insuficiencia de ingresos, sino en sus diferentes dimensiones. Hizo posible que llegara la educación integral a las escuelas donde la mayor parte de los niños son beneficiarios del Programa Bolsa Familia, posibilitando la adecuación de los cursos de formación técnica al perfil de los más pobres y movilizarlos para su matrícula; llevó cisternas a quienes todavía no tenían agua potable para beber y energía eléctrica a los niños que todavía estudiaban bajo la luz de una linterna. Al mismo tiempo, si el Registro Único dio todo este soporte al Brasil sin Miseria, fue solamente porque el Plan lo reconoció y apostó por su potencial, en una simbiosis perfecta para combatir la pobreza.

LA SEGURIDAD DE INGRESOS Y LOS CAMBIOS EN LOS BENEFICIOS DEL PROGRAMA BOLSA FAMILIA

Como resultado del Plan Brasil sin Miseria, también se modificó el diseño de los beneficios del Programa Bolsa Familia. El objetivo de superar la pobreza extrema en un corto período de tiempo dio lugar, primero, a reconocer la existencia de familias extremadamente pobres que todavía no estaban en el Programa. También fue necesario reconocer que muchos de los beneficiarios del Programa, incluso recibiendo el beneficio monetario, permanecían en la extrema pobreza, debido a que el importe transferido sumado a los ingresos originales de las familias todavía era insuficiente para que estas superaran las líneas establecidas por el Plan, que en esa fecha era de R\$ 70 *per capita* mensuales.

Si el primer reconocimiento llevó a la estrategia del Búsqueda Activa hacia el registro y actualización de información, el segundo generó cambios importantes en los beneficios pagados por el Programa Bolsa Familia. De esta forma, la primera medida, de cara a los nuevos desafíos, fue previa al lanzamiento oficial del Plan: el anuncio, en el primer semestre del 2011, del reajuste de los beneficios. Valoraciones realizadas en la época señalaban que la extrema pobreza brasileña estaba concentrada

en los niños y jóvenes. Los reajustes instituidos por el Decreto n° 7.447, de marzo del 2011, elevaron los valores del Beneficio Básico de R\$ 68 a R\$ 70, del Beneficio Variable Vinculado al Adolescente (BVJ) de R\$ 33 a R\$ 38 y, principalmente, de los Beneficios Variables, dirigidos a los niños y adolescentes hasta los 15 años, de R\$ 22 a R\$ 32. El reajuste nominal de los beneficios variables fue superior al 45%, con la idea de atender a este segmento, habiendo comprobado su importancia para la superación de la pobreza extrema.

Estos reajustes incrementaron las transferencias del Programa Bolsa Familia de R\$ 1,22 billones en marzo del 2011 a R\$ 1,46 billones en abril del 2011. Los beneficios medios recibidos por las familias del Programa crecieron un 19%, pasando de R\$ 95 a R\$ 113 en los meses mencionados.

En el segundo semestre del 2011, se anunció el aumento del número máximo de beneficiarios variables por familia, que pasó de tres a cinco, y la implementación del Beneficio Variable Lactante (BVN) y Beneficio Variable a la Gestante (BVG), dirigidos a las familias beneficiarias que se encontraban en situación de pobreza o extrema pobreza y que estaban formadas por niños entre 0 y 6 meses y/o embarazadas entre 14 y 44 años. Estos beneficios fueron instituidos con el objetivo de aumentar la protección a la madre y al recién nacido durante la gestación y los primeros meses de vida del bebé.

Orientada a la consolidación del Programa Bolsa Familia como elemento relevante del sistema de protección social brasileño, se creó una medida llamada “retorno garantizado”, que - como su nombre lo sugiere - garantiza a las familias beneficiarias que se desvinculen del Programa de forma voluntaria, el derecho a regresar inmediatamente al Programa Bolsa Familia, en el caso de que vuelvan a tener el perfil para el Programa, en un plazo de hasta 36 meses. Con esta medida, se buscó proporcionar a la familia la seguridad necesaria para que aprovechara las oportunidades de mejorar su vida sin el riesgo de que, en un eventual regreso a la situación de pobreza o extrema pobreza, tengan que pasar de nuevo por el ciclo habitual de concesión de los beneficios.

El “retorno garantizado” complementa otra medida adoptada desde el 2009, que buscaba asegurar la continuidad en la recepción de los beneficios a las familias que alcanzaran una renta mayor que la renta de elegibilidad. Se trata de la “regla de permanencia”, que garantiza a la familia beneficiaria cerca de dos años de recepción del beneficio en la hipótesis de que la renta *per capita* de la familia pasara la renta de elegibilidad, hasta el límite de medio salario mínimo. Esta medida creó unas garantías de protección a los beneficiarios del Programa frente a la inestabilidad de sus ingresos mientras se consolidaba su situación de mejora de renta. Según los datos de abril del 2014, 1,27 millones de familias del Programa Bolsa Familia estaban sujetos a la regla de la permanencia, de las cuales 936,5 mil lo hacía por más de 6 meses.

Pero el principal cambio en los beneficios del Programa Bolsa Familia en el camino de la erradicación de la pobreza extrema, fue la creación del Beneficio de Superación de la Extrema Pobreza (BSP), inserto en el ámbito de la Acción Brasil Cariñoso⁹, lanzado en mayo del 2012. Se trata de un beneficio destinado a las familias que a pesar de los ingresos propios y los beneficios tradicionales del Programa Bolsa Familia, continuaban con una renta familiar *per capita* igual o inferior a la línea oficial de extrema pobreza. De esta forma, el nuevo beneficio asumió un valor complementario para que las familias beneficiadas pasaran la línea de extrema pobreza, que actualmente es de R\$ 77 mensual por persona¹⁰.

El pago de Beneficio de Superación de la Extrema Pobreza se implementó en tres fases. La primera comenzó en junio del 2012, llegando a familias con niños de hasta 6 años. En diciembre del 2012, el beneficio comenzó la atención a familias con niños y adolescentes hasta los 15 años. Finalmente, en marzo del 2013, se amplió la cobertura para

9 Para más informaciones, consultar el texto de este volumen que trata de los resultados de los ejes del Brasil sin Miseria.

10 Cuando el Beneficio de Superación de Extrema Pobreza se lanzó, la referencia monetaria para la línea de extrema pobreza era de R\$ 70. El reajuste a R\$ 77 se dio en junio del 2014. Para más informaciones sobre la definición de la línea de extrema pobreza, consultar el artículo “La línea de extrema pobreza y el público-objetivo del Brasil sin Miseria” en este volumen.

todas las familias que permanecían en situación de pobreza extrema después de recibir los beneficios del Programa Bolsa Familia, independientemente de su composición.

Durante el primer mes de implementación de la primera fase, el Beneficio de Superación de la Extrema Pobreza se concedió a 1,97 millones de familias, destinando cerca de R\$ 170 millones en el pago. Después de la primera expansión, el beneficio pasó a atender a 2,18 millones de familias, con un costo de R\$ 330 millones por mes. A partir de marzo del 2013, cuando el beneficio se extendió a todos los que todavía estaban en situación de pobreza extrema, este pasó a ser pagado a 4,79 millones de familias, con transferencias de R\$ 400,2 millones por mes, lo que representó la última expansión significativa del beneficio.

Las medidas presentadas fueron complementadas, recientemente, con el reajuste de beneficios aprobados por el Decreto n° 8.232, del 30 de abril del 2014. El beneficio básico aumentó de R\$ 70 a R\$ 77; los beneficios variables¹¹, de R\$ 32 a R\$ 35; y el Beneficio Variable Vinculado al Adolescente, de R\$ 38 a R\$ 42. En este caso, se modificó también el nivel de renta *per capita* que se consideraba para la definición de las líneas de pobreza y extrema pobreza del Programa, que pasaron a ser, respectivamente, de R\$ 154,00 y R\$ 77,00. Comparando las nóminas de pagos, el mes de mayo del 2014 registró R\$ 2,08 billones y la de junio del 2014 R\$ 2,36 billones, lo que indica un crecimiento del 13,4%, mostrando una vez más los esfuerzos por la superación de la pobreza extrema brasileña. El beneficio medio subió de R\$ 150 a R\$ 168, significando un aumento del 12,3%.

Si por un lado los retos de crecimiento y consolidación del Programa Bolsa Familia siguen siendo inmensos, en especial respecto a los aspectos relativos a su operacionalización, por su parte, el conjunto de las medidas adoptadas durante ese período contribuyó a fortalecer el sistema de protección social brasileño, al establecer un piso de protección social a nivel nacional, llegando a los grupos de población en

11 Pagos a niños y adolescentes de hasta 15 años, embarazadas y mujeres con niños amamantando.

situación de vulnerabilidad, en especial niños y jóvenes, con el objetivo de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

AMPLIANDO EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS: LA MEJORA DE LAS CONDICIONALIDADES Y DEL REGISTRO ÚNICO

El eje del acceso a los servicios del Plan Brasil sin Miseria también reforzó el ámbito de acción del Programa Bolsa Familia y del Registro Único. Primero, desafió el Programa Bolsa Familia al aumentar el número de familias supervisadas por las condicionalidades del Programa; segundo, posibilitó la ampliación del enfoque de derechos en el ámbito de las condiciones. Finalmente, lo convirtió en un Programa de utilidad al orientarlo a los servicios de salud, educación y asistencia social, haciendo del Registro Único un instrumento de coordinación de políticas públicas y de combate a la pobreza en sus múltiples dimensiones.

El fortalecimiento de la perspectiva de los derechos en las condicionalidades del Programa Bolsa Familia.

Las condicionalidades del Programa Bolsa Familia deben entenderse como compromisos asumidos entre el poder público y las familias. Hay condiciones en las áreas de educación y salud: los niños y adolescentes entre 6 y 15 años tienen que asistir a la escuela con una frecuencia mínima del 85%, y los jóvenes de 16 y 17 años con un mínimo del 75% de asistencia en los días lectivos. Los niños de hasta 6 años deben cumplir con el calendario de vacunación y las revisiones médicas establecidas y las embarazadas necesitan tener acompañamiento prenatal. El principal objetivo de las condicionalidades es estimular el acceso de los más pobres a los servicios sociales básicos de educación, salud y asistencia social y contribuir a romper el ciclo de la pobreza intergeneracional.

Verificar el acceso de los beneficiarios del Programa Bolsa Familia a sus derechos básicos de salud y educación es algo que sólo se justifica por el contexto histórico de desigualdad vivido por las familias en situación de pobreza. La necesidad de reforzar el acceso a esas políticas viene, por lo tanto, de la certeza que los problemas vividos por las familias en situación de pobreza no son sólo por ingresos insuficientes, sino también porque ellas tienen más dificultades de carácter histórico para acceder a estos servicios ya sea por la oferta inadecuada o por la situación de vulnerabilidad y riesgo social.

En la opinión general, las condicionalidades son entendidas como compromisos asumidos por las familias. En la gestión del Programa, son entendidas principalmente como compromisos asumidos por el Estado, con el fin de garantizar el derecho de los más pobres a la educación y salud. Cada familia que abandona el Programa por no conseguir mantener a los niños y adolescentes en la escuela o cumplir con la agenda de salud, deja en evidencia un fracaso del Estado brasileño.

Desde el inicio del Plan Brasil sin Miseria, el público que fue acompañado a partir del seguimiento de las condicionalidades aumentó: de 14,9 millones en el 2010 a 16 millones en el 2014. Esta ampliación sustancial del acompañamiento en el área de educación deriva no sólo de la mejora en la articulación entre las redes educativas, sino también del esfuerzo técnico conjunto de la Secretaría Nacional de Ingresos de Ciudadanía (SENARC), del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Anísio Teixeira (INEP) y de la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización, Diversidad e Inclusión (SECADI/Ministerio de Educación).

Cada año, las informaciones de las escuelas de niños y adolescentes del Registro Único y del sistema de acompañamiento de las condicionalidades del Programa Bolsa Familia (Sistema Presencia/MEC) se cruzan con las cifras más actuales del Censo Escolar, con la finalidad de identificar la información de la escuela a la que el estudiante asiste y hacer viable el acompañamiento de las condicionalidades. Las informaciones incompletas o desactualizadas sobre las escuelas hacen que haya estudiantes a los que no se localiza y, por lo tanto, no se les puede hacer acompañamiento frecuente.

A este grupo de alumnos se les llama los “no localizados”. En general, éstos reflejan situaciones transitorias de cambio de domicilio y de escuela que por su temporalidad los sistemas no consiguen captar. La cuota de estos refleja, sin embargo, sólo las limitaciones del cruce de las bases de datos.

Por esto, en el 2013, en un esfuerzo operativo conjunto, la SENARC, el INEP y la SECADI, mejoraron el modo de cruzar las informaciones, incluyendo un algoritmo que codifica las palabras de acuerdo con sus fonemas para que puedan compararse no en la escritura, si no en la fonética. O sea, si antes Michele, Michelle y Michelly difícilmente serían identificadas como una sola persona, el nuevo algoritmo permitía esta identificación, pues compara los sonidos del nombre y no las letras.

Con esta mejora, el porcentaje de acompañamiento en la educación aumentó y alcanzó, por primera vez, resultados superiores al 90%. Mientras en octubre/noviembre del 2012 el acompañamiento fue del 87,3%, ese porcentaje subió hasta el 92,0% en el mismo período del 2013.

De este modo, la mejora en el incremento del cálculo del Programa Bolsa Familia permitió que se llegase a 16 millones de niños y adolescentes con asistencia escolar supervisada y, por lo tanto, pudieron ser acompañados por los servicios de asistencia social en el caso de dificultades en el cumplimiento de las condicionalidades.

Garantizar el acceso al servicio de acompañamiento para las familias en situación de incumplimiento de las condicionalidades que fue desarrollado por los equipos del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), constituyó otro de los cambios realizados en el contexto del Plan Brasil sin Miseria, que amplió la perspectiva del ejercicio de los derechos presentes en las condicionalidades.

Las consecuencias del incumplimiento de las condicionalidades sobre el pago de los beneficios a las familias siempre fueron graduales, desde una advertencia hasta la cancelación del beneficio (la salida de la familia del Programa), y pasando por acciones de bloqueo y suspensión del beneficio (que impiden temporalmente a la

familia retirar el beneficio). Sin embargo, según las reglas vigentes hasta el 2012, los incumplimientos reiterados de las condiciones podrían culminar en la cancelación del beneficio, aunque la familia aún tuviera acceso a los servicios de asistencia social. Esta lógica de cancelación acababa por oponerse al propósito de la condicionalidad de identificar los motivos reales que imposibilitaban el acceso a la educación, la salud y de reforzar la capacidad de la familia para ejercer sus derechos básicos. Esto porque la cancelación provocaba la exclusión de la familia del Programa sin que, necesariamente, las causas que la generaron hubiesen sido identificadas y subsanadas. Como consecuencia, el Estado muchas veces dejaba de acompañar a las familias que necesitaban de aún mayor apoyo para superar sus dificultades.

Con la modificación de la norma en el 2012 el escenario cambió, reforzando el presupuesto de que las familias que incumplían reiteradamente las condicionalidades del Programa – es decir, que no consiguen un acceso regular a los servicios de educación y salud – podían estar viviendo una situación grave de vulnerabilidad social, exigiendo una atención prioritaria por parte del poder público¹².

Buscando garantizar que las familias que incumplen las condiciones tengan atención prioritaria por parte del Estado, la nueva regla para la cancelación de los beneficios del Programa Bolsa Familia por incumplimiento fue alterada para conseguir que a ninguna familia del Programa se le cancelara el beneficio sin haber sido antes acompañada por el sistema. La cancelación sólo puede ocurrir si la familia con el beneficio suspendido fuera acompañada por la asistencia social y si, pasados 12 meses desde el inicio del acompañamiento registrado en el Sistema de Condicionalidad (Sicon), continuara incumpliendo las condiciones. Con la nueva medida, la caída en el número de familias que salieron del Programa por el incumplimiento fue brutal: de 17.573 en mayo del 2012 a apenas 241 familias en mayo del 2014.

12 Ordenanza GM/MDS n° 251, del 12 de diciembre del 2012.

Otra importante innovación aportada por la nueva norma fue la posibilidad de garantizar el beneficio del Programa Bolsa Familia cuando la familia estuviese acompañada por la asistencia social. En el momento en que se produce el registro del acompañamiento familiar, el técnico de la asistencia social que realiza el trabajo con la familia puede decidir que se mantengan los beneficios financieros transferidos por el Programa. El área de asistencia social municipal, al conocer la realidad de la familia e incluirla en los servicios, pasa a tener autonomía para decidir sobre el mantenimiento del beneficio, evitando que la interrupción del ingreso conlleve a reforzar las dificultades por las que atraviesa la familia.

El Programa Bolsa Familia como promotor de la universalización de los servicios públicos

La articulación del Programa Bolsa Familia con las áreas de educación y salud permite el acompañamiento de la asistencia a la escuela de más de 16 millones de estudiantes y de la agenda de salud de 8,7 millones de familias, en una acción intersectorial orquestada y periódica con el objetivo de romper el ciclo de la pobreza entre generaciones. Pero dicha articulación no se reduce a la gestión de la condicionalidad: ésta también proporciona que el Programa Bolsa Familia funcione como un agente de equidad, que dirige la cobertura de los servicios hacia la atención universal. La salud y la educación, sabemos, son derechos de todos. Y el Programa Bolsa Familia hace que lleguen efectivamente a los que más lo necesitan.

El acompañamiento de la asistencia a la escuela de los estudiantes beneficiarios del Programa Bolsa Familia, realizada mensualmente, hace posible identificar las escuelas y los territorios donde están los estudiantes de mayor vulnerabilidad (pobreza y extrema pobreza) en el país. Este mapeamiento ha funcionado como un instrumento estratégico de orientación de políticas públicas hacia este segmento. De este modo, el MDS y el MEC establecieron la colaboración para garantizar que las escuelas donde la mayor parte de los estudiantes son del Programa Bolsa Familia,

sean prioritarias a la hora de ser aceptadas en el Programa Más Educación (PME), dirigido a aumentar la oferta de la educación integral.

Iniciada en el 2011, esta colaboración alcanzó resultados significativos en el 2013: más de 49 mil escuelas públicas en el país se unieron al Programa Más Educación en aquel año, entre las cuales el 65% (o sea, 32 mil escuelas) corresponden a escuelas donde los beneficiarios son mayoría dentro de los estudiantes. Esto significa que los estudiantes del Programa Bolsa Familia de estas 32 mil escuelas tienen acceso potencial a la educación integral con una jornada ampliada, con un mínimo de siete horas diarias.

En relación al área de salud, la colaboración se estableció con el Programa Salud en la Escuela (PSE), que se destaca por la prevención de enfermedades y por la promoción de la salud desde una perspectiva más amplia, que va más allá de la revisión clínica de los estudiantes y ve a la escuela como un espacio de promoción de salud con calidad, con capacidad para su replicación. Los resultados de la colaboración entre el Programa Bolsa Familia y el Programa Salud en la Escuela, en el 2013, fueron de 44 mil escuelas con mayoría de estudiantes beneficiarios del Programa Bolsa Familia que pasaron a integrarse en el Programa Salud en la Escuela, de los cuales 22 mil fueron contemplados simultáneamente por el PME y por el PSE.

Tanto el Programa Salud en la Escuela como el Programa Más Educación promueven acciones estructurales en salud y educación para los niños y adolescentes, priorizando aquellos en situación de pobreza y extrema pobreza, público beneficiario del Programa Bolsa Familia (PBF). El principal objetivo a largo plazo de las colaboraciones es contribuir a consolidar la garantía del acceso a las políticas públicas por parte de aquellos que más lo necesitan.

Esta colaboración interministerial no termina con la intervención de las escuelas con mayoría de estudiantes beneficiarios del PBF en la educación integral. Teniendo en cuenta los aspectos relacionados a la multidimensionalidad de la pobreza, propone desarrollar una agenda específica, por medio de acciones intersectoriales, sobre todo entre la asistencia social, educación, cultura y deporte. El objetivo es que la plataforma constituida para el acompañamiento de las

condicionalidades permita aportar algunas luces sobre la desigualdad en el acceso a los servicios de educación y salud, con la finalidad de que el Estado, actuando de manera intersectorial, priorice los esfuerzos para que las familias más pobres hagan efectivos sus derechos, potenciando su desarrollo y contribuyendo a romper el ciclo de la pobreza entre generaciones.

Todo esto muestra la acción multidimensional en el combate a la pobreza presente en el Bolsa Familia, que se intensificó con el Plan Brasil sin Miseria y que tiene en el actual uso del Registro Único su principal exponente.

ACCESO A LAS OPORTUNIDADES: EL PAPEL DEL REGISTRO ÚNICO EN LA COORDINACIÓN DE LAS ACCIONES SOCIALES EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

El Programa Brasil sin Miseria profundizó el proceso de uso intenso del Registro Único como un elemento articulador de la oferta de servicios y programas para las familias de bajos ingresos. La estrategia del Plan organizó la oferta de los programas y servicios más allá de la transferencia de renta y del refuerzo a los derechos universales básicos de educación y salud, que las condicionalidades del Programa Bolsa Familia ya realizaba, dando visibilidad a las demandas de esta población hacia el interior y el exterior del gobierno federal.

Con la variedad de informaciones socioeconómicas y la realización del objetivo general, el Registro Único fue el instrumento capaz de visibilizar esas demandas, permitiendo al Plan Brasil sin Miseria actuar sobre las diferentes caras de la pobreza: la baja cobertura de atenciones a la primera infancia, la escasa formación profesional y técnica, la falta de vivienda digna, la falta de acceso al agua potable para el consumo y para los cultivos, entre muchas otras carencias.

Con esta mirada multidimensional, la estrategia del Plan Brasil sin Miseria incrementó, por un lado, la gama de políticas ofertadas a las familias extremadamente

pobres al promover una amplia negociación de la expansión de la oferta o priorización de estos servicios y programas; y por otra parte, trabajó en el lado de la demanda, al estimular la Búsqueda Activa de las familias que todavía no habían sido contactadas por el Registro Único. En ambas dimensiones, la estrategia avanzó en relación al papel que el Registro Único cumplía hasta entonces, adquiriendo la condición de herramienta de coordinación de acciones del Estado para un público específico.

Es necesario recordar que el Registro Único es solamente un instrumento, y no asegura en sí mismo la coordinación de políticas constatadas en el Plan Brasil sin Miseria. Pero la existencia de este instrumento hizo viable la articulación entre las diversas políticas públicas, en la medida que hizo posible que los objetivos del Plan se realizaran. Ya sea en la demanda de inscripción y actualización del registro, o en su utilización para ofertar servicios, el Registro Único lideró las negociaciones y articulaciones entre las áreas del gobierno implicadas en el Plan Brasil sin Miseria. Por otra parte, aunque la articulación era dirigida por el gobierno federal, esta involucró a los tres niveles de gobierno.

Las acciones del Búsqueda Activa mencionadas en la sección 1 requirieron articulaciones entre las diversas áreas y el establecimiento de colaboraciones en las localidades donde se había identificado a familias o segmentos de población todavía no registrados. De este modo, los organismos federales con unidades descentralizadas (como el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y la Fundación Nacional del Indio (Funai)) fueron movilizados por el Búsqueda Activa especialmente para los casos de acampados, asentados e indígenas. También se vivió un proceso similar con las secretarías de diversidad o derechos humanos a nivel estatal o municipal, con las que hubo intensos debates y se diseñaron planes de acción conjunta para luchar contra el prejuicio institucional y los recelos relativos a la autodeclaración de los grupos como quilombolas, comunidades de terreiro¹³ y gitanos, entre otros.

13 N. de T.- Son comunidades religiosas y políticas donde se promueve, practica y conserva la identidad cultural de origen africano.

Por otro lado, la oferta de servicios necesitó perfeccionar la relación del Registro Único con los programas de usuarios en los diferentes niveles de la federación, tal como lo demuestra el ejemplo de la franja 1 del Programa Mi Casa Mi Vida, dirigido a familias de bajos ingresos. Para su realización se necesitó de una intensa articulación entre las secretarías municipales de la vivienda con las secretarías de asistencia. Lo mismo ocurrió con los organismos federales de atención a la ciudadanía, como el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), en el caso de la oferta de la seguridad social para las amas de casa de bajos ingresos. En esa situación, la necesidad de estar en el Registro Único implicó el establecimiento de un flujo de informaciones y acuerdos entre la gestión del Registro Único y los empleados de las agencias del INSS.

La mera inclusión y actualización del registro no garantiza una visión integrada de los beneficiarios de un paquete de políticas públicas. Es necesario construir *expertis* y articulaciones con el suficiente poder como para promover el retorno efectivo de las informaciones de los programas de usuarios del Registro Único, con la finalidad de identificar a los beneficiarios de los programas y servicios. Así, aunque el Registro Único se haya constituido como la principal puerta de entrada para el paquete de acciones del Plan Brasil sin Miseria, solamente la gestión de esos servicios y programas, ejecutados por los diferentes ministerios, tiene la información final de los ciudadanos que efectivamente tuvieron acceso a estos. La información de acceso a la oferta pública necesita ser recogida, comprobada, transferida y comparada con el Registro Único para poder contrastar las demandas de la población pobre con las políticas sociales que se ofrecen a este público.

Se abre entonces un campo de evaluación para la adecuación de esta oferta y de su impacto. En otras palabras, la inclusión y actualización del público objetivo del Plan Brasil sin Miseria en el Registro Único permitió analizar la extensión y evaluar los efectos de esta oferta integrada, de forma sistemática y segura.

En resumen, el Registro Único proporcionó al País no sólo una tecnología sin igual de identificación del grupo más vulnerable de su población, sino también un instrumento de superación de la fragmentación histórica que marcó el desarrollo de

nuestras políticas sociales. El éxito de la estrategia requiere articulaciones a nivel federal, estatal y municipal que exigen regulación, instrumentos técnicos, recursos humanos capacitados y, principalmente, fuerza y voluntad política para llevarla a cabo. Por esto, la articulación de las diversas políticas entorno a un objetivo común no está exenta de innumerables conflictos y confrontaciones. Estos obstáculos están siendo superados por el incremento constante y paulatino de las capacidades institucionales en los tres niveles de gobierno, pero también por el amplio compromiso de esta red de políticas sociales con un objetivo simple y urgente: superar la pobreza extrema y reducir la desigualdad en nuestra sociedad.

COMBATE A LA DESIGUALDAD Y ACCESO A LA EDUCACIÓN: SU PAPEL EN EL ÁMBITO DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA

José Henrique Paim Fernandes

La literatura reciente sobre políticas públicas aborda con bastante énfasis los problemas resultantes de la segmentación y fragmentación de las políticas, resaltando la necesidad de aumentar la interacción y la sinergia entre los diferentes actores estatales como condición para que la política pública sea más eficiente, eficaz y efectiva¹. La cuestión de la intersectorialidad se considera necesaria para enfrentar los problemas reales que, en su conjunto y complejidad, exigen medidas que crucen los límites establecidos por los ministerios, secretarías y hasta el mismo ámbito federal, exigiendo un mayor esfuerzo en la coordinación de la acción estatal. La desigualdad social histórica en Brasil es uno de estos casos. No se puede distinguir con claridad en qué medida la pobreza es el resultado o la causa de la falta de una alimentación adecuada, condiciones de salud, empleo y educación. El hecho es, que las acciones segmentadas difícilmente serán suficientes para hacer frente al desafío de reducir la pobreza.

1 LOPES DA SILVA (2013) y la bibliografía allí citada.

En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), y más específicamente el Plan Brasil sin Miseria, ejemplifica lo que resulta más efectivo en la ejecución de políticas públicas al reconocer la necesidad de coordinar sus acciones con otros actores. A su vez, el Ministerio de Educación (MEC), se pone a disposición como colaborador para enfrentar los problemas sociales más graves del país, convencido de que es la educación la que permite transformar la inclusión social en una realidad permanente. La desigualdad extrema que, históricamente marcó el desarrollo económico y social de Brasil, requiere ser enfrentada de manera directa por medio de políticas públicas de transferencia de renta. Sin perjuicio del impacto extremadamente positivo de las demás políticas sociales, estamos convencidos de que la educación es la que asegura la superación definitiva de la situación de pobreza, pues abre un camino de oportunidades para todos.

Este artículo abordará los programas del Brasil sin Miseria realizados en colaboración con el MEC, así como los detalles de las acciones que se están desarrollando para conseguir el éxito de las estrategias del plan. Veremos cómo, a partir de la interacción entre el MEC y el MDS, es posible desarrollar tecnologías en políticas públicas (como por ejemplo, la Búsqueda Activa² y la compatibilización entre la demanda de formación profesional y su oferta) que seguramente serán utilizadas en los demás programas del MEC.

El Plan Brasil sin Miseria tiene tres ejes: (i) ingreso garantizado; (ii) inclusión productiva; y (iii) acceso a servicios. En las siguientes líneas, analizaremos solamente las acciones del MEC en su articulación con el Plan. En el eje de ingreso garantizado, la principal iniciativa es el Programa Bolsa Familia, teniendo el MEC que acompañar la condicionalidad en el ámbito de educación necesaria para la entrega de los beneficios del mencionado programa. Con respecto a este mismo eje, el acompañamiento del Beneficio de Prestación Continuada cuenta con el apoyo del MEC en la realización del

² Para más informaciones sobre la estrategia de la Búsqueda Activa, ver lo artículo “El Programa Bolsa Familia y la lucha para la superación de la extrema pobreza en Brasil” en este libro.

control anual de los beneficiarios. En el eje de la inclusión productiva, le corresponde al MEC la oferta de cursos de formación profesional por medio del Programa Nacional para el Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (Pronatec). Finalmente, en el eje de acceso a servicios, tenemos la Acción Brasil Cariñoso.

Inicialmente abordaremos la Acción Brasil Cariñoso, para continuar discutiendo el control de la condicionalidad del Programa Bolsa Familia y el BPC. Luego se abordará el Pronatec, en lo que se refiere a la interacción entre el MEC y el MDS. Finalmente, mencionaremos las tecnologías de políticas públicas que la intersectorialidad permitió desarrollar y como éstas pueden ser utilizadas en futuras acciones del Ministerio de Educación.

El camino para la superación de la pobreza y extrema pobreza pasa, ciertamente, por la educación, la cual a su vez tiene una estrecha relación con el desarrollo social, lo que hace que la actuación conjunta entre el MEC y el MDS sea una excelente estrategia para enfrentar la desigualdad.

ACCIÓN BRASIL CARIÑOSO

Desde la primera infancia, los niños necesitan de cuidados y educación para desarrollarse plenamente. En Brasil, es un deber del Estado garantizar este derecho. El objetivo de la educación infantil es promover el desarrollo integral del niño en sus aspectos físico, psicológico, intelectual y social, estimulando sus necesidades de interacción y experimentación para la formación de su identidad. La educación infantil también ofrece un importante apoyo a las familias. La guardería y los establecimientos de educación pre-escolar son espacios para todos, de ampliación de las experiencias con las cuales los niños y los padres están habituados.

La educación infantil de calidad es el remedio más eficaz para combatir la desigualdad: posibilitar la alfabetización a la edad precisa y dar una mayor cobertura en las guarderías y preescolares es el primer paso para romper el círculo de la

reproducción de la inequidad social. Garantizar el acceso a la educación infantil para los niños en situación de pobreza y extrema pobreza es una acción estratégica de combate a la desigualdad en el origen.

La Acción Brasil Cariñoso pactó como prioridad en el ámbito de los tres ministerios (MDS, MEC y Ministerio de Salud), sacar de la invisibilidad a los niños de cero a cinco años de edad, y apostó por atender a sus necesidades de cuidado, protección y desarrollo. El Brasil Cariñoso tiene como principio orientador la valoración de la primera infancia y fundamenta sus acciones en compartir intersectorialmente el presupuesto, la gestión, la implementación y el seguimiento de las diferentes acciones.

En el ámbito del Ministerio de Educación, la atención a los niños de cero a cinco años significa ampliar la inversión en las políticas de educación infantil. Los niños más pequeños (de hasta 48 meses) y en situación de pobreza, tienen prioridad de atención en las guarderías. Este trabajo se realiza en colaboración con el MDS, el cual indica al MEC los niños que son originarios de familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia. Los recursos provienen del Plan Brasil sin Miseria y la puesta en funcionamiento queda a cargo del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) del MEC, con el fin de complementar el presupuesto de los sistemas de enseñanza para hacer posible la atención de estos. De esta forma, los municipios que tengan niños en el Programa Bolsa Familia matriculados en guarderías públicas o en convenio con el Estado, reciben fondos financieros en un 50% superior a los que ya eran realizados por el Fundeb³.

Este apoyo se oferta como parte de una estrategia para estimular la atención prioritaria de los niños que vienen de hogares más necesitados. Además de esto, los municipios que antes no tenían recursos propios y, por tanto, no tenían incentivos para ampliar la educación infantil, pasaron a contar con el anticipo del costo de

3 Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación.

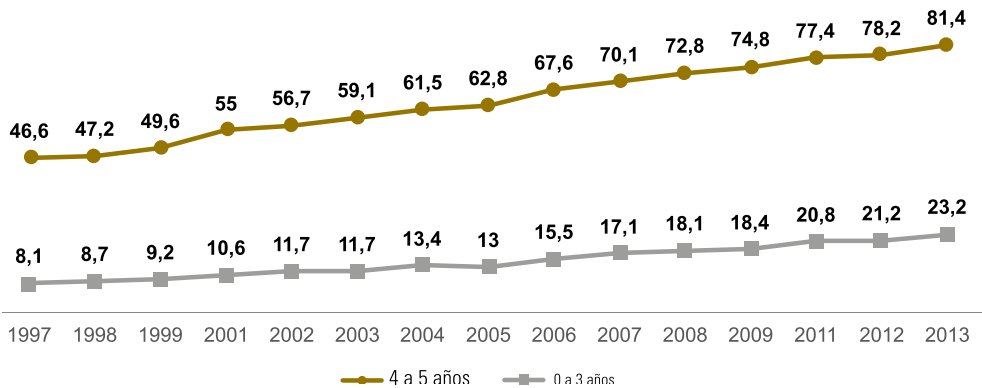
las nuevas matrículas de las clases de educación infantil. Los recursos adicionales ampliaron y mejoraron la calidad de los servicios prestados.

También se debe tener en cuenta el beneficio para los padres y madres, que pueden optar a su inserción en el mercado de trabajo teniendo garantizado un ambiente adecuado que educa y acoge a sus hijos. Este apoyo es especialmente válido para las familias con más carencias, posibilitando una mayor igualdad y promoción de desarrollo de los niños más pobres.

Sin perjuicio de las acciones realizadas en el ámbito del Brasil Cariñoso, el gobierno federal concentró sus esfuerzos en la expansión de la red del servicio de educación infantil, con la construcción de nuevas guarderías y pre-escolares con proyectos arquitectónicos adecuados y metodologías constructivas convencionales e innovadoras. Entre el 2007 y el 2014, se contrató la construcción de 8.390 unidades de educación infantil en todo Brasil, contabilizando una inversión federal total de cerca de R\$ 8 mil millones . Hasta el momento, ya fueron entregadas 2.052 guarderías y pre-escolares y más de cuatro mil están con las obras contratadas.

En el 2014, las redes públicas de educación infantil pasaron a atender a 7,6 millones de niños de hasta cinco años. La alimentación escolar también tuvo un refuerzo en la inversión, con un aumento del 66% del valor transferido para los niños matriculados, desde el lanzamiento del Brasil Cariñoso en el 2012. La evolución de la tasa de asistencia al pre-escolar puede verse en el siguiente gráfico:

Gráfico 1 – Tasa de asistencia a la escuela en Brasil de la población de 0 a 5 años



Fuente: IBGE/PNAD. Elaboración: Inep.

Tantos alumnos nuevos exigían un amplio movimiento de cualificación pedagógica, de incremento de la formación de profesores y administradores, para de este modo hacer viable la atención en la red pública. Más que los nuevos alumnos, la inclusión de niños más pequeños y más pobres pone en perspectiva la ruptura del prejuicio y el reconocimiento de las especificidades de estos niños.

Estas acciones y sus resultados muestran el compromiso del MEC con la primera infancia y fortalece el compromiso intersectorial, el cual ganó una nueva dimensión a partir del trabajo conjunto con el MDS y el MS. La transferencia de fondos y la construcción de nuevas unidades de educación infantil se complementan con la Búsqueda Activa del público a ser beneficiado, haciendo más efectivos los esfuerzos del gobierno. En este sentido, la Búsqueda Activa es una medida indispensable para potenciar las inversiones del MEC en la expansión de la red de atención de la educación infantil. Esta iniciativa será de extrema relevancia para contribuir al cumplimiento de la primera meta del nuevo Plan Nacional de Educación, aprobado por la Ley n° 13.005, de 25 de junio del 2014:

“universalizar, hasta el 2016, la educación infantil pre-escolar para los niños de 4 (cuatro) a 5 (cinco) años y ampliar la oferta de la educación infantil en guarderías para poder atender, al menos, a un 50% (cincuenta por ciento) de los niños de hasta 3 (tres) años hasta el final de la vigencia de este PNE”

LA CONDICIONALIDAD EN EDUCACIÓN DEL PROGRAMA BOLSA FAMILIA

Niños y jóvenes en situación de pobreza y extrema pobreza son los primeros en abandonar la escuela. Sin ningún tipo de ayuda, las desigualdades sociales se profundizan con este hecho. Con el fin de combatirlo, se establecieron las condicionalidades de educación del Programa Bolsa Familia.

La gestión del acompañamiento de esta condicionalidad es una atribución del MEC, teniendo en cuenta que las familias beneficiarias del Programa asumen el compromiso de mantener a sus hijos matriculados y con una asistencia escolar mínima (85% para estudiantes de seis a 15 años y el 75% para jóvenes de 16 a 17 años). La asistencia a la escuela es acompañada bimestralmente y, a partir de aquí, se realiza un diagnóstico de las razones de la baja asistencia de los estudiantes a la escuela, con el objetivo de enfrentar el abandono y estimular la permanencia y la progresión educativa de los niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Para este seguimiento, el MEC creó en el 2006, el Sistema de Seguimiento de la Asistencia Escolar (Sistema Presencia). El Sistema Presencia recibe la base de datos de los beneficiarios del Bolsa Familia con edad entre los 6 y 17 años, enviada por el MDS, y ofrece su acceso a los municipios para que estos puedan registrar informaciones relativas a la asistencia de los estudiantes.

En el caso de que no se cumpla la asistencia mínima exigida, las escuelas informan de los posibles motivos de la baja asistencia, que puede indicar un mayor grado de vulnerabilidad social en que se encuentran los estudiantes y sus familias,

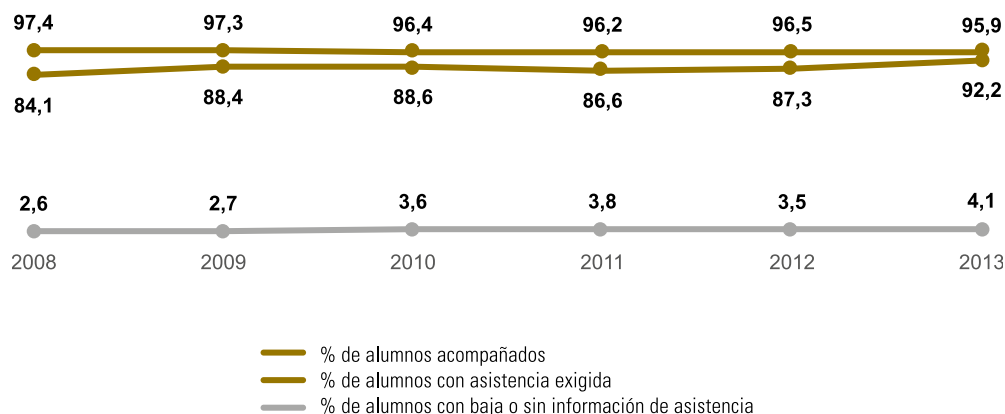
exigiendo, de este modo, acciones intersectoriales que se refuerzan recíprocamente: la asistencia a la escuela es el mecanismo por el cual se detecta y combate la vulnerabilidad social, mientras que la asistencia social ayuda al estudiante en mayor situación de vulnerabilidad a no abandonar los estudios.

Después del traspaso de informaciones a los municipios, los datos consolidados se envían al MDS para que los resultados sean evaluados, y así poder identificar a aquellos que no cumplan la condicionalidad.

En 2008, 84,1% de los estudiantes del total de beneficiarios del programa con edades entre los 6 y 17 años, fueron acompañados⁴ por el Sistema Presencia. En el 2013, este porcentaje se incrementó al 92,2%, como podemos observar en el gráfico inferior. Entre los 17 millones de beneficiarios del Bolsa Familia acompañados por la condicionalidad en la educación, más del 96% cumplieron con la asistencia exigida durante los seis años analizados.

⁴ Aunque el acompañamiento de la asistencia escolar por medio del Sistema Presencia haya comenzado en el 2006, los datos que se refieren a ese año y al 2007 no están consolidados.

Gráfico 2 – Porcentaje de acompañamiento a la asistencia escolar de los beneficiarios del Programa Bolsa Familia con edades entre los 6 y 17 años



Fuente: Sistema Presencia/MEC.

Pese a la colaboración de las entidades federadas en el acompañamiento de las condicionalidades, algunos alumnos tienen el status de “no localizados” en el Sistema Presencia. Con el fin de identificar y disminuir este grupo, se realiza una comparación anual entre los datos del Sistema y los del Censo Escolar de la Educación Básica. Este trabajo se realiza en colaboración con el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep). De este modo, se incrementa la sinergia entre los actores implicados en el combate a la pobreza y en la reducción de las desigualdades.

BPC EN LA ESCUELA

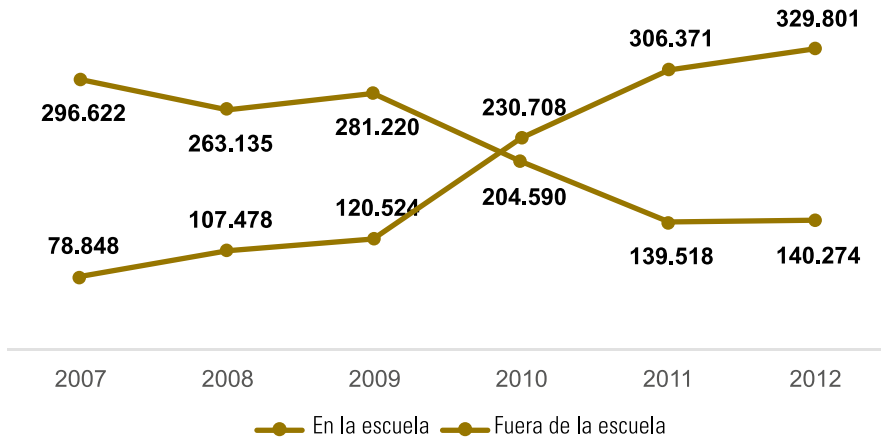
El Programa de Acompañamiento y Seguimiento del Acceso y Permanencia en la Escuela de las Personas con Discapacidad Beneficiarias del Beneficio de Prestación Continuada de la Asistencia Social (BPC en la Escuela) es otro ejemplo de la actuación conjunta entre el MEC y el MDS. El seguimiento de la asistencia a

la escuela de los beneficiarios del BPC es una iniciativa de fundamental importancia para articular el acceso a la educación y el combate a la pobreza. Muchas veces, y por las mismas razones, los niños con algún tipo de discapacidad acaban por no asistir a la escuela, ya sea esta de régimen regular o especial. Por ello, el gobierno federal instituyó el Programa BPC en la Escuela⁵, que tiene como objetivo garantizar el acceso y permanencia en la escuela de las personas con discapacidad beneficiarias del BPC con edades entre cero y 18 años.

El MEC está involucrado en la comparación anual de los datos de los beneficiarios del BPC en la Escuela con las matrículas del Censo Escolar de la Educación Básica para identificar cuántos están matriculados y cuantos tienen asistencia regular a la escuela. Según los datos del Censo Escolar de la Educación Básica, hubo un crecimiento del 3% en la matrícula en educación especial del 2012 al 2013, resultando la mayor parte del porcentaje de estos alumnos integrados en las clases comunes. En el 2007, cuando surge el BPC en la Escuela, del total de 375.470 beneficiarios del Programa, 78.848 fueron matriculados, lo que representaba un 27%. Con el avance del BPC en la Escuela, en el 2012 el número de matriculados pasó a 329.801, o sea, un 70% del total de beneficiarios. El incremento, por lo tanto, fue significativo: hubo una reversión radical de la situación inicial, mostrando una fuerte inclusión de personas con discapacidad en la escuela, según muestra la gráfica inferior.

5 El BPC en la Escuela fue instituido por la Ordenanza Interministerial MDS/MEC/MS/SDH n° 18, del 24 de abril del 2007, y se estructura a partir de cuatro ejes principales, con los objetivos de: (1) identificar, anualmente, entre los beneficiarios del BPC hasta los 18 años, a aquellos que están en la escuela y aquellos que están fuera de la escuela; (2) identificar las principales barreras para el acceso y la permanencia en la escuela de las personas con discapacidad beneficiarias del BPC; (3) realizar estudios y desarrollar estrategias conjuntas para la superación de estas barreras; (4) realizar el acompañamiento sistemático de las acciones y programas de las entidades federadas que se sumaron al Programa.

Gráfico 3 – Beneficiarios del BPC en la Escuela localizados con matrícula en el Censo Escolar



Fuente: MEC.

El MEC creó un *hotsite*⁶ del Programa BPC en la Escuela, que contiene informaciones sobre el programa, adhesión, cuestionarios para la identificación de las barreras de acceso a la educación regular con el objetivo de subvencionar la elaboración de propuestas políticas públicas para la superación de estas barreras y, también la posibilidad de generar informes, por estado y municipio, con datos recogidos por la encuesta.

6 Acceso al sistema: bpcnaescola.mec.gov.br.

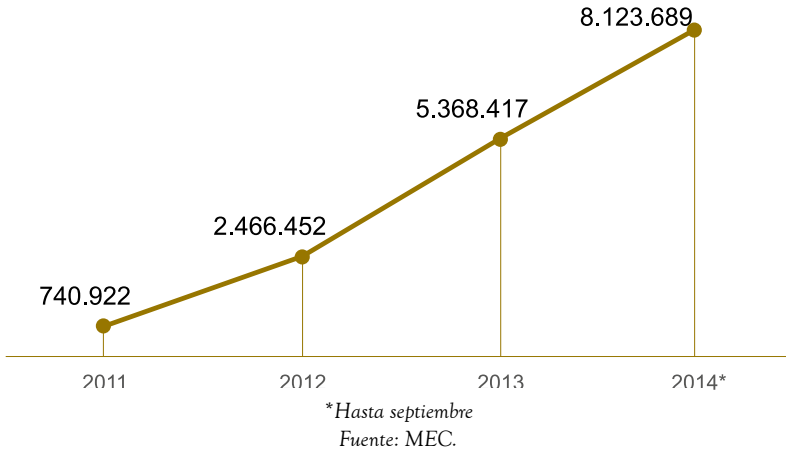
PROGRAMA NACIONAL PARA EL ACCESO A LA EDUCACIÓN TÉCNICA Y EL EMPLEO (PRONATEC)

Resulta innegable el avance, desde el año 2003⁷, en las políticas en el campo de la educación profesional y tecnológica. Esta evolución se debió a la interacción de aspectos sociales y productivos de esta modalidad de educación, reconocida por la capacidad de incluir rápidamente a los estudiantes en el sector productivo, generando ingresos, dignidad e igualdad. Por esta razón, el gobierno federal recuperó las inversiones en la red federal de educación profesional y tecnológica, a la vez que mejoró su relación con las instituciones formadoras del Sistema S.

Iniciado en el 2011, el Pronatec es una iniciativa del gobierno federal para ampliar el acceso a los cursos de cualificación profesional y a los cursos técnicos, con el objetivo de incrementar la productividad y la competitividad del país, con inclusión social. Son objetivos del Programa: (i) fomentar y apoyar la ampliación de la red física del servicio de la educación profesional y tecnológica; (ii) ampliar y diversificar la oferta de educación profesional y tecnológica gratuita en el país; (iii) integrar programas, proyectos y acciones de formación profesional y tecnológica; (iv) democratizar las formas de acceso a la educación profesional y tecnológicas para públicos diferentes. La evolución general de las matriculaciones del Pronatec se pueden observar en el siguiente gráfico:

7 La educación profesional y tecnológica volvió a ser abordada como una política pública, comenzando por la realización del Foro Nacional de Educación Profesional y Tecnológica, pasando por la creación de los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (Ifets) y la expansión de los Centros Federales de Educación Tecnológica (Cefets), hasta llegar a la revolución en la oferta de la enseñanza técnica aportada por el Pronatec, a partir del 2011.

Gráfico 4 – Cantidad de matrículas en el Pronatec (acumulado)



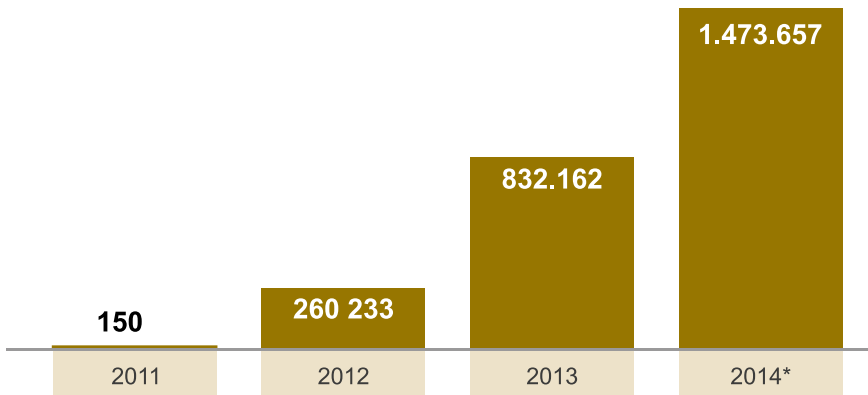
El impacto del Pronatec permite afirmar que esta fue la mayor política sobre educación profesional en la historia del país. La determinación por parte del Estado de ofrecer más de ocho millones de plazas gratuitas en cursos técnicos y de mejora profesional tuvo como resultado la cualificación de millones de jóvenes y trabajadores en todas las regiones de Brasil.

Una de las grandes diferencias del Pronatec es el modelo de pacto del Programa, que contempla la acción en red, confiriéndole un alto grado de acción intersectorial. A nivel federal, la red está compuesta por el MEC, que centraliza y viabiliza la correspondencia entre la oferta y la demanda para los cursos de cualificación profesional, haciendo compatible la formación profesional y las necesidades del sector productivo. El Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) estructura y ordena la demanda de cursos; mientras que el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC) actúa planificando la oferta y en atención al desarrollo regional. Finalmente, el MDS constituye el principal solicitante de cursos para su público objetivo. También colaboran otros ministerios y secretarías, trayendo las demandas de sus públicos. Todavía existe una división de competencias entre las entidades federadas, con la participación directa de las esferas estatales y municipales.

Los cursos se realizan en las mejores instituciones de enseñanza del país con calidad reconocida por el mercado, como son los Institutos Federales y las entidades del Sistema S: Senai, Senac, Senat y Senar⁸. La oferta de educación profesional de alto nivel ha atraído alumnos y proporcionado mano de obra cualificada a los empleadores.

Al reconocer la cualificación del trabajador como una vía de inclusión, la acción conjunta del MEC y del MDS busca impulsar la inclusión productiva de los jóvenes y adultos con bajos ingresos, proporcionando condiciones para que este segmento más vulnerable de la población alcance un puesto digno en el mundo del trabajo.

Gráfico 5 – Cantidad de matrículas en el Pronatec Brasil sin Miseria (acumulado)



*Hasta septiembre
Fuente: MEC.

8 Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai); Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (Senac); Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte (Senat); y Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (Senar).

El MDS es, esencialmente, el socio capaz de generar escala al programa, sin perder de vista la atención de su público-objetivo. Específicamente, respecto a lo que concierne a la relación entre el MEC y el MDS, la iniciativa de atender al público del Registro Único para Programas Sociales⁹ se identificó como uno de los desafíos más difíciles del Pronatec. Sin embargo, gracias a la experiencia del MDS por llegar a esas personas fue posible promover, también para este público, la educación profesional gratuita y de calidad. El MDS parte de una red estructurada y articulada en el ámbito municipal¹⁰, que cuenta con diez años de experiencia del Bolsa Familia, y que hizo posible una acción de esta magnitud. El motor de la Búsqueda Activa alimenta el Registro Único, base del mapeamiento de la demanda. Esta rica fuente de informaciones dio al Pronatec una capilaridad al punto de que hoy, los cursos de cualificación profesional son ofrecidos en más de 3.500 municipios. Además de esto, el MDS cuenta con una excelente capacidad de análisis de datos, factor que potenció el proceso de implementación.

La buena aceptación del Pronatec se refleja en el hecho que, en un momento económico de alta empleabilidad, la cualificación facilita aprovechar las oportunidades que el mercado laboral genera. La satisfacción de quien hacía mucho tiempo no pisaba una clase y vio cómo su vida cambió después del curso es la prueba del éxito del Pronatec. Con esto, los beneficiarios del Programa Bolsa Familia tienen ahora la posibilidad de obtener una formación profesional que hace posible su inserción en el mercado laboral, estimulando la profesionalización y la formalización del trabajo. Se trata de un ejemplo inédito que combina el enfoque en el público-objetivo con la oferta de educación técnico-profesional gratuita y de calidad a escala nacional. El impacto en la productividad y en la reducción de las desigualdades resulta innegable.

⁹ Para más información sobre la estrategia de la Búsqueda Activa, ver lo artículo “El Programa Bolsa Familia y la lucha para la superación de la extrema pobreza en Brasil” en este libro.

¹⁰ Red del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS).

CONSIDERACIONES FINALES

Hemos visto como ha sido la actuación conjunta del MEC y del MDS en los tres ejes del Plan Brasil sin Miseria. En el eje del acceso a los servicios, la Acción Brasil Cariñoso promueve la integración a la educación infantil como forma de actuar directamente sobre la población más vulnerable, rompiendo, en origen, con uno de los principales factores responsables de que se mantenga la desigualdad social: el acceso limitado a la educación infantil. En el eje de la garantía de ingresos, el MEC colabora controlando la asistencia escolar de los beneficiarios del Programa Bolsa Familia, favoreciendo que continúen con los estudios. Esta acción se desdobra en otra, dirigida al público específico de niños y jóvenes con discapacidad, que es el Programa BPC en la Escuela, y que promueve la inclusión escolar de personas con discapacidad y beneficiarias del BPC. Finalmente, en el eje de la inclusión productiva, el Pronatec asegura la formación técnico-profesional gratuita y de calidad, a escala nacional, como forma de impulsar la inserción en el mercado del trabajo de personas en situación de vulnerabilidad social.

Como vimos, las políticas educativa y de asistencia social, se ven mutuamente reforzadas. Esto pone de relieve que el trabajo de forma intersectorial puede – y debe – ser un modelo a seguir en su conjunto.

Por último, en lo que respecta a las tecnologías de políticas públicas empleadas en la acción intersectorial, podemos afirmar que el Búsqueda Activa y la compatibilización entre la oferta y la demanda de formación serán utilizadas por el MEC en otros programas.

En los próximos años, será necesario, por ejemplo, repensar las acciones de educación de jóvenes y adultos para acelerar el fin del analfabetismo en el país. Mientras tanto, serán indispensables la Búsqueda Activa de adultos que no tuvieron acceso a la educación a la edad adecuada y el ajuste de la formación ofertada con la demanda de los grupos. En muchos casos, cursos basados en la alternancia y con clases específicas pueden favorecer la progresión en los estudios. Registros oficiales,

como las listas de electores, pueden proporcionar indicaciones precisas de adultos que no acabaron la enseñanza básica, punto de partida de la Búsqueda Activa. Por otra parte, la adecuación entre la oferta y la demanda deberá ser replicada en la formación de profesores, vinculando a las universidades formadoras con los sistemas de enseñanza.

La acción interministerial aporta ventajas a todos los implicados. En el caso de la interrelación entre el MEC y el MDS, el vínculo está claro y nos aporta una rica reflexión acerca de los problemas de la desigualdad educativa, donde las dificultades, el acceso y la permanencia en la escuela determinan la condición social de personas en situación de vulnerabilidad social que, abandonadas a su propia suerte, probablemente no conseguirán romper con este círculo y cambiar el destino de su vida. De este modo, la acción integrada del Plan Brasil sin Miseria, en todos sus ejes de actuación, ayuda al país a enfrentar una herencia histórica de desigualdad continua, transformando mediante la educación, inclusión social en desarrollo social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Educação. *Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade – Condicionalidade em educação do Programa Bolsa Família – PBF*. Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=17451&Itemid=817>. Acceso el: 3 de octubre de 2014.

BRASIL. Presidência da República. . *Plano Brasil Sem Miséria*. Disponible en:<<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>>. Acceso el: 29 de septiembre de 2014.

LOPES DA SILVA, L. A. Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias, *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 3, p.327-350, 2013.

NUTRIÇÃO SAUDE. *Programa Bolsa Família: Gestão de Condicionalidades*. Apresentação feita pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC/MDS. Disponible en: <<http://nutricao.saude.gov.br/docs/geral/apresentacaoEventosSaude.pdf>>. Acceso el: 7 de octubre de 2014.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro de; CAMPOS, Fernanda Araújo Coutinho. *Políticas Públicas para a Educação Profissional: Governo FHC x Governo. Pontifícia Universidad Católica de Minas Gerais*. 2008. Disponible en: <<http://www.simpósioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/EC41.pdf>>.

PIRES, A. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013.

XIMENES, D. A.; AGATTE, J. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa. *Inc. Soc.*, Brasília, DF, v. 5, n. 1, p.11-19, jul./dez.2011.

ACCIONES DE SALUD EN EL PLAN BRASIL SIN MISERIA: EL ACCESO A LA SALUD ORIENTADO HACIA LA SUPERACIÓN DE LAS INEQUIDADES

*Patricia Constante Jaime, Márcia Aparecida do Amaral y
Helvécio Miranda Magalhães Júnior*

El presente texto tiene como objetivo analizar el papel, las contribuciones y los desafíos del sector de la salud en el Plan Brasil sin Miseria.

La superación de la extrema pobreza requiere acciones intersectoriales del Estado. En Brasil, estas acciones se articulan en tres grandes ejes: ingresos garantizados para el alivio inmediato de la situación de extrema pobreza, por medio de transferencias monetarias; inclusión productiva, con oferta de oportunidades de empleo e ingresos al público-objetivo; y acceso a los servicios, para proveer o ampliar las acciones de ciudadanía y de bienestar social¹. La organización y ampliación del acceso y la cualificación de las acciones de salud definen la contribución del Sistema

1 CAMPELLO, 2013.

Único de Salud (SUS) en el Plan Brasil sin Miseria. Con este fin, el conjunto de las acciones desarrolladas se orientan por los principios de universalidad y de equidad en la política de salud y articulan el compromiso del gobierno con el combate a la pobreza y reducción de las desigualdades.

El texto se divide en tres secciones, además de esta introducción: la primera describe brevemente el SUS, su base reguladora y sus principios y compromisos para superar las desigualdades sociales y de salud. La segunda aborda la agenda de salud del Brasil sin Miseria, estructurada en cuatro apartados: ampliación del acceso y la calidad en la atención primaria; acceso a medicamentos; control de enfermedades relacionadas y que perpetúan la pobreza; y el Brasil Cariñoso. Destacando las iniciativas dirigidas a la promoción de la salud y la alimentación sana en la infancia como parte de una agenda pública de superación de la pobreza. La última parte recoge las consideraciones finales.

EL SUS Y LA EQUIDAD COMO PRINCIPIO

La Constitución de Brasil del 1988 reconoce la salud como un derecho del ciudadano y un deber del Estado proporcionársela. Desde entonces, el país cuenta con un sistema nacional de salud – Sistema Único de Salud (SUS) – público y gratuito con el objetivo de promover una atención universal e integral, por medio de la gestión interfederal con la corresponsabilidad de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y del conjunto de municipios, apostando por la prestación descentralizada de los servicios de salud, con participación de la comunidad y control social a la hora de la toma de decisiones².

2 PAIM *et al*, 2011.

Para regular las acciones y los servicios de salud, el 19 de septiembre de 1990 se promulgó la Ley Orgánica n° 8.080, que establece las condiciones para la promoción, protección y recuperación de la salud, la organización y el funcionamiento de los servicios correspondientes³.

Los principios constitucionales del SUS incluyen la universalización de la atención médica, garantizada a todo ciudadano; la integralidad de esta atención, incluyendo todas las acciones necesarias para la promoción y protección de la salud, la prevención y el tratamiento de enfermedades y la rehabilitación; y equidad, ofreciendo bienes y servicios según las necesidades. A la vez, se descentralizan de la gestión los principios organizativos, con la participación de las esferas federales, estatales y municipales; la regionalización y jerarquización de las redes de servicios; y la participación de la comunidad en la gestión del sistema⁴.

Por su carácter universal, el SUS es considerado una importante política de promoción de la inclusión social. Sus avances son significativos, a pesar de los problemas que impiden que se consolide como un sistema público equitativo. Todavía existen desigualdades importantes en las acciones y en la prestación de los servicios de salud⁵.

En este sentido, es necesario rescatar el concepto de equidad, tan deseable en la promoción de la salud y la atención en el SUS:

Equidad, fem. Concepto que considera las desigualdades sociales como injustas y evitables, lo que implica la adopción de acciones gubernamentales para atender a las diferentes necesidades de la población.

³ BRASIL, 1990.

⁴ BRASIL, 2011.

⁵ PAIM et al., 2011; CNDSS, 2008.

Notas: i) La equidad en salud crea iguales oportunidades para que todos tengan acceso a la salud, lo que está íntimamente ligado a condicionantes sociales. ii) En el cuidado de la salud, el concepto hace referencia a dos dimensiones importantes: la equidad horizontal – tratamiento igual a las personas que se encuentran en iguales condiciones de salud – y equidad vertical – tratamiento desigual a las personas con diferentes situaciones de salud. iii) Para promover la equidad, se necesitan ambientes favorables y acceso a la información, a las experiencias, a las habilidades y oportunidades que permiten optar por una vida más saludable⁶.

De este modo, la superación de las desigualdades es un desafío en el ámbito de la salud pública y se confía en que el SUS pueda promover la equidad en el acceso a los servicios de salud, sin comprometer su carácter universal e igualitario⁷. Esta es la gran contribución del sector de la salud a la agenda de la reducción de la pobreza en el país, que se traduce en la búsqueda de garantizar la inclusión y, como consecuencia, la reducción de la vulnerabilidad social con igualdad de oportunidades para las familias pobres.

LA AGENDA DE SALUD EN EL PLAN BRASIL SIN MISERIA

La organización y la ampliación del acceso y la cualificación de las acciones de salud, desde la perspectiva de la superación de las desigualdades, orientación y priorización de gobierno federal contra la pobreza, se tradujo en una mejora de los procesos y los programas de salud, así como en nuevas iniciativas que involucraron

⁶ BRASIL, 2012a, p.22.

⁷ PAIM, 2006.

a diferentes secretarías y áreas técnicas del Ministerio de Salud. Este programa integrado está dividido en cuatro apartados, que se describen a continuación.

Incrementar el acceso y la calidad de la atención primaria

La atención básica, también llamada de atención primaria, es considerada el primer punto de contacto y preferente de acceso a la red de atención de la salud⁸. Es la atención con mayor capilaridad de la red de salud, y está disponible en todos los municipios brasileños. Tiene un papel principal en garantizar el acceso al sistema y en la integralidad de la atención a la salud de la población, siendo organizada por la Política de Atención Primaria (PNAB) que así la define:

La atención primaria se caracteriza por un conjunto de acciones de salud, a nivel individual y colectivo, que abarca la promoción y protección, la prevención de enfermedades, el diagnóstico y tratamiento, la rehabilitación, la reducción de daños y el mantenimiento de la salud con el objetivo de desarrollar una atención integral que impacte sobre la salud y la autonomía de las personas y sobre la determinación y condicionantes de la salud colectiva. Se desarrolla mediante el ejercicio de prácticas de atención y gestión, democráticas y participativas, de trabajo en equipo, orientadas a las poblaciones de territorios definidos, por las que se asume la responsabilidad sanitaria, teniendo en cuenta las dinámicas existentes en el territorio en el que viven estas poblaciones. Utiliza tecnologías de atención compleja y variada que ayudan a tramitar las demandas y necesidades de salud con mayor frecuencia y relevancia en su territorio, observando los criterios de riesgo, la vulnerabilidad, la resiliencia y el imperativo ético de que cada demanda, necesidad de salud o angustia debe ser tenido en cuenta⁹.

⁸ SILVA, 2013.

⁹ BRASIL, 2012b.

A partir del 2011, en un proceso de profundización y mejora del PNAB, el Ministerio de Salud llevó a cabo una serie de medidas para reposicionar el papel y la importancia de la atención primaria en el conjunto de las políticas del gobierno federal¹⁰.

Como parte de este proceso, se utilizaron criterios relacionados con las desigualdades sociales y el acceso a la salud para orientar las acciones e inversiones. Es de destacar el aumento significativo en el presupuesto federal de la atención primaria (más de 100% de 2010 a 2014), con aplicación de un factor igualitario en el Piso de Atención Primaria Fijo, transferido de la Unión a los municipios, que consideró por primera vez la distribución de los municipios de acuerdo a indicadores tales como el Producto Interno Bruto (PIB) *per capita*, el porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza extrema, de beneficiarios del Programa Bolsa Familia y de las personas con planes de salud privados. Según Pinto y al.¹¹, de enero del 2011 a diciembre del 2013, los municipios más pequeños y más pobres obtuvieron un incremento acumulado en el *per capita* nominal del 55%, lo que equivale al doble del aumento obtenido por los municipios más ricos, agregándolos cuales registraron un aumento del 28%. Hubo también, desde el 2011, una inversión sin precedentes en la expansión y modernización de la infraestructura de las Unidades Básicas de Salud (UBS) existentes, con la promoción de la reforma federal y la ampliación y construcción de nuevas unidades. A partir del 2011, se define como un criterio prioritario para financiar la construcción de UBS, mediante el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), aquellas ubicadas en los sectores censales más pobres del país.

La nueva política no sólo se hizo cargo de la infraestructura y el aumento del financiamiento para la red de atención primaria, sino también de mejorar las condiciones de trabajo de los profesionales sanitarios y la cualificación y la

¹⁰ MAGALHÃES JT & PINTO, *en imprenta* 2014.

¹¹ *En imprenta* 2014.

humanización de la atención a la población general, sobre todo a los más pobres que son los usuarios de la atención del SUS. En el 2013 se creó el Programa Más Médicos, consolidado por la Ley n° 12.871¹². Es la mayor iniciativa jamás realizada en Brasil para hacer frente a los puntos críticos de provisión, fijación y formación de médicos que trabajan en la atención primaria de salud, y que han impedido históricamente la expansión y el desarrollo de la atención primaria en el país. De acuerdo con los datos del Consejo Federal de Medicina (CFM), Brasil tiene una relación de médicos por habitante mucho menor que las necesidades de la población y del SUS. Estos médicos están mal distribuidos en el país, por lo que las áreas y poblaciones más pobres son las que tienen proporcionalmente menos profesionales de este tipo¹³.

El programa Más Médicos adopta criterios claros para priorizar los municipios y territorios de mayor vulnerabilidad social. La ley que lo establece y los edictos posteriores definen como prioritarios para la provisión de médicos, los municipios con un alto porcentaje de población que vive en la pobreza extrema; los que presentan bajo índice de desarrollo humano o miembros de regiones muy pobres; el semi-árido y la región amazónica; zonas con población indígena y quilombolas¹⁴, entre otras. Según Pinto y al.¹⁵, durante 10 meses de funcionamiento, el Programa Más Médicos atendió al 100% de los municipios adheridos, y en mayo del 2014 contaba con 14.195 médicos, en 3.738 municipios y 3 Distritos Sanitarios Especiales Indígenas.

Incluso en el esfuerzo para ampliar el acceso y mejorar la calidad de la atención primaria, la Política Nacional de Salud Bucal – Brasil Sonriente – se incorporó en el Plan Brasil sin Miseria y ha llevado a cabo acciones intersectoriales con el objetivo de ampliar el acceso a los servicios de salud bucodental en el SUS a las

¹² BRASIL, 2013a.

¹³ CFM, 2011.

¹⁴ N. de T. - Quilombolas se refieren a las comunidades de afrodescendientes que viven en las zonas rurales, cuyos derechos como pueblos tradicionales han sido reconocidos en la Constitución de Brasil de 1988.

¹⁵ En imprenta 2014b.

personas en situación de extrema pobreza. El Brasil Sonriente tiene como metas la implantación de 1.343 Equipos de Salud Bucodental, 174 nuevos Centros de Especialidades Odontológicas, la entrega de 146 Unidades Odontológicas Móviles y la oferta de 1,35 millones de prótesis dentales en los municipios del mapa de la pobreza¹⁶ hasta el final del 2014. En el ámbito de la inclusión productiva del Plan Brasil sin Miseria, el Brasil Sonriente estableció alianzas con varios municipios que han implementado el Programa Nacional para el Acceso a la Educación Técnica y Empleo (Pronatec). En estos municipios, se crearon o ampliaron los servicios dentales básicos y especializados, además de aumentar el suministro de los servicios de rehabilitación de prótesis dentales.

Finalmente, es importante destacar el papel de seguimiento de las condicionalidades en salud del Programa Bolsa Familia. Las condicionalidades comprenden un conjunto de acciones en las áreas de salud, educación y asistencia social que las familias beneficiarias del programa debe realizar para continuar recibiendo el beneficio, mientras el gobierno es responsable de la prestación de los servicios públicos. En el área de la salud, las condicionalidades son compromisos asumidos por las familias beneficiarias que tienen en su composición hijos menores de siete años y/o mujeres embarazadas. La tarea de la atención primaria es la organización de los servicios para el control de la vacunación y la vigilancia nutricional de los niños menores de siete años, así como la asistencia a la atención prenatal de las embarazadas y al posparto¹⁷.

Desde la primera vigencia del acompañamiento de las condicionalidades del Bolsa Familia para la Salud, en el 2005, hasta la primera vigencia¹⁸, en el 2014,

¹⁶ El mapa de la pobreza es una definición usada por el Ministerio de Salud para definir y focalizar las acciones de salud para el Plan Brasil sin Miseria, en base a conceptos como la desigualdad.

¹⁷ BRASIL, 2004.

¹⁸ Vigencia del Bolsa Familia comprende los ciclos semestrales de acompañamiento de las condicionalidades de salud. Cada año se realizan dos vigencias de acompañamiento.

el número de familias acompañadas por la Salud pasó de 5,5 millones a 12,1 millones. Como resultado del compromiso de los administradores del SUS y de los profesionales de la atención primaria, en la última vigencia que se realizó en el 2014, se acompañó en las condicionalidades de salud a un 73,3% del público-objetivo, lo que equivale aproximadamente a 8,8 millones de familias, con 5,3 millones de niños y 209 mil embarazadas. Sin embargo, sigue el desafío para el SUS de la identificación y búsqueda activa de las familias del Bolsa Familia que todavía no son acompañadas en la atención primaria, estrategia que se intensificó a partir de la implementación del Plan Brasil sin Miseria en el 2011.

Según lo indicado por Magalhães y al. (2013), existen evidencias de los impactos positivos del Bolsa Familia en las condiciones de vida y salud de las familias beneficiarias. Se destaca la contribución del Programa en la mejora del acceso a la atención primaria en salud y el uso de sus servicios¹⁹; así como la reducción de la desnutrición, la mortalidad infantil y el bajo peso al nacer²⁰.

Recientemente, se publicó un estudio que valoraba la tendencia en el tiempo del estado nutricional de los niños hasta cinco años beneficiarios del Programa Bolsa Familia. Respecto a la su altura media, el análisis de los datos, muestra que, del 2008 al 2012, hubo un aumento significativo de 0,8 cm. en los niños y 0,7 cm. entre las niñas hasta los 60 meses de edad. De este modo, la diferencia entre la estatura media observada y el valor de referencia para el crecimiento infantil establecido por la Organización Mundial de Salud se redujo a 1,4 cm. y 1,5 cm. para niños y niñas, respectivamente. En el muestreo para medir desnutrición crónica, con alrededor de 360 mil niños, el porcentaje que estaba en ese estado (déficit de estatura) cayó significativamente entre el 2008 y el 2012, pasando del 17,5% al 8,5%. Los resultados de este estudio sugieren que la intensidad de la exposición al programa de

¹⁹ FACCHINI *et al.*, 2013.

²⁰ MONTEIRO *et al.*, 2009; SANTOS *et al.*, 2010; RASELLA *et al.*, 2013.

transferencia de ingresos, o dicho en otras palabras, el tiempo de permanencia en el Bolsa Familia y de acompañamiento continuado por la atención básica en salud, tiene como resultados un crecimiento y una mejora del estado nutricional²¹.

ACCESO A MEDICAMENTOS

El acceso a los medicamentos, especialmente aquellos considerados esenciales, conforman el conjunto de esfuerzos del SUS para garantizar el derecho a la salud. El Programa Farmacia Popular de Brasil, regulado por la Ordenanza N° 971, del 17 de mayo del 2012, amplía el acceso a los medicamentos para las enfermedades más comunes entre los ciudadanos, en cumplimiento de una de las principales directrices de la Política Nacional de Asistencia Farmacéutica²². El Programa tiene una red propia de Farmacias Populares y tiene colaboración con farmacias y droguerías de la red privada, llamada “Aquí hay Farmacia Popular”. Las farmacias que participan del Programa tienen un stock de 112 medicamentos, que se dispensan al valor de costo, lo que supone una reducción de hasta el 90% respecto al valor de mercado. Medicamentos para la diabetes, la hipertensión arterial, el asma bronquial, se reparten gratuitamente a los brasileños que tienen estas enfermedades, reduciendo así el compromiso de ingresos por medicinas, que en las familias pobres alcanza el 12% o más de sus ingresos con los medicamentos. En el caso del asma bronquial, la importante implicación con la población infantil y la introducción de medicamentos para su tratamiento tiene impacto también en la acción Brasil Cariñoso, detallada más adelante.

21 JAIME *et al.*, 2014.

22 BRASIL, 2012c.

En el Plan Brasil sin Miseria, el Ministerio de Salud asumió el compromiso de acreditar al menos una farmacia o droguería en el Programa Aquí hay Farmacia Popular, en cada uno los 531 municipios del mapa de la pobreza todavía no atendidos por el Programa, ampliando así el acceso de la población a los medicamentos. Datos consolidados hasta agosto del 2014 apuntan a la existencia de 11.844 farmacias acreditadas y 262 unidades propias de SUS en 1.503 municipios priorizados en el Plan Brasil sin Miseria, aumentando el acceso de la población-objetivo a los medicamentos como parte del proceso de atención integral en salud.

CONTROL DE ENFERMEDADES RELACIONADAS Y PERPETUADORAS DE LA POBREZA

Es sabido que algunas enfermedades están relacionadas con la pobreza, particularmente con la pobreza extrema, y que a su vez perpetúan la miseria en la medida en que empeoran la exclusión social y perjudican tanto a la capacidad cognitiva como laboral de las personas afectadas, condicionando el ingreso y el éxito en el mercado de trabajo, causando malas condiciones de vida, de oportunidades y de ingresos²³.

El Plan Brasil sin Miseria supuso el fortalecimiento del compromiso del SUS en la lucha y control de la tuberculosis, la lepra, la esquistosomiasis, la helmintiasis (causada por gusanos parásitos) y el tracoma (infección bacteriana de los ojos). Busca reducir las desigualdades relacionadas con la prevención, el diagnóstico y el tratamiento adecuado de estas enfermedades en los territorios endémicos. Las acciones implican el apoyo a estos municipios para la búsqueda activa de casos; capacitación de los equipos de salud para el diagnóstico y tratamiento a las personas y familias en las Unidades Básicas de Salud y, cuando sea preciso o necesario, en

23 BRASIL, 2010; ARAUJO *et al.*, 2013.

la casa y/o en otros espacios comunitarios, como en las escuelas; la realización de campañas de divulgación y movilización; y el suministro de los medicamentos necesarios para el tratamiento. La campaña de movilización “La lepra, helmintiasis y tracoma tienen cura” tuvo una gran participación de los municipios prioritarios e incluidos en el Plan Brasil sin Miseria. En el 2013, 852 municipios se sumaron a esta campaña a propuesta de la Secretaría de Vigilancia en Salud del Ministerio de Salud, implicando a cerca de 22 mil escuelas públicas, 2,5 millones de estudiantes entre 5 y 14 años en la prueba del espejo para la detección de la lepra y 2,9 millones tratados con medicación profiláctica para los gusanos.

También se han hecho esfuerzos por los Ministerios de Salud, Desarrollo Social y Combate al Hambre y de Educación, en la promoción de la investigación, la educación y la innovación, para ampliar los conocimientos y mejorar los servicios para enfrentar estas enfermedades en Brasil.

BRASIL CARIÑOSO

La Acción Brasil Cariñoso forma parte del Plan Brasil sin Miseria con el objetivo de luchar contra la pobreza absoluta en la infancia y sus consecuencias. Esta acción presenta tres ejes: ingreso garantizado, que incluye el aumento del valor de la transferencia de efectivo transferido por el Programa Bolsa Familia, para garantizar a cada miembro de los hogares con al menos un niño de 0-6 años, un ingreso mínimo por encima de R\$ 70²⁴; educación, que incluye un mayor acceso a guarderías y centros de educación pre-escolar; y salud, con la ampliación del acceso a los programas básicos para la salud de los niños, ya que es en la infancia cuando

²⁴ Posteriormente este aumento se aseguró a todas las familias del Bolsa Familia, independientemente de su composición.
La línea de extrema pobreza también cambió a R\$77.

se forman las bases para el desarrollo físico, intelectual y emocional pleno del ser humano.

Los primeros años de vida se configuran en un período intenso de crecimiento y desarrollo, siendo, una fase que depende de diversos estímulos para asegurar que los niños crezcan sanamente. Cada individuo nace con un potencial genético de crecimiento que puede o no ser alcanzado, dependiendo de las condiciones de vida que tenga desde la concepción hasta la edad adulta.

En materia de salud, el objetivo de Brasil Cariñoso es la provisión de medicamentos gratuitos para el tratamiento del asma en las farmacias y droguerías de la red privada participantes del Programa Aquí Hay Farmacia Popular (como describimos antes sobre el acceso a los medicamentos); la ampliación del Programa Salud en la Escuela para guarderías y preescolares; y la ampliación y reformulación de los programas de prevención y control de carencias nutricionales de micronutrientes (especialmente, deficiencia de hierro y vitamina A).

Programa Salud en la Escuela

A nivel internacional existen una serie de iniciativas que reconocen la importancia y sugieren algunas recomendaciones para el desarrollo de acciones de salud en contextos escolares, como son las Escuelas Promotoras de Salud, coordinadas por la Organización Mundial de Salud (OMS, 1996); y la Iniciativa Regional Escuelas Promotoras de Salud (IREPS) desarrolladas desde 1995 por la Organización Panamericana de la Salud²⁵. El Programa Salud en la Escuela (PSE) es la primera iniciativa a nivel nacional para coordinar y promover actividades de salud enfocadas a la escuela, implicando de manera integrada y corresponsable a

²⁵ IPPOLITO-SHEPHERD *et al.*, 2005.

las redes de salud y educación. El PSE, establecido por Decreto Presidencial n°. 6.286, de 5 de diciembre de 2007, es un programa propuesto por el gobierno federal que prevé la articulación entre la atención primaria de salud del SUS y la red de educación básica, con la participación de los Ministerios de Salud y Educación. La finalidad del Programa es contribuir a la formación integral de los estudiantes de la red pública de educación básica mediante acciones de prevención de enfermedades, promoción y atención a la salud conforme a los principios y directrices del SUS y de la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB).

Desde su creación, la implementación del PSE en los municipios brasileños fue orientada por criterios destinados a la reducción de enfermedades sociales y de salud (por ejemplo, dando prioridad inicialmente a municipios con bajos Índices de Desarrollo en Educación Básica-IDEA). Año tras año, se fue ampliando la cobertura hasta que, en el año 2013, el PSE se universalizó, pudiéndose implantar en cualquier municipio brasileño que así lo deseara y que a través de un acuerdo de compromiso, asumiera la realización de las acciones esenciales seleccionadas de acuerdo con la realidad y la necesidad local. A los gestores de los municipios se les orienta para seleccionar, de forma prioritaria, escuelas donde la mayoría de los niños participen en el Programa Bolsa Familia, así como los de las zonas rurales y también pertenecientes al Programa Más Educación de fomento a la educación integral. El Cuadro 1 resume la evolución del PSE en términos de cobertura.

Cuadro 1 – Evolución de la adhesión municipal al Programa Salud en la Escuela en el período de 2008 al 2014, número de equipos de salud de Atención Primaria vinculados y número de estudiantes participantes en las acciones. Brasil, 2014.

Año	2008	2009/2010	2011/2012	2013/2014	2014/2015
Municipios (n)	608	1.253	2.495	4.864	4.787
Equipos de salud (n)	5.130	9.014	12.899	30.052	32.317
Estudiantes (n)	1.941.763	8.502.412	11.220.050	18.726.458	18.313.214

Fuente: da.saude.gov.br/portaldab/php.

A partir del 2012, como parte de los esfuerzos en materia de salud y educación de la Acción Brasil Cariñoso para la superación de la extrema pobreza y la potenciación del pleno desarrollo infantil, el PSE se amplió a guarderías y pre-escolares. En el 2013, se sumaron 4.864 municipios con la participación de 17.748 guarderías en el Programa, 964.078 alumnos de guarderías y 1.972.066 de pre-escolares. En el 2014, se llegaron a acuerdos con 19.999 guarderías, contemplando 1.127.837 alumnos en guarderías y 2.028.266 alumnos en pre-escolares en 4.787 municipios.

Deficiencias de micronutrientes

En los niños menores de cinco años, la influencia de los factores ambientales es mucho más importante que los factores genéticos a la hora de expresar su potencial de crecimiento. Las prácticas alimentarias inadecuadas durante los primeros años de vida, como consecuencia de la falta de acceso a alimentos en cantidad y calidad suficientes, están íntimamente relacionados a la morbilidad de niños, representada por enfermedades infecciosas, afecciones respiratorias, caries dental, desnutrición, exceso de peso y carencias específicas de micronutrientes como el hierro y la vitamina A.

En las últimas décadas en Brasil, se observó la reducción de la desnutrición en los niños y la superación del hambre como un problema social²⁶. Sin embargo, la superación de la desnutrición no se reflejó en la erradicación de las deficiencias de micronutrientes, especialmente la anemia y la deficiencia de vitamina A, que probablemente están más relacionadas con la calidad de los alimentos que con la cantidad de alimentos ingeridos²⁷.

²⁶ FAO, 2014.

²⁷ BRASIL, 2009.

La prevalencia de la anemia por deficiencia de hierro en niños ha sido ampliamente estudiada en los últimos 20 años en el país. Los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, realizada en el 2006, mostró la prevalencia de anemia en el 20,9% de los niños menores de cinco años. En la franja etaria de 6 a 23 meses, la prevalencia alcanzaba al 24,1% de los niños²⁸. Revisiones de la literatura han demostrado que la prevalencia media de la anemia en niños menores de cinco años fue del 50%, llegando al 52% en niños menores de cinco años que asistían a las escuelas/guarderías públicas²⁹.

La Organización Mundial de Salud estima que la prevalencia de la falta de hierro es, en promedio, 2,5 veces más alta que la prevalencia observada de anemia, y también se estima que el 50% de los casos se producen a causa de la deficiencia de este micronutriente³⁰. En términos de salud pública, la importancia de la anemia por deficiencia de hierro no se debe sólo a la amplitud de su ocurrencia, sino a los efectos nocivos que causan a la salud, además de ser un importante indicador de la salud y nutrición infantiles.

Las principales consecuencias de la deficiencia de hierro son la anemia, la deficiencia cognitiva, detrimento en el rendimiento físico y el aumento de la mortalidad infantil. Esta deficiencia se asocia con alteraciones en el desarrollo neurológico y psicomotor de los niños, comprometiendo la capacidad de aprendizaje y disminuyendo la inmunidad celular, lo que se traduce en una menor resistencia a las infecciones y en una baja productividad en adultos³¹.

Los niños menores de cinco años, en especial los menores de 24 meses, se encuentran entre los grupos de riesgo más vulnerables para la aparición de la

28 BRASIL, 2009.

29 JORDÃO, BERNARDI, BARROS FILHO, 2009; VIEIRA, FERREIRA y al., 2010.

30 WHO, 2001.

31 WHO, 2001.

anemia, debido a que se requiere mucho hierro en esta etapa de la vida, en cantidad difícilmente suministrada por la alimentación³². Los estudios demuestran que la mayoría de los niños, a esta edad, no consumen la cantidad recomendada de hierro sólo con la comida, incluso en situaciones en que la dieta es equilibrada³³. Como resultado, se recomienda ofrecer fuentes adicionales de hierro (a través de suplementos o alimentos fortificados), que se sumen a la promoción de una alimentación adecuada y saludable para garantizar el suministro adecuado de hierro en la infancia³⁴.

Así como la anemia por falta de hierro, la necesidad de acciones de prevención por la deficiencia de la vitamina A se justifican por la prevalencia relevante entre niños brasileños menores de cinco años, que alcanza un 17,4% según datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud³⁵. La suplementación preventiva de vitamina A es recomendada por la Organización Mundial de Salud en zonas con una prevalencia de moderada a alta. La deficiencia de vitamina A, cuando es grave, provoca discapacidad visual (ceguera nocturna), e incluso en situaciones de deficiencia leve a moderada se asocia con un alto riesgo de enfermar y desarrollar anemia de forma asociada. Se estima que la suplementación preventiva se asocia con un menor riesgo de muerte en niños en un 24% (evidencia de alta calidad) y reduce el riesgo de mortalidad por diarrea en un 28%³⁶.

En el SUS, la prevención y control de las deficiencias nutricionales en los niños se combinan en diferentes estrategias que pasan a través de la educación alimentaria y nutricional, la fortificación alimentaria obligatoria (con hierro y ácido fólico

32 GIBNEY *y al.*, 2004.

33 MONTEIRO *y al.*, 2000; LACERDA & CUNHA, 2001; OLIVEIRA *y al.*, 2007.

34 WHO, 2001.

35 BRASIL, 2009.

36 WHO, 2011a.

en las harinas de trigo y maíz, y yodo en la sal) y suplementos de micronutrientes para los niños dentro de la atención primaria³⁷. Se recomienda la suplementación preventiva con sulfato ferroso para los niños de 6 a 24 meses y con megadosis de vitamina A para los niños de 6 a 59 meses. Con la Acción Brasil Cariñoso, los dos programas nacionales de suplementación con micronutrientes (Programa Nacional de Suplementación de Hierro y Programa Nacional de Suplementación de Vitamina A) se han actualizado en relación al modelo de implementación, las directrices clínicas y la ampliación de la cobertura³⁸.

El suministro del sulfato ferroso para prevenir la anemia forma parte del componente básico de la atención farmacéutica en el SUS y es responsabilidad de los municipios la compra del mismo para su uso en el Programa Nacional de Suplementación de Hierro³⁹ en las Unidades Básicas de Salud en todo el país.

La vitamina A, en la formulación de megadosis de 100 UI y 200 UI, como recomienda el manual de conductas del Programa Nacional de Suplementación de Vitamina A, se compra de forma centralizada por el Ministerio de Salud y se distribuyen a los municipios que participan del programa. Hasta el año 2011, formaban parte de este programa 2.052 municipios de las regiones Nordeste y Norte y los municipios mineros pertenecientes a los Valles de Jequitinhonha y Mucuri, identificados en el momento del lanzamiento del programa en el 2005 como zonas endémicas. También se atendieron a los niños indígenas residentes en 12 Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI) en las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste. Sin embargo, los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud⁴⁰ mostraron que la deficiencia de vitamina A también se observaba en otras regiones

37 JAIME *et al.*, 2011.

38 BRASIL, 2013b; 2013c.

39 BRASIL, 2013d; BRASIL, 2014^a.

40 BRASIL, 2009.

de Brasil, alcanzando, por ejemplo, al 21,6% de los niños menores de 5 años en el sureste, lo que, desde el punto de vista del control colectivo de este trastorno nutricional exigió una revisión de la cobertura del Programa.

Con el lanzamiento de la Acción Brasil Cariñoso en el 2012, el Programa Nacional de Suplementación de Vitamina A se mantuvo en toda la región Nordeste y se fue ampliando a todos los municipios de la región Norte, a más de 585 municipios integrantes del mapa de la pobreza de las regiones Centro-Oeste, Sureste y Sur y a los 34 DSEIs⁴¹. Según datos de agosto del 2014, 3.325 municipios formaban parte del Programa y recibían del Ministerio de Salud los insumos necesarios. Desde el 2012 hasta ahora, 9,1 millones de niños recibieron suplementos con megadosis de vitamina A y 11,1 millones de dosis se distribuyeron a niños de entre 6 y 59 meses.

Con el fin de complementar y mejorar la prevención y el control de las deficiencias de micronutrientes en la Acción Brasil Cariñoso, se puso en marcha en el 2014 la nueva estrategia NutriSUS – fortificación de la alimentación infantil con micronutrientes en polvo. Propuesta como una acción opcional en las guarderías participantes del Programa Salud en la Escuela, consiste en la adición directa de 15 micronutrientes en polvo (vitaminas y minerales) a los alimentos que el niño, de entre 6 y 48 meses, iba a consumir en una de las comidas diarias que se ofrecen en las guarderías. Los micronutrientes en polvo se envasan individualmente en forma de bolsitas (1g), cuyo contenido debe ser añadido y mezclado con las preparaciones alimenticias que se ofrecen durante el horario escolar. Por lo tanto, la Comisión Nacional sobre la Incorporación de Tecnología en el SUS (Conitec) aprobó la incorporación de ese suplemento en la red de atención del SUS y su inclusión en el Listado Nacional de Medicamentos (Rename)⁴². Los suplementos son adquiridos por el Ministerio de Salud y distribuidos a los estados y municipios que se unen a

41 BRASIL, 2013c.

42 BRASIL, 2014b.

la estrategia por medio de un acuerdo anual con el Salud en la Escuela. En el 2014, 6.864 guarderías participaron de la primera fase de implantación de la estrategia NutriSUS, llegando a 330.376 alumnos de guarderías en 1.717 municipios.

La estrategia NutriSUS fue diseñada a partir de la más reciente recomendación de la Organización Mundial de Salud para prevenir la anemia y potenciar el crecimiento de los niños. La fortificación de alimentos en la dieta tradicional de los niños con múltiples micronutrientes en polvo se presenta como una alternativa a la suplementación con hierro aislado, con el fin de aumentar la ingesta de vitaminas y minerales en los menores⁴³. Hay estudios que muestran que la estrategia reduce, en el período de un año, la deficiencia de hierro en un 51% y la prevalencia de anemia en un 31%⁴⁴. Este tipo de estrategia ha sido ampliamente estudiada y aplicada con éxito en diferentes continentes y en más de 44 países, acumulando evidencias de eficacia y efectividad. Ha logrado reconocimiento para ser incluida en las guías específicas, tales como la de la Organización Mundial de Salud⁴⁵. El NutriSUS contemplará, inicialmente, sólo a los niños matriculados en la guardería, por entender que este establecimiento se configura como un espacio privilegiado para las actividades de promoción de hábitos de vida saludables. Estas acciones producen impactos sobre la salud debido a su potencial para influir en el comportamiento y el desarrollo de habilidades para la vida de todos los miembros de la comunidad escolar. Se cree que este ambiente es propicio para la ejecución de acciones realizadas colectivamente y presenta una oportunidad para fortalecer las acciones intersectoriales.

43 WHO, 2011.

44 DEREGIL *et al.*, 2011.

45 ENGLE *et al.*, 2007; BUTHA *et al.*, 2008; DEWEY; YANG; BOY, 2009; DEREGIL *et al.*, 2011.

Otras acciones de salud infantil

Es importante tener en cuenta que, además de Brasil Cariñoso, existen otras acciones esenciales para la salud de los niños que comprenden la agenda estratégica de la atención primaria en el SUS: la vigilancia alimentaria y nutricional con el seguimiento del crecimiento de los niños; la vacunación y la promoción de la lactancia materna y la alimentación complementaria saludable. Junto con las políticas de superación de la pobreza, estas acciones han sido identificadas, como factores determinantes del alcance esperado de la segunda meta brasileña de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, relacionados con la reducción de la desnutrición infantil en niños menores de cinco años.

En la articulación de la agenda para los niños en el ámbito del SUS hay una atención especial a los primeros 1.000 días de vida (que van desde el embarazo hasta el final del segundo año de vida, período crítico para el crecimiento y el pleno desarrollo de los niños) durante el cual la atención integral a la salud, la alimentación y la nutrición tienen un papel central. En este sentido, se relaciona directamente con la agenda de atención a las embarazadas en el contexto de la Red Cigüeña⁴⁶, desde el acompañamiento prenatal hasta el parto. Aquí se destaca el desafío en la reducción del porcentaje de cesáreas en el país que, entre otras asociaciones, se vincula con un mayor riesgo de bajo peso de los niños al nacer.

Además, frente a la estrecha relación de las enfermedades crónicas no transmisibles (tales como la obesidad, diabetes, hipertensión y enfermedades cardiovasculares) con prácticas alimentarias inadecuadas, las acciones de promoción

46 La Red Cigüeña es una red temática de atención a la salud que asegura a las mujeres el derecho a la planificación reproductiva, a la atención humanizada durante el embarazo, parto, aborto y puerperio y a los niños hasta los dos años, el derecho a un parto seguro, crecimiento y desarrollo saludables. Tiene como objetivos la inducción de una nueva modelo de atención al parto, nacimiento y salud del niño, con acceso garantizado, acogida y resolución, buscando la reducción de la mortalidad materna y neonatal.

de la alimentación adecuada y saludable desde la infancia ganan importancia y se replantean, desde la perspectiva de la promoción de la salud y del combate a los principales problemas de salud en la población brasileña.

CONSIDERACIONES FINALES

El Plan Brasil sin Miseria se constituye en una estrategia para asegurar los derechos de la ciudadanía con el objetivo de aumentar los ingresos y las condiciones de bienestar de los más excluidos de la población de Brasil. Esta exclusión se refiere no sólo a los bajos ingresos, sino también al acceso a las políticas públicas y los programas sociales. La naturaleza de la construcción colectiva del Plan, implicando a diferentes órganos federales, estados y municipios, además de la sociedad civil, aportó innovación y la posibilidad de establecer compromisos basados en una ética social de derechos y solidaridad. Para el sector de la salud, la oportunidad de construir programas integrados con otras áreas sociales contribuye a que las acciones del Estado logren una mayor eficacia en la solución de los problemas casi siempre multidimensionados por las condiciones de vida y por el grado de desarrollo social y acceso a los servicios públicos de calidad.

La decisión política de asumir como una prioridad la asignación de recursos para la infraestructura de la red de salud y para los médicos de atención primaria, y mejorar el acceso a los medicamentos junto con la atención de enfermedades relacionadas con la pobreza, no de forma exclusiva, pero si enfocándose especialmente en las áreas y regiones con mayores índices de pobreza, tienen como consecuencia un impacto real sobre los niveles de pobreza en el país y una mejora de las condiciones de salud de los grupos más vulnerables. Internamente al sector de la salud, se practica la atención integral de la salud, con acciones de promoción, prevención de enfermedades, atención terapéutica y rehabilitación. Enfermedades antes llamadas de “descuidadas” pasaron a llamarse de “relacionadas con la pobreza”, en el sentido de que el gobierno pone en ellas la misma prioridad que pone en la reducción de las desigualdades sociales.

El gran reto es la creación de una red integrada, resolutive y humanizada de cuidados de la salud, en un sistema gratuito, universal y atento a los condicionantes sociales ya las desigualdades existentes. Como recuerda Kerstenetzky,

“en una perspectiva (...) que concede un lugar privilegiado para las desigualdades sociales, los servicios universales de calidad son la única garantía de que las oportunidades sean equitativas y efectivamente transformadoras de las oportunidades de vida de las personas pobres”⁴⁷.

De esta forma, los principios y directrices del SUS estaban presentes y se materializaron en las acciones integrantes del Plan Brasil sin Miseria.

47 KERSTENETZKY, 2013.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, I. S.; MOREIRA, A. De L.; AGUIAR. R. *Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.6, n.4, Suplemento, fev.2013. DOI: 10.3395/reciis.v6i4.Sup1.738pt. Disponible en: <<<http://www.reciiis.iciict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/viewFile/738/1378>>. Acceso en: 22 set. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição* (1988). Brasília, DF, 1988. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acceso en: 3 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Ley 8080, de 19 de septiembre de 1990*. Lei Orgânica da Saúde: Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponible en: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acceso en: 25 set. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Ley n. 10.836, de 9 de enero de 2004*. Crea el Programa Bolsa Familia e da otras normas. Brasília, 2004. Disponible en: <ftp://ftp.datasus.gov.br/ftpbolsa/download/Lei_Bolsa_Familia_10_836_09_01_2004.pdf>. Acceso en: 3 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto Presidencial nº.6.286, de 5 de diciembre de 2007*. Instituye el Programa Salud en la Escuela - PSE, e da otras normas. Brasília, 2004. Disponible en: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6286.htm>. Acceso en: 25 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. *Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006: dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança*. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *Sistema Único de Saúde*. Brasília: CONASS, 2011. 291p. (Coleção para Entender a Gestão do SUS 2011, 1).

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. *Secretaria de Vigilância em Saúde*. Glossário temático: promoção da saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2012a. (Série A. Normas e Manuais Técnicos).

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Atenção Básica*. Brasília: Ministério da Saúde, 2012b. (Série B. Textos Básicos de Saúde).

BRASIL. Ministério da Saúde. *Ordenanza n.º 971, de 15 de mayo de 2012*. Dispõe sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil. Brasília, 2012. Disponible en: <<<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2014/fevereiro/26/portaria-971.pdf>>. Acceso en: 21 set. 2014.

BRASIL. Ley n.º 12.871, de 22 de octubre de 2013. Instituye o el Programa Más Médicos, altera las Leyes n.º 8.745, de 9 de diciembre de 1993, e n.º 6.932, de 7 de julio de 1981, e da otras medidas. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2013a. Disponible en: <<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=23/10/2013>>. Acceso en: 22 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Programa Nacional de Suplementação de ferro: manual de condutas gerais*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013b.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Manual de condutas gerais do Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013c.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Ordenanza n.º 1.555, de 30 de julio de 2013*. Dispone sobre las normas de financiación y de ejecución del Componente Básico da Asistencia Farmacéutica en el ámbito do Sistema Único de Salud (SUS). Brasília, 2013d. Disponible en: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt1555_30_07_2013.html>. Acceso en: 25 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Ordenanza n.º 1.977, de 12 de septiembre de 2014*. Actualiza las directrices nacionales del Programa Nacional de Suplementación de Hierro (PNSF) de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN). Brasília, 2014a. Disponible en: <http://www.poderesaude.com.br/novosite/images/publicacoes_15.09.2014-II.pdf>. Acceso en: 25 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de ciência, tecnologia e insumos estratégicos. *Ordenanza n. 28, de 13 de agosto de 2014*. Hace pública la decisión de incorporar el suplemento alimentario en polvo con múltiples micronutrientes para fortificar la alimentación infantil en el ámbito del Programa NutriSUS. Brasília, 2014. Disponible en: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sctie/2014/prt0028_13_08_2014.html>. Acceso en: 25 set. 2014.

BRASIL. Departamento de Ciência e Tecnologia, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde. Doenças negligenciadas: estratégias do Ministério da Saúde. *Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 44, n.1, p. 200-202, 2010*. BHUTTA, Z. A.; AHMED, T.; BLACK, R. E. et al. (2008). What works? Interventions for maternal and child undernutrition and survival. *Lancet*, v.371, n.9610, p.417-440, 2008.

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea, 2013.

COMISSÃO NACIONAL SOBRE DETERMINANTES SOCIAIS DASAÚDE (CNDSS). *As causas sociais das iniquidades em saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; 2008. Disponible en: <http://cmdss2011.org/site/wp-content/uploads/2011/07/relatorio_cndss.pdf>. Acceso en: 21 set. 2014.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM). *Demografia Médica no Brasil: dados gerais e descrições de desigualdades*. São Paulo: Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo; Conselho Federal de Medicina, 2011. Disponible en: <<http://portal.cfm.org.br/images/stories/pdf/demografiamedicanobrasil.pdf>>. Acceso en: 22 mayo 2014.

DE-REGIL, L. M.; SUCHDEV, O. S.; VIST, G. E. et al. Home fortification of foods with multiple micronutrient powders for health and nutrition in children under two years of age (Review). *The Cochrane Library*, Issue 9, 2011.

DEWEY, K. G.; YANG, Z.; BOY, E. Systematic review and meta-analysis of home fortification of complementary foods. *Maternal and Child Nutrition*, v. 5, p. 283–321, 2009.

ENGLE, P. L.; BLACK, M. M.; BEHRMAN, J. R. et al. International Child Development Steering Group. Strategies to avoid the loss of developmental potential in more than 200 million children in the developing world. *Lancet*, v.369, n. 9557, p. 229-242, 2007.

FACCHINI, L. A. et al. *Perfil epidemiológico dos beneficiários do Bolsa Família e desempenho dos serviços básicos de saúde*. Pelotas: UFPEL, 2013. (Relatório final).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). *O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional*. Relatório 2014. Brasília: FAO, 2014. Disponível em: <https://www.fao.org.br/download/SOFI4_Brasil.pdf>. Acesso em: 25 set 2014.

GIBNEY, M. J; MARGETTS, B.; KEARNEY, J. M. et al. *Public health nutrition*. The Nutrition Society textbook series. UK: Blackwell Publishing; 2004.

IPPOLITO-SHEPHERD, J. et al. Promoção da saúde no âmbito escolar: a iniciativa regional Escolas Promotoras da Saúde. In: SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. *Escola promotora de saúde: manual*. Rio de Janeiro, SBP, 2005.

JAIME, P. C. et al. Ações de alimentação e nutrição na atenção básica: a experiência de organização no Governo Brasileiro. *Revista de Nutrição*, Campinas, v.24, n.6, pp.809-824, 2011.

JORDÃO, R. E; BERNARDI, J. L. D.; BARROS FILHO, A. Prevalência de anemia ferropriva no Brasil: uma revisão sistemática. *Revista Paulista de Pediatria*, São Paulo, v. 27, n.1, p.90-98, 2009.

LACERDA, E; CUNHA, A. J. Anemia ferropriva e alimentação no segundo ano de vida no Rio de Janeiro. *Revista Panamericana de Saúde Pública*, v.9, n. 5, p. 294-301, 2001.

MAGALHÃES JÚNIOR, H. M.; JAIME, P. C.; LIMA, A. M. C. de. O papel do setor saúde no Programa Bolsa Família: histórico, resultados e desafios para o Sistema Único de Saúde. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea, 2013.

MAGALHÃES JUNIOR, H. M.; PINTO, H. A. Atenção básica enquanto ordenadora da rede e coordenadora do cuidado: ainda uma utopia? *Divulgação em Saúde para Debate*, em imprensa, 2014.

MONTEIRO, C. A.; SZARFARC, S. C.; MONDINI, L. Tendência secular da anemia na infância na cidade de São Paulo (1984-1996). *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 34, n. 6, p. 62-72, 2000.

MONTEIRO, C. A. et al. Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 35-43, 2009.

JAIME, P. C. et al. Desnutrição em crianças de até cinco anos beneficiárias do Programa Bolsa Família: análise transversal e painel longitudinal de 2008 a 2012. In: BRASIL. Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate. *Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do Bolsa Família*. Brasília, DF: MDS; SAGI, n.17, set. 2014.

KERSTENETZKY, C. L. Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea, 2013.

OLIVEIRA; M. A. A.; OSÓRIO, M. M.; RAPOSO, M. C. F. Fatores socioeconômicos e dietéticos de risco para a anemia em crianças de 6 a 59 meses de idade. *Jornal de Pediatria*, Rio de Janeiro, v.83, n.1, p. 39-46, 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Escolas Promotoras de Saúde: modelo e guia para a ação*. Washington, (D.C.): Opas. (Série HSS/Silos.), 1996.

PAIM, J. et al. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. Lancet Brazil Series Working Group. *Lancet*, London, v. 377, n.9779, p. 1778-97, 2011.

PAIM, J. Equidade e reforma em sistemas de serviços de saúde: o caso do SUS. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 15, n.2, p. 34-46, 2006.

PINTO, H. A.; SOUSA, A. N. A.; FLORÊNCIO, A. R. O programa nacional de melhoria do acesso e da qualidade da atenção básica: reflexões sobre o seu desenho e processo de implantação. *RECIIS – Revista eletrônica de comunicação, informação e inovação em saúde*, Rio de Janeiro, v.6, n.2, Sup. Ago, 2012.

PINTO, H. A.; MAGALHÃES J. R.; H. M., KOERNER; R. S. *A evolução do financiamento federal da atenção básica a partir da implantação da estratégia de saúde da família – 1998 a 2014*. En imprenta. 2014a.

PINTO, H. A.; SALES, M. J. T.; OLIVEIRA, F. P. et al. *O Programa Mais Médicos e o fortalecimento da atenção básica*. En imprenta. 2014b.

RASELLA, D. et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *Lancet*, v.382, p.57-64, 2013.

SANTOS, L. M. P. et al. Peso ao nascer entre crianças de famílias de baixa renda beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família da Região Nordeste(Brasil): pareamento entre CadÚnico e Sinasc. En: BRASIL. *Saúde Brasil 2010: uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde*. Brasília, 2010. Disponible en:<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cap_13_saude_brasil_2010.pdf>. Acceso en: 21 03 jun. 2014.

VIEIRA, R. C. S.; FERREIRA, H.S. Prevalência de anemia em crianças brasileiras, segundo diferentes cenários epidemiológicos. *Revista de Nutrição, Campinas*, v. 23, n.3, p.433-444, 2010.

WORLD HEALTH ORGANIZATION/ UNITED NATIONS UNIVERSITY(WHO).United Nations Children's Fund. **Iron deficiency anaemia: assessment, prevention, and control: a guide for programme managers**. Geneva: WHO, 2001.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO).*Guideline: vitamin A supplementation in infants and children 6–59 months of age.* Geneva: WHO, 2011 a.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO).*Guideline: Use of multiple micronutrient powders for home fortification of foods consumed by infants and children 6–23 months of age.* Geneva: WHO: 2011b.

LA ESTRATEGIA DE LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA URBANA EN EL PLAN BRASIL SIN MISERIA

Patricia Vieira da Costa, Luiz Herberto Müller, Margarida Munguba Cardoso, Marcelo de Sousa y Luciano Maduro Alves de Lima

La mayoría de los pobres en edad adulta de Brasil son económicamente activos¹. Sin embargo, su integración en el mercado laboral en general es precaria, con bajos ingresos e inestable. En gran medida, esto se debe al hecho de que no han tenido acceso a la educación y a buenos cursos de formación profesional. La estrategia de inclusión productiva urbana del Plan Brasil sin Miseria, que es coordinada por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), trajo nuevas perspectivas para ese público.

El objetivo de la estrategia es aprovechar la buena voluntad demostrada por estas personas para trabajar y promover la mejora de su inserción en el mercado, ya sea a través del trabajo asalariado, autónomo o asociado. Cualificación profesional, intermediación laboral, incentivar y apoyar a los emprendedores y la organización

¹ La participación de los beneficiarios del Bolsa Familia en el mercado laboral está en línea con las demás franjas de ingresos. Y, según una revisión de la literatura a este respecto hecha por Oliveira y Soares (2013), no existe confirmación empírica que sustente con bases la hipótesis de que las transferencias de renta desestimen el trabajo.

colectiva de empresas solidarias son algunas de las políticas de inclusión productivas urbanas, sobre las que comentaremos a continuación.

CUALIFICACIÓN PROFESIONAL

El Pronatec Brasil sin Miseria

El buque insignia de la estrategia de inclusión productiva urbana es el Programa Nacional para el Acceso a la Educación Técnica y Empleo², que ofrece cursos gratuitos de calidad reconocidos por el Ministerio de Educación (MEC, responsable del programa) y el mercado. En su vertiente orientada a las personas de bajos ingresos, el programa se conoce como Pronatec Brasil sin Miseria.

Los cursos son impartidos por entidades del “Sistema S” - Senai, Senac, Senat y Senar³ - por la red federal de la formación profesional, científica y tecnológica; y por las redes estatales y municipales de educación técnica y tecnológica acreditadas por el MEC.

Para ofrecer la formación profesional, los municipios deben adherirse al Programa⁴. Dicho proceso no requiere la firma de un convenio entre los gobiernos federales y municipales, ni exige una contrapartida económica al ayuntamiento.

2 Creado por la Ley nº 12.513, de 26 de octubre del 2011, el Pronatec se constituye por: Beca-Formación Estudiante, para cursos de formación profesional técnica de nivel medio, simultáneamente, integrada o posterior y cursos de formación inicial y continuada; y Beca-Formación Trabajador, destinada al trabajador y a los beneficiarios de programas federales de transferencia de renta, para cursos de formación inicial y continuada o de cualificación profesional. El Pronatec Brasil sin Miseria se refiere especialmente a la Beca-Formación Trabajador.

3 Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai); Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (Senac), Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte (Senat) y Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (Senar).

4 Existe información a los municipios sobre la adhesión en la web de pronatec.mec.gov.br y www.brasilsemiseria.gov.br/inclusao-productiva/pronatec.

El MEC paga los cursos directamente a las instituciones que los ofrecen (conocidas en el programa como “ofertantes”).

La adhesión municipal al Pronatec Brasil sin Miseria se realiza a través de un sistema informático de la red de asistencia social, lo que favorece el nombramiento de un interlocutor en el ayuntamiento que sea integrante de esa área. El interlocutor es el responsable de la movilización y la inscripción de los ciudadanos en los cursos cualificación, del seguimiento de los beneficiarios y de la cooperación con todos los socios del Programa.

Con una duración mínima de 160 horas, y caracterizados como una formación inicial y continua (FIC)⁵, los cursos del Pronatec Brasil sin Miseria se ofrecen gratuitamente a personas mayores de 16 años, principalmente a las registradas en el proceso de incorporación al Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal⁶. No hay límite de matrículas por familia.

El Catálogo del Pronatec contempla 644 modalidades de cursos FIC, tales como técnico de computadores, recepcionista, auxiliar administrativo, electricista y albañil. Existen plazas para personas con diferentes niveles de escolaridad, desde quienes tienen alfabetización temprana hasta alumnos de enseñanza media, dependiendo del curso. Esto significa que incluso quien tiene baja escolaridad o ha estado mucho tiempo fuera de la escuela tiene la oportunidad de matricularse.

5 Los cursos FIC se dirigen a la formación de trabajadores en las áreas de la formación profesional y tecnológica desarrollando sus aptitudes para la vida productiva y social, a fin de promover su inserción o reinserción en el mundo del trabajo.

6 Más informaciones sobre el Registro Único en el siguiente enlace: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria2.pdf y “El Programa Bolsa Familia y la lucha por la superación de la extrema pobreza en Brasil” en este libro.

Cuadro 1 – Áreas en las que existen oferta de cursos Pronatec Brasil sin Miseria

EJES TECNOLÓGICOS
Producción de Alimentos
Producción Industrial
Recursos Naturales
Ambiente y Salud
Producción Artística, Cultural y Diseño
Desarrollo Educativo y Social
Información y Comunicación
Producción Cultural y Diseño
Infraestructura
Dirección y Negocios
Turismo, Hostelería y Ocio
Seguridad
Control y Procesos Industriales
Salud y Estética

Fuente: Guía Pronatec de Cursos FIC (MEC), 2014.

Diferencial: Adaptación al público-objetivo

Los intentos anteriores para dar escala a los programas de formación profesional sin renunciar a la calidad e incorporando a las personas más pobres, no prosperaron porque no fueron diseñados para adaptarse a este grupo que posee especificidades se deben tener en cuenta. Baja escolaridad, falta de acceso a las informaciones sobre los cursos, ausencia de oferta en pequeñas y medianas ciudades, jornadas de trabajo de varias horas al día, distancias largas a recorrer hasta la escuela, turnos inadecuados de clases y costos indirectos de participación (como son los del transporte y alimentación) son apenas algunos de los obstáculos que, sumados a los bajos ingresos, dificultaban la participación de este público.

Tratando de superar estas barreras, el gobierno federal además de cubrir los costos los cursos, lo que permitía la gratuidad, también proporcionó fondos para que las escuelas proveyeran para todos los estudiantes Pronatec Brasil sin Miseria material escolar⁷ y de enseñanza utilizados en los cursos, así como la “asistencia estudiantil”, que consiste en la provisión de alimentos y transporte, o los recursos para costearlos.

Mientras tanto, todavía había tres grandes retos a superar. Primero, existían dificultades para difundir los cursos y sensibilizar al público de bajos ingresos sobre la importancia de la formación profesional. Muchos ni siquiera se veían como destinatarios de esta política. Se sumaba a esto el hecho que había quien pensaba infundadamente⁸, que la matrícula en los cursos de formación profesional implicaba la pérdida de otros beneficios como los del Bolsa Familia.

La entrada de la red del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) en la estrategia fue decisiva para cambiar esta situación. Su experiencia en la atención a las familias más vulnerables, el alcance nacional y su permeabilidad hicieron de la red SUAS el socio ideal para el Ministerio de Educación en el Programa, haciendo llegar la información sobre el Pronatec Brasil sin Miseria hasta el público-objetivo y acompañando su trayectoria durante el curso. Además, la asistencia social ha sido fundamental para encaminar a los graduados a los servicios de intermediación laboral y dar apoyo a los microemprendimientos y las empresas de economía solidaria.

7 Incluyendo lápices, bolígrafos, cuadernos e uniforme, si era exigido por la institución.

8 No tendría sentido privar del beneficio a quien todavía no tuvo acceso a la formación y a mejores oportunidades en el mundo laboral. Esto solo limitaría sus posibilidades de cualificación y los mantendría presos en la trampa de la pobreza. Es de destacar que, incluso después conseguir un trabajo que proporcione mejores ingresos, la desvinculación con el Bolsa Familia no es automática. Dependiendo de la renta per capita, la familia puede continuar o por algún tiempo más en el Programa, y sólo pierde el beneficio en el caso de no encajar en alguno de los criterios previstos en la reglas del Bolsa Familia, según se explica en el artículo “El eje de renta garantizada del Plan Brasil sin Miseria” disponible en el siguiente: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria2.pdf

Otro de los retos era adaptar los cursos al público. Para eso, se hicieron talleres con los ofertantes. En estos encuentros, se elaboró el “Documento de Referencia para la Beca Formación Trabajador en el ámbito del Pronatec”, con el fin de orientar a los socios estatales, municipales, federales y a las unidades ofertantes sobre la especificidad del público y la mejor manera de incluirlos en los procesos de aprendizaje profesional.

De esta forma, se orientó a los profesores y se revisó el material educativo sobre la mirada del público-objetivo de bajos ingresos y baja escolaridad, lo que supuso un gran esfuerzo de adaptación de las instituciones que imparten los cursos. Con el inicio de los nuevos grupos se comenzó a aplicar una metodología para la recepción y la acogida de personas en situación de vulnerabilidad social. El objetivo era que los estudiantes se sintieran bien recibidos y cómodos, y que fuera posible igualar conocimientos, permitiendo que todos los alumnos supieran lo que se necesitaba para seguir los cursos – lo que ayudó a reducir el ausentismo. Este fue también un gran cambio para los ofertantes.

Por indicaciones del MDS, los cursos del Pronatec Brasil sin Miseria deben ser precedidos por una conferencia inaugural, en la que la municipalidad y la institución ofertante hablan de la importancia de la formación profesional para la trayectoria laboral de los estudiantes, y difunden acciones complementarias a la cualificación, como la intermediación laboral.

Otro logro en el sentido de adaptarse al público-objetivo fue que, al contrario de iniciativas anteriores en el área de la formación profesional, en el Pronatec Brasil sin Miseria la mayor parte de las plazas (45%) eran para el turno de noche, para poder conciliar trabajo y estudio, – lo que también requirió la adaptación de las instituciones que impartían los cursos. Inicialmente predominaba la oferta de cursos diurnos, pero poco a poco las escuelas fueron adaptándose a esa necesidad de los alumnos del Pronatec Brasil sin Miseria.

Los requisitos previos de escolaridad también fueron ratificados, pues muchos cursos tenían una exigencia de escolaridad excesivamente alta, limitando el acceso de las personas con menos años de escolaridad. La comprobación de la escolaridad

se convirtió en autodeclarativa, lo que favoreció el acceso de las personas sin documentación escolar, ya sea porque habían estado muchos años fuera de la escuela o porque vivían en un lugar diferente de aquel a donde estudiaron. La reducción de las exigencias de escolaridad permitió que, desde el inicio del Pronatec hasta septiembre del 2014, un 57% de las matrículas fueran en cursos que exigían sólo la enseñanza primaria.

Diferencial: Adaptación al mercado de trabajo

El tercer desafío se relacionaba con la tendencia natural de las instituciones que imparten los cursos de ofertar modalidades que formaban parte de su “cartera” – formación profesional habitual – para los cuales ya había profesores, equipamientos e instalaciones disponibles. El problema es que estos cursos (comúnmente llamados “de estantería”), aunque cumplieran los requisitos de calidad del MEC, no responden a las exigencias del mercado de trabajo local, lo que genera falta de correspondencia entre el tipo de mano de obra formada y el tipo de mano de obra requerida en la región, disminuyendo de esta forma las oportunidades de entrar en el mercado laboral.

Es por esto que la cantidad de plazas y los cursos que se ofertan en cada ciudad que adhiere el Pronatec Brasil sin Miseria se negocian entre el servicio público, las instituciones que imparten los cursos, los trabajadores y los empresarios. La decisión debe tener en cuenta la vocación económica y los déficits de mano de obra de la región, con el fin de aumentar las posibilidades de contratación de los graduados.

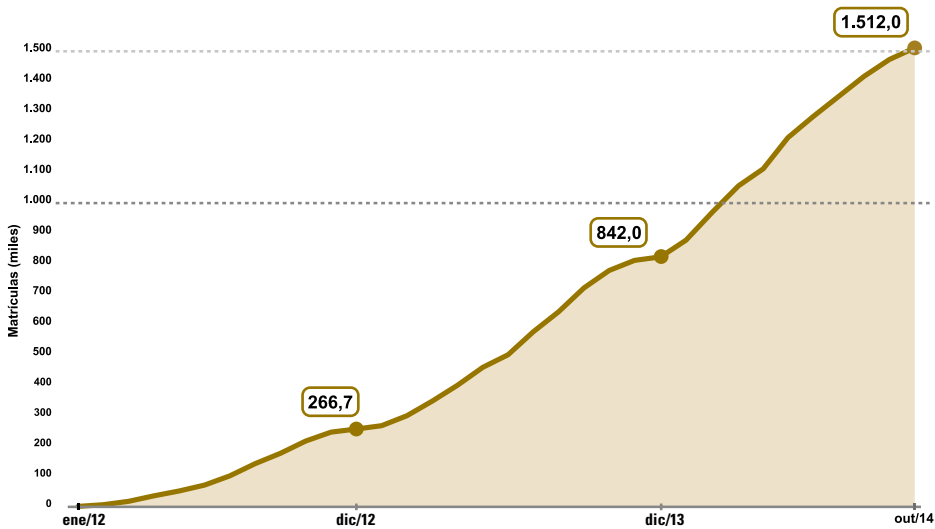
El MDS intervino en la capacitación de los interlocutores del Pronatec Brasil sin Miseria de los municipios. Se llevaron a cabo en encuentros presenciales o con herramientas que sintetizaban y facilitaban la lectura de los indicadores del mercado laboral local, como el boletín electrónico “Mercado de Trabajo en su ciudad”, disponible en el sitio web de Brasil sin Miseria⁹.

9 Disponible en: www.brasilsemiseria.gov.br/mercado-de-trabalho.

Resultados

Los resultados de todos estos esfuerzos son estimulantes. Como muestra el gráfico 1, de enero del 2012 a octubre del 2014, el Pronatec Brasil sin Miseria tuvo 1,5 millones de matrículas – 67% de ellas mujeres. Los jóvenes de 18 a 29 años representaban el 48% de las matrículas.

Gráfico 1 – Evolución de las matrículas en el Pronatec Brasil sin Miseria (acumulado 2012-2014)



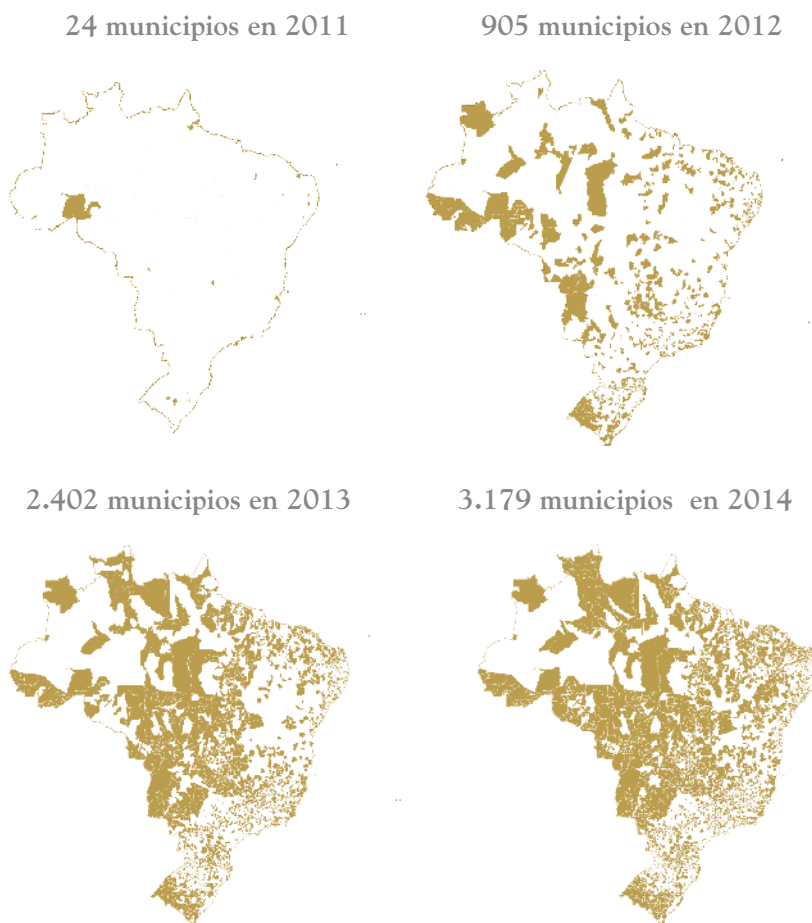
Fuente: Sistec/MEC.

Es importante indicar que, aunque se ofertaran cursos en instituciones de excelencia en formación profesional cuya oferta tiende a concentrarse en las grandes ciudades, el Pronatec Brasil sin Miseria no se limitó a las capitales y principales ciudades: en noviembre del 2014, 3.966 municipios de todos los tamaños ofrecían cursos. Un hecho inédito, que fue posible gracias a la capacidad de adaptación de la

red socioasistencial, de las entidades del Sistema S y de las redes federales, estatales y municipales.

En gran parte, esta internalización fue posible gracias a las “unidades móviles” de enseñanza o la “educación a distancia”, que consiste en poner a disposición por parte de los gobiernos locales los espacios adecuados para realizar las actividades educativas de los ofertantes.

Figura 1 –Distribución territorial Pronatec Brasil sin Miseria (2011-2014)



Fuente: Sistec/MEC. Elaboración: Sagi/MDS.

La mayor parte de las matrículas del Pronatec Brasil sin Miseria en el 2014 fueron de la región Nordeste (32%), seguida por la Sudeste (24,1%), Sur (23,6%), Centro-Oeste (11,6%) y Norte (8,6%).

El hecho de que el MEC pagara los cursos directamente a las instituciones educativas desburocratiza enormemente el Programa, evitando la necesidad de procedimientos a menudo complejos de transferencias de fondos a los estados y municipios. Esto facilita el trabajo de los municipios y gobiernos estatales los cuales pueden centrar sus esfuerzos en movilizar al público y encaminarlo hacia las acciones de intermediación de mano de obra o de apoyo a la iniciativa empresarial.

Iniciativas anteriores de cualificación profesional, donde los recursos para el pago de los cursos fueron transferidos por el gobierno federal a los municipios (que luego seleccionaban y pagaban a los ofertantes seleccionados a nivel local), corrían el riesgo de que fueran de menor calidad, sobre todo en los lugares en que las redes de formación profesional de excelencia no llegaban. Este riesgo se vio reforzado por el hecho de que los cursos que se podían ofertar no estaban recogidos en una guía oficial ni tenían que cumplir un currículo o un horario previamente definidos.

Inserción en el mercado de trabajo

Con el objetivo de controlar la eficacia del Pronatec Brasil sin Miseria, el MDS cruzó las bases de datos del Registro Único, de la nómina de pagos del Programa Bolsa Familia, del Sistema Nacional de Informaciones de la Formación Profesional y Tecnológica (Sistec)¹⁰, de la Relación Anual de Informaciones Sociales (Rais) y del Registro General de Empleados y Desempleados (Caged)¹¹, abarcando el período del 2012-2014 (hasta el mes de junio).

¹⁰ Sistema de gestión electrónica del Pronatec, mantenido por el MEC.

¹¹ El Rais y el Caged son registros administrativos coordinados por el Ministerio de Trabajo y Empleo. Empresas privadas, empresas públicas y órganos gubernamentales tienen la obligación de rellenar el Rais anualmente, aportando información sobre la plantilla de empleados. El Caged es cumplimentado sólo por las empresas privadas, mensualmente y sin carácter obligatorio, aportando informaciones sobre el flujo de contratación y bajas de personal.

Este procedimiento permitió identificar la cantidad de personas¹² inscritas en el Registro Único y de beneficiarios del Bolsa Familia que terminaron los cursos FIC del Pronatec Brasil sin Miseria y que pasaron por el mercado de trabajo formal. De esto, se obtiene un indicador que muestra el potencial de empleabilidad proporcionado por esos cursos para el público Brasil sin Miseria.

De un total de 1,1 millón de personas matriculadas en el Pronatec Brasil sin Miseria (acumulado hasta junio del 2014), unos 430,4 mil tuvieron empleo formal entre el 2012-2014. Esto significa que el 37,6% del público inscrito en el Pronatec Brasil sin Miseria estuvo en el mercado de trabajo formal durante ese período. La mayor parte la constituyen jóvenes entre 18 y 24 años (135,2 mil), seguida de adultos en la franja etaria de 30 a 39 años (125,4 mil). Un hallazgo importante fue que entre aquellos que se incorporaron al mercado de trabajo formal, una cifra de 183,7 mil (un 42,7%) consiguieron empleo después de matricularse en un curso del Pronatec Brasil sin Miseria.

Considerando la totalidad de los cursos FIC del Pronatec¹³, el total de personas matriculadas alcanzó 2,5 millones (acumulado hasta junio del 2014) – siendo 800 mil beneficiarias del Bolsa Familia. De este universo de 2,5 millones, unas 996,7 mil personas tuvieron acceso a un empleo durante ese período. Entre estas, 525 mil son personas inscritas en el Registro Único (52,7% del total que tuvo vínculo con el empleo formal). Del conjunto de personas que componen el Registro Único, 197,2 mil son beneficiarias del Programa Bolsa Familia, de los cuales 106,4 mil (un 54%) consiguieron empleo después de haberse matriculado en los cursos del Pronatec¹⁴.

¹² La cantidad de personas matriculadas es mayor que el de matrículas, pues cada persona puede matricularse de hasta tres cursos (no simultáneos) por año.

¹³ Incluyendo las modalidades que forman parte del Beca Formación Trabajador y del Beca Formación Estudiante. No incluye las iniciativas Brasil Profesionalizado, Acuerdo de Gratuidad con el Sistema “S” y E-TEC.

¹⁴ El cruce de datos entre el Registro Único, la nómina del Bolsa Familia, Sistec, Rais y Caged serán objeto de un análisis más profundo en un artículo a publicarse en la serie “Estudios Técnicos SAGI”, una publicación del MDS (en imprenta).

La participación del equipo de inclusión productiva urbana de la Seseop

La implementación de la estrategia de Brasil sin Miseria Pronatec requirió intensas negociaciones entre el MEC, el MDS y las instituciones ofertantes. El equipo de inclusión productiva urbana de la Secretaría Extraordinaria para la Superación de la Extrema Pobreza (Seseop), órgano del MDS responsable de la coordinación del Plan Brasil sin Miseria, participó de todo este proceso, desde la creación del Pronatec, convirtiéndose en un actor reconocido por el MEC y por sus colaboradores e imprescindible para el éxito del Programa.

Al inicio del Pronatec Brasil sin Miseria, se elegían sólo ciudades de más 100 mil habitantes y que tuvieran unidades del Sistema Nacional de Empleo (Sine). En noviembre del 2011 (la Ley que creó el Pronatec se sancionó el 26 de octubre del 2011), la Seseop organizó un evento en Brasilia invitando a alcaldes, secretarios de la asistencia social y de trabajo de los estados y municipios de más de 100 mil habitantes, además de los representantes del sistema nacional de enseñanza y de los institutos federales de cada ciudad. También participaron la ministra de Desarrollo Social y Combate al Hambre y los ministros de Educación y de Trabajo y Empleo. El objetivo era presentar la propuesta del Pronatec Brasil sin Miseria y firmar un acuerdo de cooperación entre el MEC y el MDS para llevar a cabo el Programa junto con la red SUAS. Después de esto, se constituyeron 27 mesas de negociación (una para cada estado y para el Distrito Federal), coordinadas por el MDS y compuestas por representantes de cada una de las entidades arriba mencionadas. El objetivo era adaptar la oferta de cursos a la dinámica económica de cada ciudad.

Más allá de la articulación a nivel federal, el equipo de la Seseop mantuvo contacto telefónico de forma permanente con los 100 primeros municipios que se sumaron al Programa, para identificar a los responsables de la ejecución a nivel municipal. También realizó innumerables reuniones en los estados, para que fuera en estas instancias donde se asumieran la coordinación de la iniciativa. Se prestó apoyo

técnico, proporcionando las orientaciones necesarias para implementar el Programa, además de ejercer el papel de movilizadora y articuladora entre las instituciones ofertantes, las áreas de educación, asistencia social y trabajo, los trabajadores y las empresas. Este trabajo de la Sesepe ayudó mucho a dar voz a los municipios más pequeños durante el proceso.

Los resultados no habrían sido tan positivos sin el compromiso y la capacidad de respuesta a la innovación demostrada por todos los socios. Después de todo, la fórmula encontrada para la cualificación profesional de los brasileños más pobres representa un verdadero cambio de paradigma en esta área, que sólo es posible con un gran esfuerzo y la voluntad de trabajar de forma coordinada. Finalmente, es necesario indicar que un factor clave de éxito es el compromiso del público objetivo por cualificarse para mejorar sus vidas y las de sus familias.

Brasil Sonriente y el Pronatec Brasil sin Miseria

El Ministerio de Salud (MS) y el MDS firmaron un acuerdo para articular el programa Brasil Sonriente y el Pronatec Brasil sin Miseria, creando la oportunidad de atención odontológica para los alumnos inscritos en los cursos. La salud bucal – con la colocación de prótesis dentales, por ejemplo – contribuyó a la eliminación de las barreras impuestas por el mercado. Así, la unión de estas políticas aumenta las posibilidades de inserción cualificada en el mercado de trabajo para el público más vulnerable.

Para participar, el municipio necesitaba tener un mínimo de 200 plazas ofertadas en el Pronatec Brasil sin Miseria y la infraestructura que incluyese un equipo de salud bucodental, un Centro de Especialidades Odontológicas y un Laboratorio

Regional de Prótesis Dental, además de participar del Accesus Trabajo¹⁵.

La prestación de servicios dentales debe realizarse durante los cursos. Para que esto sea posible, es necesaria la formulación de estrategias entre las secretarías municipales de asistencia social y de salud y la unidad ofertante del curso de cualificación profesional. El reto es integrar estos servicios.

El interlocutor titular del Pronatec Brasil sin Miseria en el municipio notifica al coordinador municipal de salud bucal el inicio de las clases, la ubicación de la unidad de enseñanza, la cantidad de alumnos y los horarios del curso. El coordinador de salud bucal es quien organiza, ejecuta y gestiona los servicios y las acciones de salud bucal en el municipio, y su articulación con el interlocutor del Pronatec Brasil sin Miseria es fundamental para el buen funcionamiento de la asociación.

En la clase inaugural se puede realizar la evaluación clínica de salud bucal de los alumnos, para posteriormente planificar la atención. La prioridad viene dada por la evaluación del riesgo para la salud bucal. El gobierno federal sugiere concentrar la atención en una unidad de salud cercana a la vivienda de cada alumno. El coordinador del equipo de salud bucal o el interlocutor del Pronatec Brasil sin Miseria informan al alumno del horario y el lugar de la consulta¹⁶, asegurándose de que la cita no coincide con el horario de la clase.

El objetivo es alcanzar al menos al 60% de los alumnos durante los tres primeros meses de ejecución del acuerdo, y al 100% a partir de los seis meses, siempre ofreciendo prótesis a los estudiantes que lo necesiten, pues estas favorecen el acceso de la población pobre a las oportunidades de inserción en el mercado formal de

15 Información sobre el Accesus Trabajo más adelante, en este mismo texto.

16 Los servicios odontológicos que se podrán prestar contienen restauraciones, profilaxis, tratamiento periodoncial, tratamiento de endodoncia (dependiendo de la disponibilidad técnica y de equipamiento), extracción de piezas y permanentes, diagnóstico precoz de enfermedades y rehabilitación de prótesis. También se incluyen atención especializada en las áreas de endodoncia, periodoncia, cirugía oral menor, prótesis dentaria y estomatología, con énfasis en el diagnóstico de cáncer bucal.

trabajo. En septiembre del 2014, la colaboración se implementó en 276 municipios que tenían cursos del Pronatec Brasil sin Miseria.

El Pronatec Brasil sin Miseria y algunos de sus públicos específicos

El alto grado de vulnerabilidad de algunos públicos exigió una atención diferenciada en el Pronatec Brasil sin Miseria. Es el caso de las mujeres, adolescentes y jóvenes en situación de abuso y/o explotación sexual y de la población en situación de calle, para los cuales se desarrolló la iniciativa que se describe en las líneas siguientes.

Los múltiples saberes de las mujeres, sus historias, su aprendizaje y sus vivencias son aprovechados por el Programa Mil Mujeres, que potencia este bagaje y lo transforma en cualificación profesional con vistas a una adecuada inserción en el mundo del trabajo. Por lo tanto, el Programa Mil Mujeres utiliza una metodología específica, que hace hincapié en temas transversales organizados en tres áreas: educación, ciudadanía y desarrollo sostenible.

Los cursos se imparten a las mujeres de un mismo territorio, con historias de vida e identidades comunes, permitiendo identificar a los grupos que trabajan sin relación con el mercado formal, pero que tienen potencial para organizarse en colectivos integrados a los grupos sociales y culturales locales, o bien, para establecerse como microempresas individuales.

El Programa Mil Mujeres comenzó a implementarse en el 2007 inicialmente en las regiones del Norte y Nordeste, en cooperación con el gobierno de Canadá. Al inicio del 2014, el MDS y el MEC firmaron un convenio para integrarlo al Pronatec Brasil si Miseria, ampliando la oferta de formación profesional a las mujeres más pobres, en especial a las beneficiarias del Programa Bolsa Familia que no tenían acceso a los cursos del Pronatec, debido a la baja escolaridad, la situación de vulnerabilidad y la violencia.

El Pronatec Mil Mujeres se ejecuta en colaboración con los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología¹⁷ y tiene una carga horaria media de 200 horas. En el 2014 se ofertaron 81.521 plazas en 694 municipios de todos los estados del país, existiendo 176 tipos de cursos disponibles.

Al inicio del 2014, el Pronatec Brasil sin Miseria también se asoció con ViraVida, un proyecto del Consejo Nacional del Servicio Social de la Industria (Sesi/CN) dirigido a adolescentes y jóvenes en situación de abuso y/o explotación sexual. A partir de esta asociación, el público atendido por el Proyecto ViraVida del Sesi pasó a beneficiarse de los cursos de formación profesional del Pronatec Brasil sin Miseria. Esto hizo posible que adolescentes y jóvenes aumentasen su autoestima, descubriesen nuevos potenciales, rescatasen valores personales, fortaleciesen los vínculos familiares y comunitarios y aumentasen su capacitación profesional, incrementando las posibilidades de una inserción digna en el mercado laboral.

Los adolescentes y jóvenes en situación de explotación sexual están matriculados en clases exclusivas, debido a la necesidad de un seguimiento diferenciado durante el ciclo inicial de atención psicosocial del Sesi, que dura 12 meses. Durante el 2014 se ofertaron 1.549 plazas en 116 grupos, distribuidas en 27 municipios.

Con respecto a los públicos específicos, también se desarrolló en la ciudad de Sao Paulo una experiencia importante, con miras a la inclusión productiva de personas en situación de calle, por medio del Pronatec Brasil sin Miseria. Los cursos - de carpintero, albañil, panadero, electricista, entre otros - se ofrecen generalmente en grupos exclusivos, con el fin de incluir la formación y las necesidades específicas de este público.

La iniciativa es el resultado de la colaboración del ayuntamiento con el Senai y el Movimiento Nacional de Población en la Calle. Actuando conjuntamente, los socios tienen mejores condiciones de lidiar con las particularidades de la población

¹⁷ Para poder implementar el Programa Mil Mujeres, es necesario que el municipio se haya adherido al Pronatec Brasil sin Miseria.

en situación de calle, cuyo índice de absentismo suele ser más alto que el de otros grupos. Los alumnos cuentan con el seguimiento de la red socio-asistencial del municipio, que trabaja en estrecha colaboración con el equipo del Senai para tratar de la mejor forma y con la mayor rapidez posible las eventuales dificultades que enfrentan los estudiantes.

Para fomentar la participación en los cursos, la iniciativa ofrece una beca presencial de R\$ 2 por hora/clase, que se suman a los R\$ 2 por hora/clase ya pagado por asistir a los cursos del Pronatec.

Iniciada en abril del 2013, la experiencia paulista tuvo 363 inscritos, siendo 144 beneficiarios del Programa Bolsa Familia. En la primera etapa, se formaron 171 alumnos, y una parte de ellos fueron encaminados a procesos selectivos de empresas colaboradoras.

El carácter innovador de este programa concedió al municipio de Sao Paulo el primer lugar del Premio Rosani Cunha de Desarrollo Social: Edición Especial – Bolsa Familia 10 Años en el 2013, en la categoría de “Acciones coordinadas del Plan Brasil sin Miseria dirigidas a la inclusión productiva de las familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia”.

APOYO A LOS MUNICIPIOS CON EL ACESSUAS TRABAJO

Para apoyar a los municipios en las actividades relacionadas a la inclusión productiva de los beneficiarios de la asistencia social, el Plan Brasil sin Miseria creó el Programa Nacional de Promoción de Acceso al Mundo del Trabajo (Acessuas Trabajo). Este transfiere fondos del gobierno federal a los municipios para ejecutar acciones que contribuyan a la integración de los usuarios de la asistencia social al mundo del trabajo, ya sea por medio del empleo formal, del emprendimiento individual o de emprendimientos de economía solidaria.

Se trata de un programa de fortalecimiento institucional, que contribuye a ampliar la capacidad de los municipios para desarrollar iniciativas de articulación con políticas que promueven la inclusión productiva, en las áreas de trabajo, empleo e ingresos. Incluye la movilización para cursos del Pronatec Brasil sin Miseria, el acompañamiento de los alumnos, el seguimiento de su trayectoria y el encaminamiento a acciones de intermediación laboral. Los recursos se transfieren desde el gobierno federal a los gobiernos municipales mediante el Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS), eliminando la firma de convenios o la presentación de contrapartidas municipales. Los criterios y el plazo para la adhesión de los municipios al programa se definen anualmente por resolución de la comisión de gestores tripartita (CIT), formada por representantes de la asistencia social a nivel federal, estatal y municipal.

Del 2012 al 2014, los ayuntamientos que se sumaron al Programa ACESSUAS Trabajo recibieron transferencias por un importe de R\$ 254,4 millones (para el año 2014, había una previsión de transferencia adicional de R\$ 97,6 millones). El Programa fue adherido por 292 municipios en el 2012, 739 municipios en el 2013 y 1.379 municipios en el 2014¹⁸.

El municipio que se adhiere al ACESSUAS Trabajo se compromete con las acciones y metas establecidas anualmente por las resoluciones del Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS) y supervisadas por el MDS. Los servicios sociales municipales son los responsables de la movilización y el encaminamientos al Pronatec Brasil sin Miseria (y de otras iniciativas de inclusión productiva) y del acompañamiento de la asistencia de los alumnos en los cursos.

18 La Resolución 27/2014 del Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS) amplió el plazo de vigencia del programa, que iría hasta el final del 2014, cuando termina el Plan Brasil sin Miseria, hasta el 2018.

INTERMEDIACIÓN LABORAL

En el caso de que quieran acceder al mercado laboral como asalariados, los graduados de los cursos de formación profesional tienen servicios de intermediación laboral. Las acciones de intermediación del Plan Brasil sin Miseria se llevan a cabo por la red del Sistema Nacional de Empleo (Sine), coordinada por el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE). Mejorar la prestación de los servicios de intermediación a los usuarios de la asistencia social es un desafío para el Plan desde su lanzamiento.

Un cruce de datos realizado en septiembre del 2012 entre las bases del Registro único y del Programa Más Empleo mostró que el 27,3% de las personas (5.625.620 individuos) con más de 16 años, inscritos en el Registro y residentes en el medio urbano en todo el país, habían sido atendidos con las acciones de intermediación laboral por el Sine (mediante el Programa Más Empleo) en los cinco años anteriores. El resultado de este estudio preliminar dejó claro no sólo que la intermediación atendía al público del Registro Único, sino que también existía un potencial para ampliar su alcance junto a los beneficiarios del Brasil sin Miseria.

Con el fin de organizar los esfuerzos intersectoriales necesarios para articular acciones de cualificación profesional y de la intermediación laboral, aumentando las probabilidades de que el público del Plan Brasil sin miseria entrara en el mercado laboral como asalariado, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) firmaron un acuerdo de cooperación en diciembre de 2012. El objetivo era incrementar la oferta de servicios de intermediación laboral en el ámbito del Sine para el público inscrito en el Registro Único, priorizando a los egresados de los cursos del Pronatec Brasil sin Miseria. Durante un año, el acuerdo contempló a los nueve estados de la región nordeste

(Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Sergipe) y el estado de Minas Gerais¹⁹.

El acuerdo preveía la descentralización de R\$ 20,9 millones del MDS al MTE, para costear la inversión en la red del Sine de los estados participantes. Los recursos podían utilizarse para gastos que incrementasen la capacidad de atención en los centros, como: adquisición de equipos informáticos, mobiliario, aumento de la capacidad de transmisión de datos, refuerzo de los servicios de formación de los equipos de atención, aumento de la estructura de captación de vacantes y mejora física de los centros.

Para lograr las graduaciones del Pronatec Brasil sin Miseria, se puso en práctica junto con los gobiernos estatales, una metodología de trabajo para ofertar servicios de intermediación laboral de las agencias del Sine al público-objetivo.

La meta de la colaboración era la inscripción de 654.294 trabajadores del Registro Único en el sistema Más Empleo (lo que implicaría que pasaran por el servicios de intermediación laboral)²⁰ y la colocación de 105.937 personas del Registro Único en el mercado de trabajo durante el período de vigencia de la cooperación (diciembre del 2012 a diciembre del 2013)²¹.

19 Se escogió la región Nordeste porque concentra un 53% de las personas extremadamente pobres con más de 18 años y que habitan en las ciudades, y respondía por el 40% de las matrículas del Pronatec Brasil sin Miseria. Además de esto, entre el 2010 y el 2011, fue la región con el segundo mayor crecimiento de empleos formales en el país, del 5,8% (lo que representó 470,2 mil nuevos empleos formales), estando por encima de la media nacional, de 5,09%. El estado de Minas Gerais se incluyó porque los municipios del norte del estado están dentro del área de jurisdicción de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (Sudene).

20 Para establecer los objetivos, los ministerios obtuvieron la media anual de ciudadanos inscritos en el Registro Único atendidos en el Sine en los cinco años anteriores a la cooperación. Los objetivos representan un incremento del 50%, con un esfuerzo suplementario.

21 Los objetivos representan la media anual de ciudadanos inscritos en el Registro Único atendidos y colocados en el mercado de trabajo por la red Sine en la región donde se ejecutaba el acuerdo, incrementada en un 50% como esfuerzo extra.

Se prestaron servicios de intermediación a 2.186.914 trabajadores mediante el Programa Más Empleo en los estados que participaron del acuerdo entre diciembre del 2012 y octubre del 2013. De este total, 945.647 trabajadores eran del Registro Único (un 43%), superando ampliamente la meta del acuerdo, y 487.402 (un 22%) eran beneficiarios del Programa Bolsa Familia. Con respecto a las colocaciones en el mercado laboral, durante todo el período fue de 269.514 trabajadores, de los cuales 124.956 formaban parte del Registro Único (un 46%), lo que también estaba por encima de la meta prevista, y 65.970 eran beneficiarios del Programa Bolsa Familia (un 25%). De esta forma, ambos objetivos fueron superados, como muestra la Tabla 1.

Tabla 1- Trabajadores del Registro Único y del Bolsa Familia inscritos en el Más Empleo y colocados en el mercado de trabajo en los estados participantes del acuerdo (dic/2012 a dic/2013)

	TOTAL	REGISTRO ÚNICO	% REGISTRO ÚNICO	PROGRAMA BOLSA FAMILIA	% BOLSA FAMILIA
Personas inscritas en el Más Empleo	2.186.914	945.647	43%	487.402	22%
Personas colocadas en el mercado de trabajo	269.514	124.956	46%	65.970	25%

Fuente: Cruce de base de datos del Sistema Más Empleo (MTE) y del Registro Único (MDS).

Sin embargo, hay que tener en cuenta que los resultados no fueron uniformes entre los estados participantes, como se muestra en la Tabla 2. Todos los estados cumplieron con el objetivo de inscripción en el sistema Más Empleo, con excepción de Ceará, pero sólo tres lograron el objetivo de colocación en el mercado de trabajo. Dichas cifras positivas se alcanzaron con gran holgura, lo que compensó los resultados de los demás estados y permitió cumplir con la meta global del acuerdo. Entre estos

tres está justamente Ceará, que tuvo el segundo mejor resultado en términos de colocación en el mercado.

Tabla 2 – Ejecución²² por estados participante de la asociación
(dic/2012 a dic/2013)

UF	OBJETIVO		EJECUCIÓN			
	Inscriptos	Colocados	Inscriptos	%	Colocados	%
AL	17.244	2.792	41.950	243%	10.659	382%
BA	97.943	15.858	195.545	200%	29.845	188%
CE	138.317	22.395	116.332	84%	43.221	193%
MA	28.478	4.611	52.478	184%	2.424	53%
MG	192.089	31.101	284.218	148%	24.486	79%
PB	25.624	4.149	41.760	163%	2.411	58%
PE	103.643	16.781	105.689	102%	9.304	55%
PI	16.292	2.638	37.149	228%	970	37%
RN	26.349	4.266	37.448	142%	973	23%
SE	8.315	1.346	33.078	398%	663	49%
TOTAL	654.294	105.937	945.647	145%	124.956	118%

Fuente: Cruce de base de datos del Sistema Más Empleo (MTE) y del Registro Único (MDS).

En cuanto a la eficacia de la iniciativa, la tasa de colocación²³ promedio general en el período fue del 12,3% en los estados participantes del acuerdo. Teniendo en consideración sólo el público del Registro Único, la tasa de colocación fue ligeramente superior alcanzando el 13,2%. Si se considera sólo a los beneficiarios del Programa Bolsa Familia, la tasa fue de 13,5%. Los resultados sugieren que cuando el público más

²² Trabajadores del Registro Único inscritos en el Más Empleo y colocados en el mercado de trabajo.

²³ Porcentaje de colocados en el mercado de trabajo sobre el total de inscritos en el sistema Más Empleo.

vulnerable tiene acceso a los servicios de intermediación laboral, las posibilidades de ingresar al mercado de trabajo son iguales a las de los demás públicos.

Hubo variaciones significativas en la tasa de colocación entre los estados participantes en el acuerdo. Mientras en Ceará la la mayor tasa registrada de colocación en el mercado para el público del Registro Único fue del 37,1%, , los estados de Maranhão (4,6%), Piauí (2,6%), Rio Grande del Norte (2,5%) y Sergipe (2%) registraron tasas más bajas. Los motivos de la heterogeneidad en los resultados entre los estados merecen una evaluación más profunda. Pero lo cierto es que las diferencias apuntan a las oportunidades de compartir experiencias y buenas prácticas.

No menos importante que la mediación por la red Sine, son las colaboraciones del Brasil sin Miseria con las empresas responsables de los grandes proyectos de infraestructura. Estas colaboraciones implican la oferta de cursos de formación profesional del Pronatec de acuerdo a la demanda de las empresas en los municipios donde se ubican las obras. Como contrapartida, las empresas se comprometen a flexibilizar las exigencias en los procesos de selección, en particular las relacionadas con la experiencia profesional. De este modo, los socios promueven la capacitación y amplían la contratación del público en la región de los proyectos, lo que reduce la migración laboral y mitiga los problemas sociales derivados de esta movilidad.

MICROEMPRESAS, MICROCRÉDITOS Y ECONOMÍA SOLIDARIA

El empleo formal con un contrato de trabajo en una empresa no es la única vía para la inserción en el mundo laboral del público objetivo de la estrategia de inclusión productiva del Plan Brasil sin Miseria. Muchos han encontrado en la microempresa y en la economía solidaria una alternativa prometedora de trabajo e ingresos.

Habiendo o no pasado por los cursos del Pronatec Brasil sin Miseria, el público de ingresos bajos que trabaja por cuenta propia tiene la posibilidad de legalizarse

como microempresas individuales, de forma simplificada y a un coste reducido, pasando a ser tenidos en cuenta en las prestaciones de la seguridad social y el resto de ventajas de la formalización.

La formalización de microempresas individuales se puede realizar de forma gratuita en el Portal del Emprendedor²⁴ de internet. El Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ) y el número de inscripción en el Registro Mercantil son obtenidos inmediatamente, sin necesidad de presentar ningún documento (o copia anexada) al Registro.

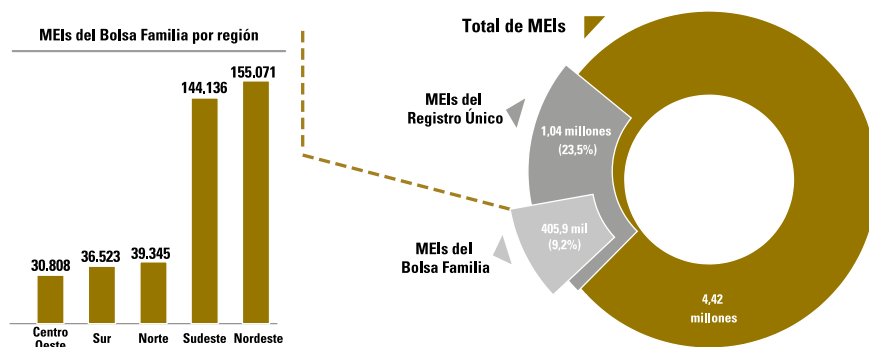
El coste mensual de la legalización para las microempresas es del 5% del salario mínimo²⁵. El pago se hace mediante el Documento de Recaudación Simple Nacional (DAS), que puede ser generado por cualquier persona con acceso a internet. Además de la cobertura de la seguridad social, la formalización tiene varias ventajas para el emprendedor: acceso a líneas de crédito con costes reducidos, la posibilidad de adquisición de insumos a precios para productores y la comprobación de origen de sus ingresos junto al comercio en general, a los bancos y a los órganos de fiscalización.

En abril del 2014, había 4,4 millones de personas formalizadas como microemprendedores individuales. Más de 1 millón de ellas eran personas inscritas en el Registro Único, dentro de las cuales 406 mil eran beneficiarias del Programa Bolsa Familia. Las regiones con mayor cantidad de formalizaciones fueron el Nordeste y el Sudeste.

²⁴ Disponible en: www.portaldoempreendedor.gov.br.

²⁵ Equivalente a R\$ 36,20 en octubre del 2014.

Gráfico 2 – Cantidad de microemprendedores individuales formalizados
(Total, Registro Único y Bolsa Familia)



Fuente: MDS y Sebrae, abril del 2014

Como se ha explicado anteriormente en el caso de la matriculación en el Pronatec Brasil sin Miseria, la formalización no conduce a la pérdida inmediata de los beneficios de la Bolsa Familia²⁶.

Los microemprendedores también pueden beneficiarse de servicios gratuitos de asistencia técnica y de gestión coordinados por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae)²⁷. En el año 2011, el Sebrae y el MDS firmaron un acuerdo de cooperación técnica en el marco del Plan de Brasil sin Miseria, con el fin de adaptar las metodologías de asesoramiento técnico-empresarial a las características y necesidades del público de bajos ingresos, además de ampliar la oferta de éstos servicios a

26 Pero las familias que deciden renunciar a los beneficios tienen prioridad si retornan al Programa en caso de que vuelvan a necesitar de él.

27 Más informaciones sobre microemprendimientos y servicios del Sebrae para emprendedores de bajos ingresos en el artículo "El emprendimiento como promotor de la inclusión social" en el siguiente enlace: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria2.pdf.

lugares con muchas familias en situación de vulnerabilidad²⁸ y con una fuerte presencia de microemprendedores de la economía popular y de potenciales emprendedores.

El acuerdo preveía que el Sebrae atendiese a 120 mil microemprendedores individuales inscritos en el Registro Único, mediante la realización de seis visitas de un asesor técnico a cada uno de los emprendimientos atendidos. A partir del diagnóstico de las debilidades observadas en la actividad productiva, el asesor técnico puede derivar al microemprendedor a los cursos gratuitos del propio Sebrae, que abordan diversos aspectos de la gestión de negocios, o a las entidades que trabajan con el microcrédito productivo orientado. En total, el Sebrae realizó 120.621 consultas en el ámbito del acuerdo.

El microemprendedor también puede participar de uno de los 15 cursos de formación inicial y continuada del Pronatec que ofrecen módulos con contenidos del área del emprendimiento (el llamado “Pronatec Emprendedor”). El contenido de emprendimiento se enseña en cursos que varían entre 24 y 52 horas.

Para ayudar a estructurar y expandir los negocios, los microemprendedores, aunque todavía no estén formalizados, tienen acceso al microcrédito productivo orientado de los bancos públicos federales del Programa Crecer, una iniciativa del Brasil sin Miseria para ofrecer financiación y orientación personalizada de agentes de crédito a los negocios de los microemprendedores de ingresos bajos.

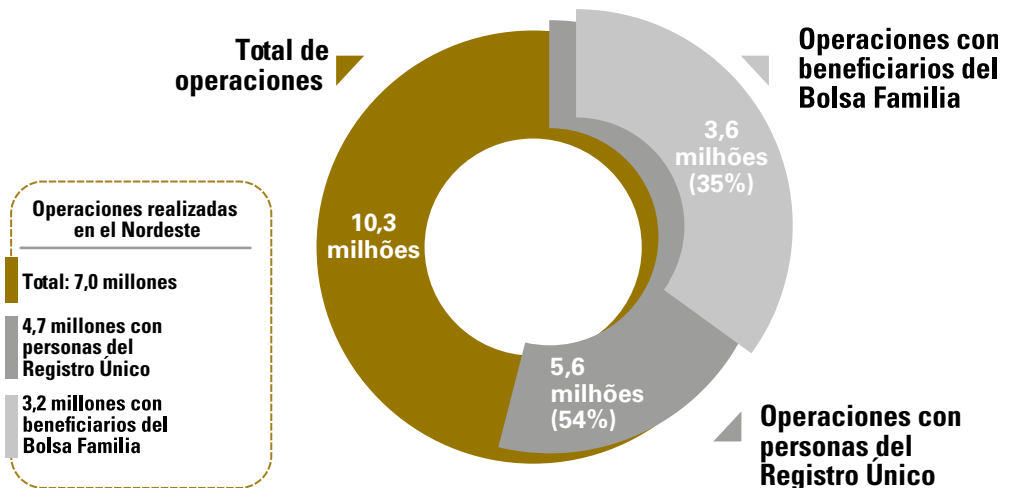
En el Crecer, que opera sin burocracia para atender las necesidades de los emprendedores de ingresos bajos, la tasa de interés se redujo del 60% a sólo el 5% al año, y la tasa de apertura de crédito se redujo del 3% al 1%²⁹. Forman parte del Programa el Banco del Nordeste de Brasil (NBN), la Caja Económica Federal, el Banco de Brasil y el Banco de Amazonía.

²⁸ El Sebrae busca actuar en comunidades con bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH).

²⁹ Más informaciones sobre microcrédito productivo orientado en el artículo “Actuación del un banco de desarrollo para la superación de la pobreza: el ejemplo del Banco del Nordeste de Brasil”, en el siguiente enlace: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria2.pdf.

De los 10,3 millones de operaciones realizadas por el Crecer entre septiembre del 2011 a agosto del 2014, 5,16 millones (54% del total) fueron préstamos a personas del Registro Único, entre los cuales 3,6 millones (35%) fueron destinados a beneficiarios del Bolsa Familia.

Gráfico 3 – Cantidad de operaciones del Crecer
(Total, Registro Único y Bolsa Familia)



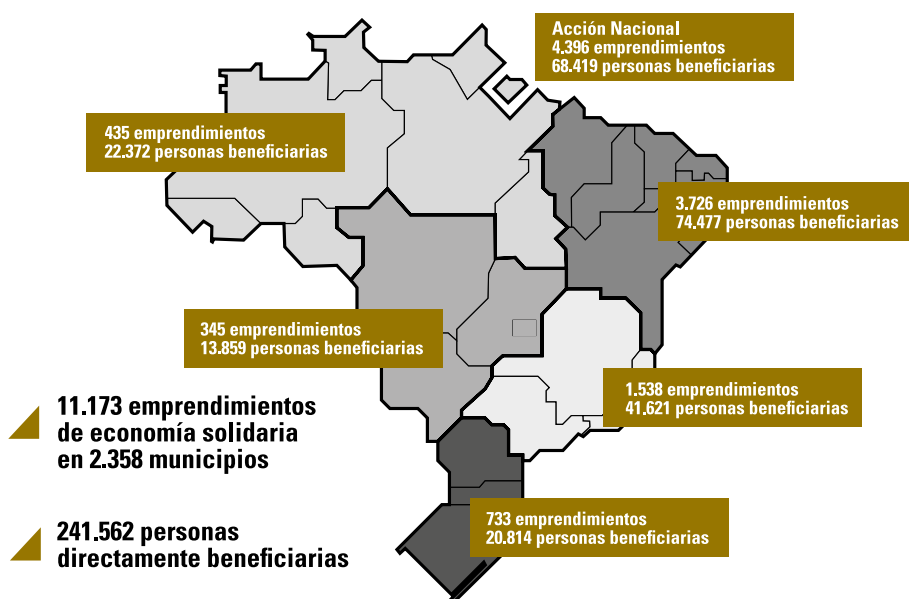
*Operaciones realizadas por personas físicas y microemprendedores individuales
Fuente: MF y MDS, agosto del 2014

Quien trabaja colectivamente también tiene apoyo del Brasil sin Miseria en sus procesos de organización, producción, comercialización y acceso al crédito³⁰. Mediante la Secretaría Nacional de Economía Solidaria del Ministerio del Trabajo y

30 Más informaciones sobre las iniciativas de economía solidaria en el artículo: "La Economía solidaria y los desafíos de la superación de la extrema pobreza en el Plan Brasil sin Miseria" en el siguiente enlace: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria2.pdf.

Empleo el plan apoya a 11,2 mil emprendimientos de economía solidaria por todo el país, beneficiando directamente a más de 240 mil personas.

Figura 2 – Apoyo del Brasil sin Miseria a la economía solidaria por región



Fuente: Senaes/MTE, 2014

AVANCES, PROPUESTAS Y DESAFÍOS

La construcción de la estrategia de inclusión productiva urbana del Plan Brasil sin Miseria permitió, por primera vez, que los cursos de formación profesional de excelencia para las personas de menores ingresos ganasen escala y permeabilidad en el país. Como se analiza en este texto, esto necesitó de una serie de modificaciones y la voluntad de las partes en trabajar de una nueva manera. Muchos de estos cambios todavía necesitan un período de maduración, ya que el trabajo a gran escala orientado al público del Registro Único y del Bolsa Familia en cierta forma, resulta

novedoso en esta área. Pero hemos logrado mucho, y es importante consolidar los logros y seguir mejorando la atención a estas personas.

El compromiso del MEC por reunir a varios socios en torno al Pronatec ha sido fundamental, así como la voluntad de adaptar sus procedimientos al público de menores ingresos por parte de las entidades que imparten los cursos. Pero ciertamente nunca se habría llegado hasta estas personas si no fuera por la entrada de la red de los servicios sociales en el proceso y el apoyo dado por el Brasil sin Miseria a los municipios que participaron en este esfuerzo.

Se hace necesario avanzar y profundizar el análisis de la información sobre la terminación anticipada, el absentismo y la repetición, profundizando en conocer sus causas con vistas a adoptar medidas para que cada vez más alumnos se formen.

También es importante investigar más a fondo las informaciones sobre la colocación de graduados en el mercado de trabajo proporcionada por los resultados del cruce de las bases de datos del Pronatec, del Registro Único, del Bolsa Familia, de la Relación Anual de Informaciones Sociales (Rais) y del Registro General de Empleados y Desempleados (Caged).

La identificación de oportunidades junto con la comunidad empresarial, para adecuar las ofertas del Pronatec (tipos de cursos y número de plazas), debería reforzarse con el fin de incrementar las oportunidades de inserción de los graduados en el mercado de trabajo.

Todo esto permitirá mejorar todavía más el trabajo que se viene realizando para la adaptación de los cursos del Pronatec en términos de jornadas en las que se imparten (mañana, tarde y noche), carga horaria, requisitos previos educativos, clases de apoyo, material didáctico, etc.

Es esencial que haya avances en el desarrollo del sistema de intermediación laboral (banco de vacantes y candidatos), con un mecanismo automático de inclusión de informaciones de las personas formadas por el Pronatec y por otras iniciativas de formación profesional. El sistema ya contempla la inserción de oportunidades de

empleo por las empresas y posibilita que éstas visualicen las informaciones relativas a los profesionales que puedan ser entrevistados y eventualmente contratados. Ahora es necesario progresar en la articulación con los gestores locales, el empresariado y los trabajadores, para difundir esta herramienta y estimular su uso.

La inserción del Pronatec en la estrategia de estímulo para aumentar la escolaridad de los jóvenes de bajísimos ingresos, ofreciendo formación profesional simultáneamente a la enseñanza media. Esta es otra frontera que ofrece oportunidades para evolucionar. El papel de los gobiernos estatales será crucial en este esfuerzo. Hacer que los cursos de formación inicial y continuada lleguen cada vez a más jóvenes pobres, con bajo nivel de educación y que viven en zonas desfavorecidas, debe ser igualmente un objetivo constante de las tres esferas de gobierno.

Con el acceso a amplia la escala a la formación profesional de calidad y a los servicios de intermediación laboral, el estímulo al emprendimiento, a la economía solidaria, y las facilidades de crédito, se disminuyen las desigualdades en el mercado de trabajo. Ganan los trabajadores de pocos ingresos, cuyo empeño en formarse está mejorando su vida. Gana Brasil, que camino con paso firme hacia un futuro sin pobreza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Brasil sem Miséria no seu município*. Edição revisada. Brasília: 2013. Disponible en: <www.brasilsemmiseria.gov.br/municipios>. Acceso en: 12 nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Brasil Sorridente e Pronatec Brasil sem Miséria*. Brasília, 2014. Disponible en: <www.brasilsemmiseria.gov.br>. Acceso en: 12 nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho*. Brasília, 2012. Disponible en: <www.brasilsemmiseria.gov.br>. Acceso en: 12 nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pronatec Brasil Sem Miséria*. Brasília, 2014. Disponible en: <www.brasilsemmiseria.gov.br>. Acceso en: 12 nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pronatec Brasil sem Miséria Mulheres Mil*. Brasília, 2014. Disponible en: <www.brasilsemmiseria.gov.br>. Acceso en: 12 nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pronatec Brasil sem Miséria e Projeto ViraVida*. Brasília, 2014. Disponible en: <www.brasilsemmiseria.gov.br>. Acceso en: 12 nov. 2014.

_____. Ministério da Educação. *Sítio Institucional do Pronatec*. Disponible en: <<http://pronatec.mec.gov.br>>. Acceso en: 12 nov. 2014.

COSTA, P. V.; MÜLLER, L. H. *Professional qualification in the urban productive inclusion strategy of Plano Brasil sem Miséria*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2014. (One Pager número 254).

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. D. “Efeito preguiça” em programas de transferência de renda? In: CAMPELLO, T.; NERI, M. *Programa Bolsa Família, uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). *O empreendedor individual e o Programa Bolsa Família*. Brasília, 2012.

_____. *Portal do empreendedor*. Disponible en: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual>>. Acceso en: 12 nov. 2014.

LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA RURAL DEL BRASIL SIN MISERIA: ESTRATEGIAS Y PRIMEROS RESULTADOS

*Janine Mello, Bruno Teixeira Andrade,
Cíntia Ebner Melchiori e Ysrael Rodrigues de Oliveira*

La alta incidencia de la pobreza en el medio rural¹ exigió del gobierno federal estrategias específicas capaces de reconocer e incorporar en sus acciones la diversidad social y económica que existe en el campo. Para esto, el Plan Brasil sin Miseria relacionó de forma inédita, las informaciones del Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal² con las base de datos de otros programas dirigidos a la atención de la población rural, permitiendo al Estado conocer a las familias más pobres del país y reorientar la acción de los programas de apoyo a la estructura productiva de los agricultores familiares³.

1 Datos del Censo del 2010 indican que 1 de cada 4 personas que vivían en el medio rural estaban en situación de extrema pobreza, o sea, un 25% de la población del medio rural vivía con menos de R\$ 70 reales per capita por mes, en cuanto al área urbana este porcentaje llegaba al 5%.

2 Para más informaciones sobre el Registro Único, ver artículo “El Programa Bolsa Familia y la lucha por la superación de la extrema pobreza en Brasil” en este libro.

3 Conforme a la Ley nº 11.326/2006.

De este modo, fue posible enfocar estos programas llevando al público objetivo del Plan desde una perspectiva sistémica, una o más acciones del “paquete” de inclusión productiva rural, constituidas por la asistencia técnica especializada, recursos para invertir en las explotaciones, la ampliación del acceso al agua y la energía eléctrica, y el apoyo a la comercialización de la producción, mediante compras públicas y privadas. A continuación, presentamos las estrategias y los resultados alcanzados durante los años 2011 y 2014 con las principales acciones que formaron parte del eje de la inclusión productiva rural del Plan Brasil sin Miseria.

EL PROGRAMA DE FOMENTO DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS RURALES

Las principales dificultades de los agricultores se centran, por un lado, en la falta de apoyo técnico para mejorar o iniciar la actividad productiva y, por otro, en la escasez de recursos para invertir en mejorar su producción.

De esta manera, para mejorar el proceso productivo de las familias más pobres, se creó en el ámbito del Brasil sin Miseria el Programa de Fomento de las Actividades Productivas Rurales, donde los agricultores reciben asesoría individualizada y continuada de técnicos agrícolas, que comparten sus conocimientos sobre cómo aumentar la producción, la calidad y el valor de los productos. El Programa también pone a disposición recursos no reembolsables para poder invertir en sus actividades productivas.

Al comienzo del Brasil sin Miseria, se señaló como necesidad la readecuación de la asistencia técnica y extensión rural (Ater), que hasta ese momento estaba dirigida preferentemente hacia los sectores de agricultura familiar más consolidados, para atender a los agricultores más pobres, caracterizados en su mayoría, por las bajo manejo tecnológico, falta de insumos productivos, poca diversificación de la producción y por el bajo grado de asociativismo y cooperativismo. Partiendo de

este diagnóstico, se fue construyendo un modelo diferente donde iban de la mano la asistencia técnica con la entrega de recursos no reembolsables para apoyar las actividades productivas desarrolladas por los agricultores más pobres.

La asistencia técnica y extensión rural (Ater) es un servicio de educación no formal donde agentes capacitados ayudan a los agricultores familiares, quilombolas⁴, indígenas, extrativistas⁵ y pescadores artesanales para que mejoren sus actividades productivas⁶. En el ámbito del Brasil sin Miseria, el trabajo se desarrolla por etapas. En la primera, el agente del Ater hace un diagnóstico junto con la familia sobre las condiciones iniciales de producción, identificando los puntos fuertes y su potencial. Basada en el diagnóstico, en la segunda visita, la familia y el técnico elaboran conjuntamente un proyecto detallado para organizar y/o ampliar la producción, estableciendo las etapas para la estructuración productiva de la familia. Finalmente, el agente del Ater acompaña a la familia durante la implementación del proyecto para que se ejecute de la mejor manera posible, pudiendo orientarles inclusive sobre las formas de comercializar los excedentes. En el ámbito del trabajo de extensión rural, los agentes del Ater contribuyen a articular localmente otras políticas públicas para estas familias (como son el Programa de Adquisición de Alimentos –PAA y la vivienda rural, entre otros).

Las convocatorias públicas para la contratación de las instituciones que prestan los servicios de asistencia técnicas las realiza el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) dentro de la estrategia de inclusión productiva rural del Brasil sin Miseria. Las convocatorias para la selección de las instituciones se elaboraron teniendo en cuenta algunas directrices definidas como esenciales para garantizar que

4 N. de T. - Las quilombolas se refieren a las comunidades de afrodescendientes que viven en las zonas rurales, cuyos derechos como pueblos tradicionales han sido reconocidos en la Constitución de Brasil de 1988.

5 N. de T.- Aquellos que se dedican a la cosecha y recolección de productos naturales (de origen animal, vegetal o mineral).

6 Para mayor información, consultar la Ley General del Ater (Ley nº 12.188/2010).

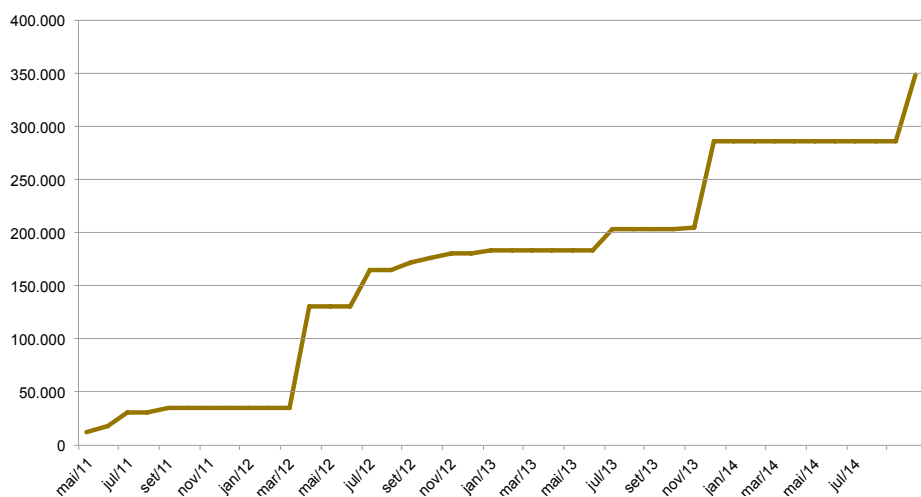
la acción con el público en extrema pobreza fuera un éxito:

1. previsión de seguimiento individualizado y continuado durante, por lo menos, dos años. Este seguimiento consiste en visitas individuales y actividades colectivas con el objetivo de ampliar los canales de integración e intercambio dentro de las comunidades;
2. elaboración de proyectos productivos teniendo en cuenta no sólo la rentabilidad de la actividad productiva, sino la voluntad y la experiencia productiva de las familias atendidas y la promoción de la seguridad alimentaria;
3. atención realizada por equipos multidisciplinarios, compuestos en un 30% por mujeres y por técnicos procedentes de la región atendida, que compartan los conocimientos y especificidades locales;
4. realización de convocatorias específicas para atender a las mujeres, pueblos y comunidades tradicionales (indígenas, quilombolas, pescadores artesanales, extrativistas, entre otros) y convocatorias específicas por regiones (semiárido, Norte y Centro-Oeste);
5. formación específica de los técnicos del Ater centrada en la discusión sobre las diferentes características de los públicos objetivo del Brasil sin Miseria y de las políticas y programas sociales a los que las familias pueden dirigirse.

El objetivo planteado en el 2011 preveía la atención de 253 mil familias de agricultores. Hasta octubre del 2014, ya se habían contratado servicios de asistencia

técnica⁷ para atender a 349 mil familias de agricultores en el semiárido y ya se habían invertido más de R\$ 608 millones.

**Gráfico 1 – Evolución de la oferta de servicios del Ater
(familias atendidas – acumulado 2011-2014)**



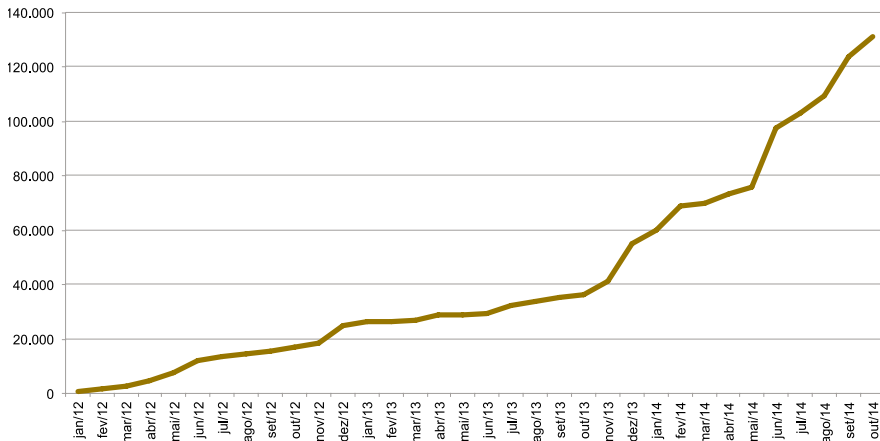
Fuente: Seseb/MDS (mayo del 2011 a octubre del 2014).

Con los recursos del Programa de Fomento, cada familia recibe R\$ 2,4 mil, divididos en dos partes. A diferencia del crédito, los recursos no son reembolsables y las familias sólo reciben la segunda entrega cuando cumplen las etapas previstas en el proyecto. Los recursos se pueden usar en la compra de insumos y equipamientos

⁷ Para estas contrataciones, en las regiones Norte, Nordeste (incluyendo el norte de Minas Gerais, región semiárida) y Centro-oeste, y en las convocatorias para públicos específicos, el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) publica edictos (también conocidos como convocatorias públicas) para seleccionar entidades interesadas en prestar los servicios de asistencia técnica. La elección de la vencedora tiene en cuenta su experiencia y la calidad de la propuesta técnica y del equipo. Pueden concurrir tanto entidades públicas como no públicas. En las regiones Sur y Sudeste y en el Distrito Federal, el Gobierno Federal ha realizado acuerdos para la prestación de servicios Ater directamente con las empresas estatales (o distritales).

(como semillas, abonos, herramientas y sementales) o en la contratación de pequeños servicios necesarios para la implementación del proyecto. Los pagos se realizan por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) directamente a los agricultores, mediante la tarjeta del Bolsa Familia o la Tarjeta Ciudadana. Hasta octubre del 2014, 131 mil familias ya habían comenzado a recibir los recursos de fomento y más de R\$ 344 millones de reales habían sido comprometidos⁸.

**Gráfico 2 – Evolución del pago de los recursos de Fomento
(familias atendidas – acumulado 2011-2014)**



Fuente: Sesej/MDS (enero del 2012 a octubre del 2014).

Más allá de los resultados de la ejecución física y financiera del Programa de Fomento de las Actividades Productivas Rurales, es importante resaltar los cambios significativos en el actuar de las entidades Ater y la mejora de las condiciones de vida de las familias atendidas por el programa. Algunos de los resultados cualitativos conseguidos en la acción, según el informe “La inclusión productiva rural en

⁸ Consulta a la gerencia del Siafi en Sisprod el 15/10/2014.

el Plan Brasil sin Miseria y los resultados del Programa de Fomento: primeras aproximaciones”⁹, elaborado conjuntamente por el MDA y el MDS, se enumeran a continuación:

1. La mayor parte de las familias atendidas por el Programa nunca habían recibido los servicios del Ater y era la primera vez que las entidades del Ater llegaba a familias con el perfil del Plan;
2. Hubo un aumento de la renta y del patrimonio de las familias atendidas y una mejora de su situación respecto a la seguridad alimentaria y nutricional, con la ampliación y la diversificación de la producción de alimentos;
3. Hubo cambios en las formas de producción de las familias a través de la diversificación de las actividades productivas, de la introducción de las actividades no agrícolas y de la cría de pequeños animales;
4. Hubo una importante participación de las mujeres como titulares de la tarjeta Bolsa Familia, en las decisiones y en el desarrollo de los proyectos productivos;
5. Es necesario implementar nuevas estrategias y formas de abordar la asistencia por parte de las entidades contratadas para manejar las diferentes demandas de las familias más pobres. Un ejemplo fue la acción exitosa de los equipos multidisciplinarios que contaban con la participación de profesionales de asistencia social y pedagógica en la resolución y tratamiento de cuestiones que iban más allá del acompañamiento en el ámbito productivo.

9 BRASIL, 2014.

Según la percepción de los técnicos y las familias involucradas, el éxito del programa se debe a la articulación entre el Ater, los recursos a fondo perdido y el involucramiento de las familias en el proceso. Esto ocurrió, en gran medida, porque las familias se dieron cuenta que sus conocimientos y experiencias fueron reconocidos y aprovechados en el desarrollo de las diferentes etapas del proyecto. Otro factor decisivo para el éxito de la acción fue la estrategia de diversificación de las actividades. Esto, en el caso de la sequía prolongada ocurrida en el semiárido durante el período de implementación del Programa, fue esencial para garantizar la rentabilidad financiera de las familias en parte de las actividades productivas desarrolladas.

“(...) el Programa de Fomento permitió la implementación y mejora de la estructura de producción y la acumulación de los activos productivos, amplió la producción de alimentos y permitió una fuente de ingresos a las familias beneficiarias, al comercializar el excedente de productos (incluso, mejorando la calidad) en los mercados locales”¹⁰.

Tabla 1 – Descripción de los proyectos e inversiones productivas apoyadas en el ámbito del Programa de Fomento.

Principales proyectos productivos desarrollados por las familias en el ámbito del Programa de Fomento	Cría de pequeños animales (porcinocultura, capricultura y avicultura autóctona), bovinocultura, cultivos de maíz y frijol, horticultura, recuperación de suelos asociada a la implementación de pequeñas áreas de policultivos, artesanías y otras actividades no agrícolas (salón de belleza, charcutería, panadería, supermercado, fábrica de churros, fábrica de bloques de cemento, entre otros).
---	---

¹⁰ BRASIL, 2014b

Principales inversiones realizadas por las familias con los recursos del Programa de Fomento	Adquisición de sementales y reproductores para iniciar o ampliar la cría de pequeños animales.
	Adquisición y formación de stocks para la alimentación de estos rebaños (incluyendo la habilitación o reforma de las áreas para el pasto y la adquisición de equipos, como una máquina para cortar la palma)
	Ampliación de las instalaciones para acomodar a los animales (bebederos, cercas, corral, gallinero, pocilga, etc.).
	Adquisición de insumos y equipos para la producción agrícola (telas, fertilizantes y semillas para las huertas o almácigos de frutales, tuberías, mangueras y accesorios para la instalación del sistema de riego por goteo, en el caso de los agricultores con acceso de agua para la producción).
	Adquisición de materiales para desarrollar actividades artesanales (venta de artesanías como alternativa de ingresos durante los períodos de sequía).
	Adquisición de materias primas, máquinas y equipos para otras actividades no agrícolas: arena, grava, cemento, adoquines, máquina mezcladora de concreto y pequeño camión usado; estantes, sillas, secador, mesa, lavabo, espejo, esmalte de uñas, cremas y champús; productos no perecederos, estantes para el stock de la tienda de comestibles y congelador para productos perecederos, entre otros.
Principales orientaciones técnicas recibidas por las familias beneficiarias del Programa de Fomento	Acerca de la poda y cultivo de frutales, gestión de la alimentación, sanidad y reproducción de los animales, suplementos para la alimentación de animales y técnicas de riego, entre otros.

Fuente: Sesan/MDS.

En el 2011, los agricultores del semiárido todavía contaban con la distribución de semillas adaptadas de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa). Sin embargo, debido a la prolongada sequía, la plantación de hortalizas y granos fueron reemplazadas por otras actividades con mayor resistencia a los períodos de sequía, como fue la cría de animales. Además, la Embrapa fue responsable del esfuerzo de difusión de las tecnologías dirigidas a los agricultores más pobres a través de unidades de aprendizaje. En total, fueron implementadas 317 unidades, distribuidas en 126 municipios del Nordeste, promoviendo actividades de cualificación tecnológica en más de 200 comunidades¹¹.

Más allá de las acciones del Brasil sin Miseria, como parte de las acciones más generales de apoyo a la agricultura familiar, los productores también pueden acceder a las líneas de crédito y microcrédito rurales a través del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) y del Programa Crecer. Si consideramos sólo las operaciones del Agroamigo, línea de crédito del Pronaf operada por el Banco del Nordeste de Brasil, entre el 2011 y el 2013 se realizaron más de 834 mil préstamos a las personas inscritas en el Registro Único, lo que representa un 75% de las operaciones del programa. Dentro de estos préstamos, 655 mil se realizaron a los receptores del Bolsa Familia, lo que representa un 59% de las operaciones del Agroamigo en el período¹².

EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA)

Una de las principales vías de comercialización de los productos de la agricultura familiar es el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), iniciativa del MDS y del MDA que, desde el 2003, compra la producción de los agricultores familiares sin necesidad de licitación.

¹¹ Informe presentado por la Embrapa, a diciembre del 2013.

¹² Operaciones realizadas del 2011 al 2013. Fuente: Banco del Nordeste de Brasil (BNB, MDS y MDA).

Al considerar a los productores más vulnerables desde el punto de vista económico y productivo, uno de los mayores desafíos enfrentados por la estrategia de la inclusión productiva rural, era conseguir que parte de su excedente pudiera ser comercializado. Para que esto fuera posible, el PAA, a pesar de ser un programa ya consolidado, se sometió a una serie de enmiendas para su mejora¹³.

Analizando la trayectoria del PAA en el ámbito del Brasil sin Miseria podemos señalar tres resultados principales. El primero de ellos fue el incremento en el porcentaje de participación de los más pobres en las ventas al PAA. Del 2011 al 2013, cerca de la mitad (50%) de los productos del PAA se compraban a agricultores familiares registrados en el Registro Único. Para el 2010 esta tasa era del 32%.

El segundo resultado relevante fue que la región del Nordeste apareció como la principal suministradora de productos para el PAA, con un 45% del total de agricultores beneficiados en el período del 2011 al 2014. Finalmente, un tercer resultado importante fue que el porcentaje de mujeres en el PAA pasó del 26% en el 2011 al 36% en el 2014.

Para mejorar todavía más el PAA, en el 2012 se creó una nueva modalidad llamada Compra Institucional, que amplió las posibilidades de mercado para la agricultura familiar al permitir que el gobierno federal, estados y municipios comprasen la producción de los pequeños agricultores para abastecer instalaciones públicas como universidades, hospitales, cuarteles y prisiones sin necesidad de licitación.

Sólo en esta modalidad ya se han invertido, en menos de dos años, cerca de R\$ 41 millones, distribuidos entre la Unión, los estados y los municipios. A la fecha utilizan esta modalidad los ministerios de Educación, de la Salud, de Defensa y el propio MDS; los estados de Rio Grande del Sur y Sao Paulo, el Distrito Federal y algunos municipios como Erechim (RS) y Viçosa (AL). Los principales productos que se compran son artículos de huerta, granos, lácteos y orgánicos¹⁴.

13 Más informaciones en el artículo "Inclusión productiva rural en el Plan Brasil sin Miseria: una síntesis de la experiencia reciente de formulación y ejecución de las políticas públicas articuladas para la atención de los más pobres en campo brasileño", en esta publicación.

14 En fase experimental.

Todas estas iniciativas, sumadas a la experiencia ya consolidada del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), mejoraron la calidad de la alimentación en las escuelas y en las demás instalaciones públicas que recibían los alimentos comprados por el PAA, y que además promueven la diversificación y la cualificación de la oferta de productos de la agricultura familiar. Esto posibilita el acceso de estos agricultores al mercado institucional y privado, cuyas compras estimuló el Brasil sin Miseria.

AGUA Y LUZ PARA TODOS

Teniendo en cuenta el enfoque de la estrategia de la inclusión productiva rural en el semiárido, región marcada por la vulnerabilidad hídrica, fue necesario abordar también el acceso de los hogares al agua para consumo interno y para la producción, potenciando las inversiones realizadas por la asistencia técnica y el fomento.

Desde el 2003, el MDS ya tenía acciones de construcción de cisternas en colaboración con la Articulación en el Semiárido Brasileño (ASA), con estados y municipios, lo que dio lugar a la construcción de casi 330 mil cisternas para almacenar agua destinada al consumo humano. Con el Brasil sin Miseria, la acción ganó una nueva perspectiva, más allá de la cuestión de la seguridad alimentaria y nutricional, fortaleciendo su papel en la superación de la pobreza extrema y en la inclusión productiva de la población rural del semiárido. Así, también en la temática del agua, el Brasil sin Miseria innovó al crear el Agua para Todos, que integró y potenció las acciones vinculadas a la cuestión del acceso al agua llevadas a cabo por diversos órganos, además de crear nuevas acciones y alianzas¹⁵.

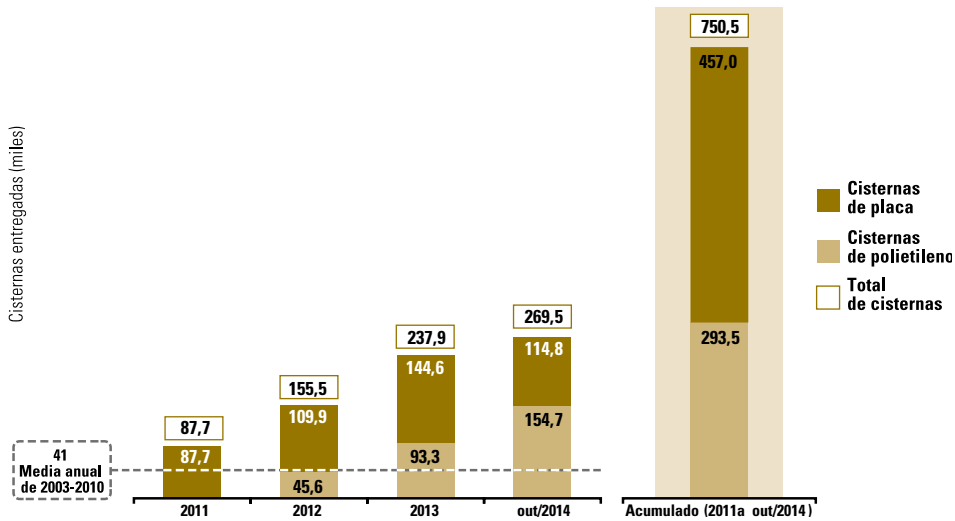
¹⁵ Agua para Todos es una colaboración del Ministerio de Integración Nacional (MI), que lo coordina; del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), responsable del Programa Cisternas; de la Fundación Nacional de Salud (Fonasa); del Ministerio del Medio Ambiente (MMA); con el Programa Agua Dulce; de la Fundación Banco de Brasil (FBB); de la Petrobrás y del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES); que desempeñan sus actividades en colaboración con los estados, consorcios públicos, entidades privadas sin fines de lucro y bancos públicos, como el Banco del Nordeste.

Las cisternas de agua para consumo humano garantizan el vital elemento para beber, cocinar y para la higiene personal, mientras que las tecnologías para la producción permiten cultivar vegetales y la ganadería, que se pueden consumir y generar excedentes para vender, proporcionando ingresos y mejorando la vida de las familias¹⁶.

Para el período del 2011 al 2014, se estableció el ambicioso objetivo de entregar 750 mil cisternas de agua para consumo humano y 76 mil tecnologías de agua para la producción, de los cuales fueron ejecutados, hasta octubre del 2014, 750 mil y 88 mil respectivamente. Solamente las cisternas de agua para consumo humano representan una capacidad de almacenamiento de más de 12 billones de litros de agua en los estados del Nordeste y del norte de Minas Gerais, con más de tres millones de personas directamente beneficiadas. A contar desde el 2003, son más de un millón de cisternas de agua para consumo humano y 95,7 mil tecnologías de agua para la producción.

¹⁶ La cisterna es tipo de depósito de agua cilíndrico cubierto, que permite la captura y almacenamiento de agua de lluvia la cual escurre por los tejados de las casas. Tienen capacidad para almacenar 16 mil litros de agua, lo suficiente para abastecer a una familia de cinco personas durante un período de sequía de hasta ocho meses. El depósito, cerrado, está protegido de la evaporación y de la contaminación causada por los animales y los desechos traídos por las inundaciones. En el Agua para Todos, hay dos tipos de cisternas para consumo humano: la cisterna de placas, hecha de placas de cemento prefabricadas en el sitio de la construcción, y la cisterna de polietileno, un tipo de plástico resistente y que soporta altas temperaturas, además de ser ligero y no tóxico. En cuanto a las tecnologías del agua para la producción incluyen las cisternas calçadão, cisternas enxurrada, pozos, represas, tanques subterráneos, tanques de piedras y kits de riego.

Gráfico 3 – Evolución de la cantidad de cisternas de consumo entregadas (2011-2014)



Fuente: Seseb/MDS.

Otras acciones del Agua para todos incluyen la instalación de cisternas en escuelas rurales, sistemas colectivos de abastecimiento y desalinizadoras. Ya se abasteció a más de 600 escuelas rurales y más de 1.300 comunidades recibieron sistemas colectivos de abastecimiento ejecutados por el Ministerio de Integración Nacional (MI). Otras 2.700 comunidades tuvieron diagnósticos para la despliegue de desalinizadoras realizados por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA).

El Agua para Todos favorece el uso de mano de obra y materiales locales, activando la economía del semiárido. Entre el inicio del 2011 y octubre del 2014, las inversiones realizadas por el gobierno federal en el programa llegaron a más de R\$ 5,9 billones¹⁷. El programa también lleva acabo la formación de albañiles y de las

¹⁷ Compromiso hecho por el MDS, MI y MMA. Fuente: Gerencia del Siafi en Sispoad. Consulta del 15/10/14, con posición del 08/10/14.

familias; en el caso de las familias la formación se centra en el uso adecuado del agua de las cisternas, tanto para el consumo como para la producción, y en las técnicas de mantenimiento de los depósitos.

Antes de recibir las cisternas, el 89% de las familias¹⁸ tenían que recorrer cerca de 2 kilómetros diarios para buscar agua, en un trayecto que duraba una media de 50 minutos. La mayoría buscaba agua 5 veces o más por semana. Con las cisternas, el 87% de las familias ya no necesitan buscar agua y tienen más de 5 cinco horas libres por semana para dedicarse a otras actividades. Además de esto, las cisternas suponen una ganancia de cerca de R\$ 100 mensuales para las familias, que ahorran en la compra de agua y alimentos, beneficiándose además de la venta de los excedentes.

Estos resultados fueron posibles por la ampliación de las instituciones socias y por la articulación de todos los organismos del gobierno federal implicados con la agenda del agua, uniendo diferentes opciones tecnológicas, y también debido a las mejoras en la gestión del programa, estableciendo objetivos claros y seguimiento constante en los gabinetes de situación¹⁹, realizados en el ámbito del acuerdo de gestión del Brasil sin Miseria.

Precisamente, desde el punto de vista de la gestión, la mejora de los modelos de contratación del MDS y del MI dieron lugar a una considerable aceleración en la entrega de las cisternas, creando un registro previo de las entidades habilitadas para celebrar contratos, en el caso del MDS, e integrando los procesos de fabricación e instalación, en el caso del MI.

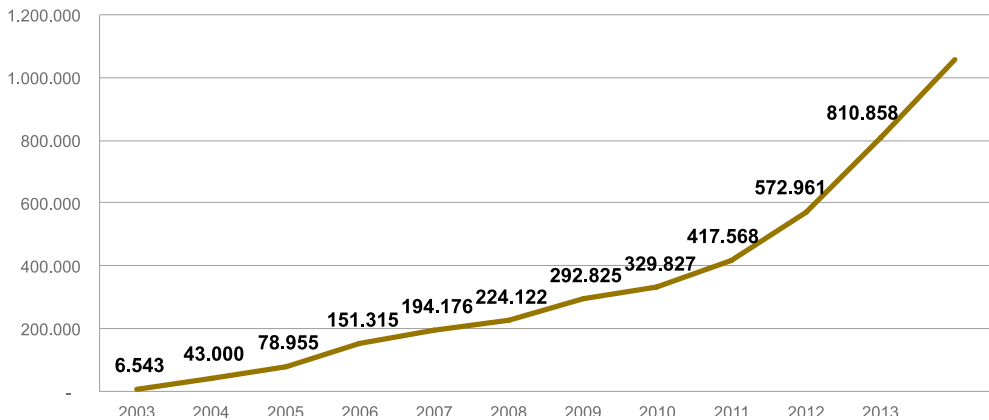
La rapidez en la entrega de las cisternas muestra los beneficios que ofrece el nuevo modelo de actuación: entre el 2003 y el 2010, la media anual de cisternas

18 Investigación cuantitativa realizada por el Instituto Vox Populi en el primer semestre del 2014, escuchando a 586 beneficiarios de cisternas y 95 no beneficiarios que viven en el semiárido de Alagoas, Pernambuco y Piauí.

19 Para más información sobre los gabinetes de situación, ver el artículo "Coordinación intersectorial de las Acciones del Plan Brasil sin Miseria", en este volumen.

entregadas en acciones del gobierno federal eran de 41 mil unidades; en octubre del 2014, con poco más de tres años del Brasil sin Miseria, ya habían sido entregadas 750 mil cisternas, multiplicando por más de cinco la media anterior al Plan. A lo largo del 2014, se entregaron más de mil cisternas por día, de media, considerando las tecnologías de 1ª y 2ª agua.

Gráfico 4 – Evolución de la cantidad de cisternas de consumo entregadas (acumulado 2003-2014)



Fuente: Sesepp/MDS (enero del 2003 a octubre del 2014).

El uso del Registro Único fue fundamental para que las cisternas y las otras tecnologías de abastecimiento llegaran al público-objetivo del Brasil sin Miseria con acceso precario al agua, garantizando así los objetivos del Programa Agua para Todos. Un estudio del perfil de los beneficiarios²⁰ realizado en julio del 2014, reveló que el 82% de los beneficiarios del Programa Agua para Todos están inscritos en el Registro

²⁰ Sesepp/MDS, con base nominal de los beneficiarios de 1ª y 2ª agua y extracción del Registro Único de febrero del 2014.

Único, de los cuales un 71% reciben el Bolsa Familia. Según las declaraciones de ingresos antes de recibir los fondos del Bolsa Familia, el 68% eran extremadamente pobres y la renta media mensual *per capita* era de R\$ 110,85. Las mujeres eran las responsables de las cisternas en el 73% de los casos. Negras y negros son responsables en el 80% de los casos. En relación a la ubicación de las viviendas que recibieron las cisternas, un 83% estaban en el área rural y un 94% en el semiárido brasileño.

Más allá del acceso al agua, el Brasil sin Miseria, también promovió el acceso a la energía eléctrica, mediante el Programa Luz para Todos. En colaboración con el Ministerio de Minas y Energía (MME), el Brasil sin Miseria contribuyó a localizar el público rural en pobreza extrema, señalando cuales deberían ser los focos de actuación para garantizar la luz a los brasileños más pobres y contribuir al trabajo de campo de las concesionarias de energía eléctrica.

En total, se suministró el acceso a la energía eléctrica a 369 mil familias del Registro Único desde el inicio del Plan hasta junio del 2014, siendo 267 mil de ella beneficiarias del Programa Bolsa Familia. Entre estas, 262 mil estaban en situación de pobreza extrema antes del Plan²¹. Más allá de mejorar las condiciones de vida de las familias, el acceso a la energía eléctrica también proporciona el uso de tecnologías que ayudan en la producción, como son por ejemplo, las bombas de agua eléctricas para regar.

Con estos programas, el Brasil sin Miseria garantizó la infraestructura necesaria para que las familias rurales del semiárido brasileño potenciaran los resultados de otros programas sociales, como el Ater y Fomento, permitiendo el avance de la infraestructura productiva necesaria para fortalecer la autonomía de las familias.

21 El objetivo del Luz para Todos era atender a 257 mil familias extremadamente pobres.

EL PROGRAMA BOLSA VERDE

Una de las mayores innovaciones del Plan Brasil sin Miseria fue la creación del Bolsa Verde, un programa que atiende a las familias de los extrativistas, asentados y ribeirinhos²² que desarrollan actividades sostenibles en zonas con activos ambientales significativos y que estarían en extrema pobreza si no participasen del Bolsa Familia. Coordinado por el Ministerio de Medio Ambiente, el Bolsa Verde promueve la mejora de las condiciones de vida y el incremento de los ingresos de estas poblaciones, al tiempo que incentiva la conservación de los ecosistemas.

Las familias que forman parte del Programa Bolsa Verde reciben fondos trimestrales por importe de R\$ 300 durante un período de dos años, que puede ser prorrogado. La mayoría de las familias recibe la prestación económica a través de la tarjeta del Bolsa Familia, pero también puede obtenerla a través de la Tarjeta Ciudadano. Como retribución por recibir la prestación del Bolsa Verde, las familias se comprometen a mantener la cubierta vegetal y a hacer un uso sostenible del área donde viven.

El Bolsa Verde beneficia a familias en prácticamente todos los biomas y estados brasileños, habiendo atendido hasta noviembre del 2014, a 69,7 mil familias distribuidas en 68 Unidades de Conservación, 876 Proyectos de Asentamiento y 64 municipios con áreas ribereñas. El objetivo del programa era beneficiar a 73 mil familias hasta el final del 2014.

Para que el Programa llegara a las familias extrativistas, asentadas y ribeirinhas que viven en zonas aisladas y remotas, se elaboraron varias estrategias que involucraron a órganos públicos federales, secretarías de estado, ayuntamientos,

22 N. de T.- Extrativistas se usa en general para referirse a los recolectores de productos naturales (ya sean de origen animal, vegetal o mineral). Los asentados son las personas atendidas por el Programa de Reforma. Ribeirinhos son los habitantes de las riberas de los ríos en Amazonía.

asociaciones comunitarias y entidades de la sociedad civil, entre otros. Entre las estrategias, merece la pena destacar los esfuerzos conjuntos con el Búsqueda Activa²³. En total, se contemplaron con la acción 27 municipios de Pará y se atendió a 38.000 familias, entre las cuales más de 15.500 se convirtieron en beneficiarias del Programa Bolsa Verde.

Otra acción importante favorecida e impulsada por el Programa Bolsa Verde fue la iniciativa del Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio) para disponer de información específica en el registro del Instituto, de todas las familias que habitan en algunas de las 77 Unidades de Conservación de Uso Sostenible y gestionadas por el Instituto. La iniciativa permitirá al gobierno conocer a fondo la realidad de las familias que viven, tanto desde el punto de vista del acceso a los servicios como en relación a sus capacidades productivas.

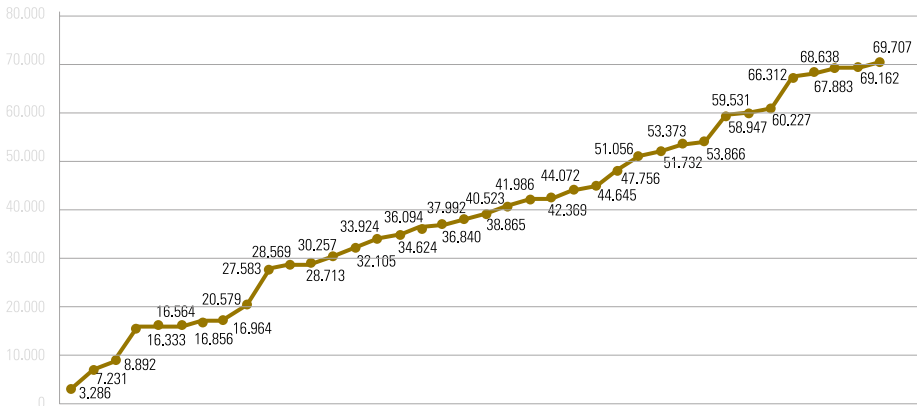
Con todas las informaciones sobre las familias, proporcionadas por los mecanismos de registro de los programas, el gobierno federal fue impulsado a planificar y ejecutar acciones complementarias e inéditas para los beneficiarios, que de este modo llegaron a ser público-objetivo de otros programas dirigidos hacia la inclusión productiva (asistencia técnica y extensión rural), acceso al agua y la luz (Agua y Luz para Todos) y programas de vivienda (Mi Casa, Mi Vida).

En este sentido, el Bolsa Verde desempeña un doble papel. Más allá de remunerar a las familias más pobres por los servicios de conservación de los recursos naturales, incrementando los ingresos y mejorando sus condiciones de vida, el

²³ Los trabajos colectivos fueron una iniciativa para ampliar la cobertura del Registro Único en las áreas del Bolsa Verde e incrementar el número de familias beneficiarias tanto del Programa Bolsa Familia como del Bolsa Verde. La acción, ofrece, además de registro en el Registro Único y la firma del Término de Adhesión al Bolsa Verde, la emisión de documentación – CPF, RG y Documentos de Trabajo – otras actividades diversas incluidas por los municipios durante la atención a las familias. Además de aumentar la cobertura del Registro Único y aumentar las familias beneficiarias de las transferencias de renta, los trabajos colectivos contribuyeron a reducir conflictos potenciales en las áreas del Programa Bolsa Verde al buscar igualar la situación de las familias. Los trabajos colectivos se concentran en los municipios del estado de Pará, por ser donde existe el mayor número de familias con el perfil del Bolsa Verde, así como por cuestiones logísticas y presupuestarias.

programa funciona como un catalizador para la llegada de otras políticas públicas dirigidas a la atención de las demandas y de las vulnerabilidades de las poblaciones que viven en estas áreas y que contribuyen a la conservación de sus activos ambientales.

Gráfico 5 – Evolución de la cantidad de familias atendidas por el Bolsa Verde (acumulado 2011-2014)



Fuente: Sitio www.mma.gov.br. Elaboración: Sesep/MDS.

LOS ASENTADOS DE LA REFORMA AGRARIA Y LOS ACAMPADOS

Una parte importante del Plan Brasil sin Miseria fue dirigida a los asentados y asentadas de la reforma agraria y a las familias acampadas que requerían la atención del Programa Nacional de Reforma Agraria (PNRA) del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra).

En el contexto de la estrategia de superación de la pobreza, fue esencial pensar de manera diferente las acciones encaminadas hacia el público de los asentados y acampados que, históricamente, siempre estuvieron al margen de los procesos de

desarrollo social y económico. En el caso de los acampados, las acciones se centraron en el eje de garantizar los ingresos, incluyendo a las familias en el Registro Único y en el Programa Bolsa Familia, además de las acciones centradas en la seguridad alimentaria y nutricional, como la distribución de alimentos. Con los asentados y asentadas, debido a que son propietarios de las tierras para producir, la lógica de las acciones se parecían a las acciones de inclusión productiva encaminadas al público tradicional de la agricultura familiar, aunque con algunas particularidades.

Desde el principio, el Búsqueda Activa fue uno de los grandes desafíos y avances del Brasil sin Miseria, y los públicos objetivos de la reforma agraria y los acampados fueron parte de las prioridades del MDS y del Incra para garantizar que su inclusión en el Registro Único y los cruces de datos con la base del Sistema de Informaciones de Proyectos de Reforma Agraria (Sipra) hicieran posible elaborar un diagnóstico sobre la situación socioeconómica de estas familias. Para esto, se pensaron e implementaron diferentes estrategias del Búsqueda Activa y los resultados de esta colaboración se comprueban por el incremento de asentados, asentadas y acampados inscritos en el Registro Único, especialmente durante los años 2013 y 2014.

En el 2014, más de 630 mil familias acampadas y asentadas formaban parte del Registro Único y casi 400 mil recibían el Bolsa Familia. Programas como el Más Médicos, o Mi Casa Mi Vida y el Agua para Todos también incorporaron dentro de sus prioridades a los beneficiarios de la reforma agraria: 20 mil familias están con procesos para recibir sus casas; 350 asentamientos recibieron médicos y 30 mil familias del semiárido van a ser atendidas por sistemas colectivos de abastecimiento.

Del objetivo de 253 mil atenciones previstas para el Programa de Fomento de las Actividades Productivas Rurales de 2011 a 2014, 50 mil familias eran de asentados y asentadas, beneficiarios del Programa Asesoría Técnica, Social y Ambiental a la Reforma Agraria (Ates) y recibían créditos financieros. Al principio, los créditos de fomento fueron pagados por la estructura de créditos del Programa Nacional de Reforma Agraria mediante el crédito a la instalación y, posteriormente, parte del servicio a los asentados y asentadas se incluyó en la estructura de pagos del Programa de Fomento.

En total, se atendieron con asistencia técnica a 350 mil familias a través de contratos existentes o de la adecuación o celebración de nuevos contratos con la metodología propia del Brasil sin Miseria en el ámbito de las acciones del Incra. El Programa de Fomento de las Actividades Productivas Rurales apoya con subvenciones a 12,6 mil familias y el Bolsa Verde apoya a más de 40,6 mil familias de asentados. Además de esto, el PAA y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) compran productos de más de 30 mil familias de la reforma agraria.

CONSIDERACIONES FINALES

Tomando en cuenta todas las acciones de inclusión productiva rural del Brasil sin Miseria, se invirtieron R\$ 10 billones de reales desde el 2011 en las regiones y en la producción de los agricultores familiares más pobres, interviniendo no sólo a las condiciones de vida de esas familias, sino también a la economía de las regiones con poco dinamismo.

La combinación de la asistencia técnica, insumos, recursos de fomento, crédito, apoyo a la comercialización, acceso al agua y a la energía eléctrica, fueron especialmente importantes para que las familias del semiárido pasaran con más seguridad los períodos más prolongados de sequía en la historia de esos territorios. Acciones como Cosecha Garantizada o Bolsa Sequía, entre otras ejecutadas por el gobierno federal, fueron esenciales para proporcionar el apoyo necesario a los sertanejos²⁴, contribuyendo a hacer frente a la sequía de la forma más digna.

Las condiciones climáticas, de cierta manera, afectaron a los resultados de las inversiones realizadas en la inclusión productiva de agricultores familiares vulnerables del semiárido. Por otro lado, cabe señalar que las privaciones sufridas

24 N.de T.- Habitantes del sertão, la región semiárida del Nordeste de Brasil.

por esta sequía no tuvieron la intensidad de estiajes pasados, lo que permitió a los agricultores familiares pasar este episodio con más dignidad, en la tierra que eligieron para vivir y producir. En situaciones tan adversas, esto apunta a que la estrategia de la inclusión productiva rural y las acciones de protección social existentes en la región contribuyeron a evitar el empobrecimiento de la población sertaneja.

A pesar de los avances, existen desafíos que se presentan como posibilidades de mejora y nuevas formas de atender a un número creciente de familias. En primer lugar, el Brasil sin Miseria ha abierto un campo experimental, esencial para la renovación de las políticas públicas. Fue posible probar nuevas formas de actuar basadas en nuevos conceptos y enfoques que hoy, nos permiten afirmar que el camino construido fue acertado y puede ampliarse y mejorarse fortaleciendo las estrategias de actuación con los sectores más pobres del medio rural.

Uno de los retos es respecto al aumento de la escala. Incluso teniendo en cuenta los resultados positivos en términos de reducción de la pobreza rural, el porcentaje de pobres todavía es mayor en el campo, lo que apunta a la necesidad de ampliar las estrategias dirigidas a la superación de la pobreza rural.

También debemos destacar la necesidad de intensificar las acciones de apoyo a la estructura productiva de los pueblos y comunidades tradicionales, respetando sus especificidades culturales, productivas y sociales.

Otro de los retos que tiene un fuerte impacto sobre el éxito de las políticas dirigidas a este público, aunque no sean exclusivas de las acciones destinadas al mundo rural, es la integración y coordinación entre los tiempos y las lógicas de las acciones llevadas a cabo, permitiendo de esta forma, la creación de un entorno de complementariedad y fortalecimiento de los resultados conseguidos y, por lo tanto, una vida más justa y digna para las mujeres y hombres que viven en las zonas rurales de Brasil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUALIMP. *Semiárido brasileiro. Mais água, saneamento e saúde*. Material de divulgação da pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi “Impacto socioeconómico das cisternas no semiárido” sobre o Programa Água para Todos, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cartilha Brasil sem Miséria no seu Município*. Edição Revisada. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Resultados*. Brasília, 2014a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário. *A Inclusão Produtiva Rural do Plano Brasil Sem Miséria e os resultados do Programa de Fomento: Primeiros Apontamentos*. Brasília, 2014b (mimeo).

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 11326, de 24 de julio de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponible en: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm >. Acceso en: 03 nov. 2014.

LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA RURAL EN EL PLAN BRASIL SIN MISERIA: RESUMEN DE LA EXPERIENCIA RECIENTE EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ATENCIÓN DE LOS MÁS POBRES EN EL ÁREA RURAL BRASILEÑA

*Arnoldo de Campos, Laudemir Müller, Lilian dos Santos Rahal, Mônica Schroder,
Erick Brigante Del Porto y Denise Reif Kroeff*

En los últimos años, millones de brasileños salieron de la pobreza y superaron el hambre y la desnutrición. Brasil salió del Mapa Mundial del Hambre en el 2014, según el Informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)¹. Del 2002 al 2013, disminuyó en un 82% la población brasileña en situación de subalimentación. La estrategia para combatir el hambre y la pobreza que produjo estos resultados tan exitosos se basó en una combinación de diversas políticas públicas, como la valoración real del sueldo mínimo, el aumento de la cobertura de la seguridad social, el estímulo a la creación de puestos de trabajo y el aumento del crédito y la creación y expansión del Programa Bolsa Familia, que

¹ Informe disponible en inglés en el link: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>.

implicó un fuerte incremento de la renta de los más pobres. También cabe destacar la implementación de acciones para fortalecer la agricultura familiar, reconociendo su importante papel en el suministro de alimentos para el mercado interno y de promoción de la seguridad alimentaria y nutricional. La estrategia para combatir la pobreza contribuyó igualmente a superar el marco del hambre y a construir instrumentos de gobernanza, transparencia y participación de la sociedad, como fue la recreación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea), en el 2003.

Se constató, en el 2011, sin embargo, que los avances sociales de la última década necesitaban profundizarse para alcanzar al público que permanecía invisible a la acción pública. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)², en las zonas rurales se encontraba casi la mitad de las personas extremadamente pobres del país. En este sentido, era necesaria una mirada más precisa sobre la institucionalidad y la implementación de las políticas públicas que produjeron los avances considerables en la época, para llegar a aquellos grupos sociales que todavía no habían superado la condición de vulnerabilidad social o no habían accedido a las oportunidades económicas para transformar sus vidas y sus trabajos cotidianos.

De este modo, el gobierno federal puso en marcha en el 2011 el Plan Brasil sin Miseria, con el fin de mejorar y profundizar lo mejor de la experiencia brasileña en el área social, pero poniendo en el centro de la agenda política la pobreza extrema y haciendo de este público el elemento aglutinador de los esfuerzos gubernamentales en aquel momento. Esto significaba la rearticulación de las políticas que ya llegaban a los pobres, ahora con un enfoque ajustado; la creación de nuevas estrategias para llegar a ese público; la definición clara de los objetivos de la atención; y la orientación de los recursos presupuestarios para cumplir con esos objetivos. Para las zonas rurales,

2 Datos del Censo del 2010 indican que apenas un 15,6% de la población brasileña vivía en zona rural, pero representaban un 47% de los brasileños que vivían en situación de extrema pobreza.

se perfeccionaron y articularon las políticas dirigidas a promover la agricultura familiar y el desarrollo rural. Temas como la seguridad alimentaria, la diversificación de las fuentes de ingresos y las estructuras de valor añadido y sostenibilidad ambiental orientaron las acciones y programas dirigidos a los extremadamente pobres del Brasil rural.

Teniendo en cuenta la experiencia reciente, después de tres años y medio del Brasil sin Miseria, este artículo pretende reflexionar sobre cómo fue la formulación y la aplicación de la estrategia de la inclusión productiva rural, haciendo hincapié en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, el aumento de la estructura productiva de los agricultores más pobres, la reducción de la pobreza y la integración de la agricultura familiar a los mercados institucionales. Por lo tanto, este artículo tiene como objetivo sistematizar los principales elementos conceptuales, los ajustes institucionales y los factores instrumentales que dieron forma a la estrategia, a través de la trayectoria reciente de las acciones gubernamentales, teniendo como base para el análisis los programas de fomento a la producción, de acceso al agua y a las compras públicas de la agricultura familiar.

ANTECEDENTES DE CONTEXTO

En el año 2011, el gobierno federal se comprometió a erradicar la pobreza extrema en Brasil para el 2014. El Plan Brasil sin Miseria se diseñó teniendo dos elementos en vista: por un lado, se poseían los conocimientos adquiridos entre el 2003 y el 2010 por los gestores de las políticas públicas para combatir el hambre y la pobreza y, por otro, existía la constatación de que a pesar de los claros avances durante ese período, todavía había cerca de 16 millones de personas viviendo en la extrema pobreza en el país³.

3 Según el Censo 2010.

Sobre la base de un enfoque multidisciplinario para hacer frente a la pobreza, que consideraba diferentes dimensiones más allá de los ingresos insuficientes⁴, el Plan buscaba romper el círculo vicioso de la exclusión social, combinando acciones de transferencia monetaria, de acceso a los servicios públicos y de oportunidades de generación de trabajo e ingresos. Estos serían los tres ejes sobre los que se basaría el Brasil sin Miseria.

En las zonas rurales, donde viven un 15,6% de los brasileños, se concentraban los 7,6 millones de personas en situación de pobreza extrema (Cuadro 1), lo que significaba un 47% de los extremadamente pobres del país (un 66% en la región del Nordeste). Además de los ejes de ingreso garantizado y de acceso a los servicios públicos, se establecía el desafío de constituir una estrategia de inclusión productiva rural, buscando la estructuración productiva de las familias, asegurando su autoconsumo y su seguridad alimentaria, apoyando además la producción de excedentes, para comercializarlos en los mercados privados o de compras públicas.

4 Se definió una línea de extrema pobreza (que en la época del lanzamiento del Plan era de hasta R\$ 70,00 per capita), que se volvió el valor de referencia para identificar los públicos prioritarios del Brasil sin Miseria. Para más informaciones sobre la definición de la línea, ver el artículo "La línea de extrema pobreza y el público-objetivo del Plan Brasil sin Miseria", en este libro.

Cuadro 1 – Número de personas en extrema pobreza en Brasil, según la región y la ubicación del domicilio (rural o urbano)

Región	Ubicación del domicilio				Total	
	Rural		Urbano			
	Nº de personas	% *	Nº de personas	% *	Nº de personas	% *
Nordeste	5.049.317	52,5 (66,0)	4.560.486	47,5 (53,0)	9.609.803	100,0 (59,0)
Norte	1.499.951	56,4 (20,0)	1.158.501	43,6 (13,0)	2.658.452	100,0 (17,0)
Sureste	580.908	21,3 (8,0)	2.144.624	78,7 (25,0)	2.725.532	100,0 (17,0)
Sur	278.615	38,9 (4,0)	437.346	61,1 (5,0)	715.961	100,0 (4,0)
Centro-Oeste	184.561	33,1 (2,0)	372.888	66,9 (4,0)	557.449	100,0 (3,0)
Brasil	7.593.352	46,7 (100,0)	8.673.845	53,3 (100,0)	16.267.197	100,0 (100,0)

* Los números entre paréntesis representan los porcentajes en relación a los valores de cada columna.

Fuente: Censo Demográfico del IBGE (2010).

La atención a los más pobres de los pobres en acciones de inclusión productiva rural debe entenderse a partir de estrategias más amplias, derivadas tanto de la priorización de la agenda política de los sucesivos gobiernos cuanto de la ampliación y la reorganización institucional. Estas estrategias se pueden resumir en tres procesos que, guiados por diferentes matices, están relacionados y se complementan: (i) la consolidación de la matriz de políticas sociales, con la masificación de las políticas de lucha contra el hambre y la constitución de una agenda universal de derechos sociales; (ii) la construcción e institucionalización de una agenda de seguridad alimentaria y nutricional como política pública; y (iii) la ampliación de las políticas de desarrollo rural y de apoyo a la agricultura familiar.

La estrategia de la inclusión productiva rural resulta precisamente del desarrollo de los procesos mencionados, a partir de los cambios estructurales observados en dos momentos decisivos del período reciente: (a) la definición del tema del hambre “como una respuesta del Estado Brasileño a su papel de hacer valer el derecho humano a la alimentación, consolidándose como una “idea-fuerza”,

prioritaria y orientadora de las políticas sociales en Brasil”⁵, con el lanzamiento del Programa Hambre Cero, en el 2003; (b) y la priorización de la superación de la pobreza extrema en la sociedad brasileña, con la puesta en marcha del Plan Brasil sin Miseria, en el 2011. En ambos momentos, las políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar tuvieron importancia a la hora de definir los ejes que estructuraron la acción gubernamental

El apoyo a la agricultura familiar conforma un conjunto de políticas que vienen siendo estructuradas y ejecutadas desde mediados de los años 90, especialmente dado con la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf). Es a partir de este momento, que observamos la expansión de los recursos disponibles y el fortalecimiento de los instrumentos clásicos de la política agrícola, adaptándolos a las condiciones de la agricultura familiar (crédito, seguro y apoyo a la comercialización). Estas políticas son el resultado del reconocimiento que tienen los agricultores familiares en el contexto brasileño, de su papel económico, social, ambiental y promotor de la seguridad alimentaria y nutricional.

Debido a su importancia, tanto las experiencias del gobierno y de la sociedad civil en la construcción de estas políticas para la agricultura familiar, así como sus resultados, se incorporaron a la agenda de la lucha contra el hambre desde inicios del año 2000 y se tradujeron políticamente en el Programa Hambre Cero, a partir del 2003.

En medio de estos cambios, se inició la construcción de una Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Pnater) que culminó dotando de un importante presupuesto destinado a la oferta de los servicios de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Ater) y promulgando la Ley General del Ater (Ley n° 12.188/2010), lo que contribuyó a reorganizar la red de entidades estatales y no gubernamentales vinculadas al tema, y que había sido desarticulada a inicios de los años 1990. La nueva ley facilitó la oferta de los servicios de Ater al establecer su ejecución mediante contratos y no por convenios.

5 MENEZES; SANTARELLI, 2013.

Además de los avances administrativos, que han sido esenciales, esta forma de contratación basada en una convocatoria pública de entidades de Ater, ha permitido la definición previa del público-objetivo, territorios y metodologías de enfoques. Este es un aspecto relevante para el análisis que hacemos en este artículo, ya que esto ha favorecido el desarrollo de una estrategia de inclusión productiva rural en el programa principal del gobierno actual: el Ater es el eje conductor de una de las etapas de la ruta que articula varias acciones y programas, que se crearon o adaptaron para apoyar la estructura productiva y la inserción en los mercados de los públicos que han visto sus derechos vulnerados en el medio rural.

La estrategia de la inclusión productiva rural del Brasil sin Miseria viene a responder al reto de llegar a un público que permanecía excluido de la acción pública, a pesar de los importantes avances sociales realizados en la década del 2000. Se trató de mejorar, articular e innovar las diferentes políticas públicas formuladas en la última década, encaminadas a promover la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura familiar y el desarrollo rural, pero centrándose de forma más clara en los agricultores familiares en extrema pobreza, dando prioridad también a las mujeres rurales y a los pueblos y comunidades tradicionales.

A partir del diagnóstico elaborado, los formuladores del Brasil sin Miseria definieron las siguientes directrices estratégicas para el medio rural: (i) garantizar el acceso a las políticas públicas de la ciudadanía y la inclusión productiva; (ii) intervención directa con las familias o comunidades, mediante los servicios del Ater; (iii) reducir las desigualdades de género, raza, etnia y edad; (iv) acciones territoriales comenzando las actuaciones donde se concentra la extrema pobreza; (v) sistema de gestión que tiene a la familia como la unidad de acompañamiento y evaluación de las acciones.

Frente a estas directrices estratégicas y, dado el enfoque multidimensional de la pobreza, era necesario definir las diferentes estrategias, adecuándolas a las necesidades de los diferentes públicos y territorios. Además, con el fin de coordinar las acciones derivadas de los grandes ejes del Brasil sin Miseria, era necesario avanzar

en la intersectorialidad, en el pacto federal y en el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.

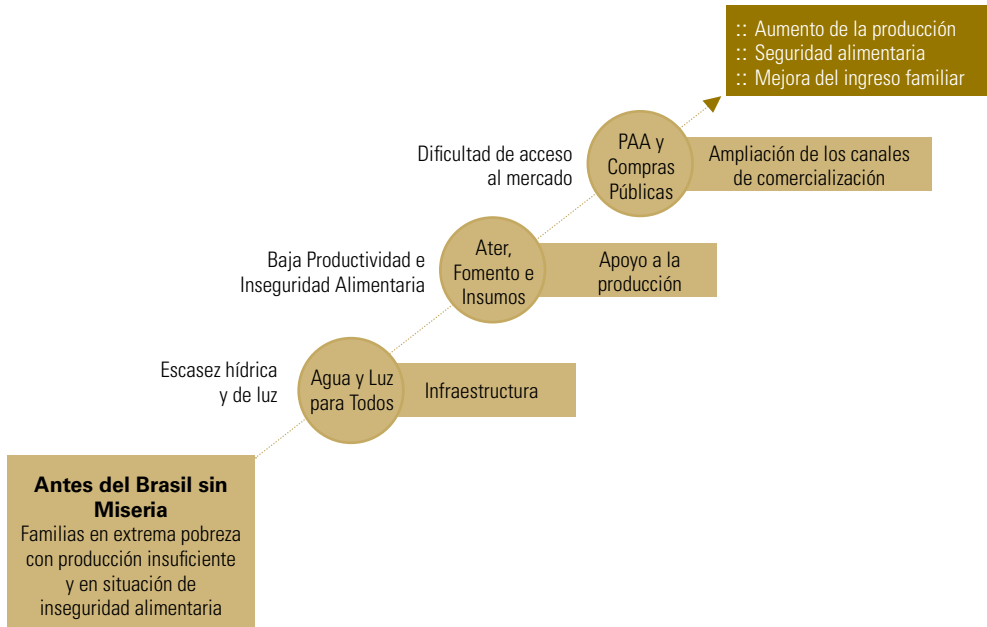
Una herramienta clave en esta perspectiva es el Registro Único para los Programas Sociales del Gobierno Federal, creado en el 2001 y fortalecido y mejorado en los años posteriores para ser la herramienta principal de gestión e implementación de las políticas sociales dirigidas a las familias de bajos ingresos. Al permitir la identificación y la caracterización socioeconómica de estas familias, fue posible planificar la ampliación de los programas existentes, y crear nuevas acciones dirigidas a los extremadamente pobres. El esfuerzo por encontrar y movilizar a las familias en situación de vulnerabilidad o invisibles socialmente también exigió articular el uso de diferentes bases de registro de estas familias, teniendo el Registro Único como referencia orientadora de la acción de campo. En otras palabras, diferentes agentes públicos y colaboradores, responsables o habituados a usar otras bases, como la Declaración de Aptitud al Pronaf (DAP), pasaron a incorporar los datos del Registro Único para identificar el público-objetivo de la estrategia de inclusión productiva rural del Brasil sin Miseria.

De esta forma, la identificación del público objetivo de la estrategia de inclusión productiva rural tuvo lugar, principalmente a partir del cruce de datos entre el Registro Único y la base de la DAP, con la finalidad de encontrar y caracterizar a las familias en extrema pobreza del medio rural, que ya reunían condiciones mínimas para desarrollar pequeños proyectos y estructurar actividades productivas. Esta definición implicó que otros públicos en áreas rurales, como acampados, asentados y trabajadores por cuenta ajena, fuesen atendidos por estrategias que reunían otras iniciativas gubernamentales y de la sociedad civil, que no son objeto de este artículo.

LA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA RURAL DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA

Las acciones que componen la estrategia de inclusión productiva rural apósa a palavra productiva del Brasil sin Miseria contemplan desde cuestiones de infraestructura básica – agua y luz – hasta un conjunto de medidas de apoyo a la estructuración de la producción y a la ampliación de los canales de comercialización, lo que podemos ver en el Diagrama 1. Varias de estas acciones conformaban políticas importantes y, como hemos visto anteriormente, ya tenían resultados significativos en el fortalecimiento de la agricultura familiar y también en la inclusión productiva de los agricultores más pobres. Sin embargo, todavía eran necesarios cambios en el diseño para efectivamente alcanzar a los más pobres de los pobres. En este sentido, la innovación más importante del Brasil sin Miseria fue la articulación entre el acompañamiento técnico, proporcionado por la extensión rural, y la transferencia de recursos no reembolsables para fomentar la estructuración productiva de los agricultores en extrema pobreza. La combinación de estos dos instrumentos ha permitido los cambios y las mejoras en la forma de como las familias generan sus ingresos y producen sus alimentos, como veremos más adelante.

Diagrama 1 – La ruta de la inclusión productiva rural en el Plan Brasil sin Miseria



Fuente: Sesep/MDS.

A continuación, abordaremos, tres de las principales acciones de la estrategia de inclusión productiva rural del Brasil sin Miseria: el acceso al agua para la producción, el apoyo a la estructura productiva y el apoyo a la comercialización.

Agua para la producción

El semiárido enfrenta anualmente períodos de sequía, un fenómeno natural y cíclico en la región. La introducción de tecnologías sociales para la captación y almacenamiento de agua de lluvia, en combinación con otras políticas públicas, ha permitido la convivencia con el semiárido y transformado la vida de las familias al

asegurar el acceso al agua para consumo humano y para la producción de alimentos. Las tecnologías sociales permiten capacidad de almacenamiento a las familias muchas veces dependientes del suministro por camiones cisternas o del agua de fuentes o manantiales. Garantizar el acceso al agua de calidad y en cantidad suficiente es un componente fundamental del derecho humano a la alimentación adecuada, consagrado en el artículo 6° de la Constitución Federal y en la Ley n° 11.346/2006.

El acceso al agua se convirtió en una de las prioridades de la estrategia de inclusión productiva rural del Plan Brasil sin Miseria. Por tanto, se creó el Programa Agua para Todos con el objetivo de universalizar el agua de consumo humano en las zonas rurales del semiárido y avanzar en la implementación de las tecnologías de acceso al agua para la producción. En el 2011, con informaciones basadas en el Registro Único, se estimó que serían necesarias más 750 mil cisternas para lograr la universalidad. El Agua para Todos significó la expansión de la colaboración, de las tecnologías y de los recursos implicados en esta acción⁶. En el caso del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), y debido a su éxito anterior⁷, el financiamiento de las tecnologías sociales de captación de agua de lluvia para el consumo y para la producción se convirtió en parte del conjunto de iniciativas del Agua para Todos.

Además de la acción para el agua de consumo, se amplió la implementación de tecnologías sociales de acceso al agua para la producción, que tiene por finalidad fomentar y estructurar la producción de las familias rurales en situación de inseguridad alimentaria y nutricional y de pobreza, también con foco prioritario en el semiárido.

6 Hasta el 2010, se habían construido cerca de 330 mil cisternas de placas para agua de consumo por el MDS, en colaboración con organizaciones sociales, estados y municipios. Considerando estas cisternas de placas, más las de polietileno, en agosto del 2014 se llegó a la cifra de 1 millón de cisternas en el semiárido.

7 En el transcurso de sus acciones, el MDS propuso alteraciones legales para reconocer las tecnologías sociales como objeto de las políticas públicas y adecuar las formas de contratación y ejecución, lo que culminó en la promulgación de la Ley n° 12.873/2013, que instauró el Programa Nacional de Apoyo a la Captación de Agua de Lluvia y otras Tecnologías de Acceso al Agua – Programa Cisternas, bajo responsabilidad del MDS e integrante del Agua para Todos.

Con estas tecnologías, las familias pueden aumentar la producción de alimentos, ya sea para consumo o para generar ingresos.

Las tecnologías sociales para almacenar agua destinada a la producción son una solución para la cría de pequeños animales y para cultivar el “patio productivo”⁸. Son tecnologías apropiadas, fáciles de usar, que cubren a una o más familias, con bajo coste, fácil mantenimiento y alta durabilidad. Lo mismo que ocurre con la acción para el agua de consumo, la cual tiene asociada a su implementación procesos de capacitación y de promoción de intercambios de la comunidad local sobre la gestión sostenible del agua.

Con el Plan Brasil sin Miseria, las acciones de tecnologías sociales de acceso al agua para la producción ganaron escala y pasaron a implementarse en el contexto de la construcción de una estrategia de inclusión productiva en el medio rural. Prueba de ello es que en el 2011, año en que se inició el Plan, el presupuesto de la acción se amplió de R\$ 22,5 millones a R\$ 220,0 millones, cerca de 10 veces el valor hasta entonces destinado al apoyo de estas tecnologías. Con el Plan Plurianual 2012-2015, y frente a los objetivos del Brasil sin Miseria y del Agua para Todos, el presupuesto anual de la acción fue de R\$ 440 millones, lo que corresponde al doble del destinado a la acción en el 2011. En otras palabras, en relación al 2010, el presupuesto para la inversión en infraestructura hídrica para agricultores de bajos ingresos se multiplicó prácticamente por veinte.

⁸ Patio productivo, en el ámbito del Programa Cisternas, es el sistema familiar de producción de alimentos compuesto por huertas, frutales o pequeñas crías de animales, implantados alrededor de las viviendas y mantenido por el agua disponible por la tecnología social de captación de agua de lluvia, para garantizar la seguridad alimentaria de la familia. La implementación del patio productivo viene acompañada de un proceso formativo que pone valor en la gestión eficaz del agua, la diversificación productiva, la agroecología y la convivencia con el bioma, demandando normalmente el protagonismo de las mujeres.

Apoyo a la estructura productiva

Para apoyar la organización de la producción de la agricultura familiar en extrema pobreza, la iniciativa fue combinar el fortalecimiento de instrumentos ya existentes, como el servicio de Ater, con el establecimiento de instrumentos innovadores, como la transferencia de recursos no reembolsables en el valor de R\$ 2.400 por familia, pagados en cuotas y condicionada a su uso en el proyecto productivo familiar. La transferencia de los fondos se realiza directamente a las familias mediante la tarjeta del Bolsa Familia, lo que no conlleva nuevas estructuras de pago, ni costos administrativos, y privilegia la utilización de un instrumento de amplio conocimiento de las familias beneficiarias. Por usar esta estructura, la acción privilegia la atención a las mujeres rurales, pues la tarjeta del Bolsa Familia es emitida de forma preferente a nombre de la mujer, indicada como responsable familiar.

De la combinación de estos factores surgió, en el 2011, el Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales, que se ejecuta conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y por el Ministerio De Desarrollo Agrario (MDA). El Programa de Fomento está destinado a agricultores familiares y demás beneficiarios que encajen en la Ley n° 11.326/2006, vivan en situación de pobreza extrema, y estén inscritos en el Registro Único. El diseño operacional, que articula la acción de la Ater a los recursos no reembolsables de forma inseparable y complementaria, busca generar las condiciones necesarias a la estructuración de una actividad productiva por parte de los beneficiarios. Así, los técnicos de la Ater acompañan a las familias con un cronograma previamente definido en el contrato. El carácter innovador del Programa se basa en el hecho de la pretensión de llegar a las familias más vulnerables: los “invisibles” en los informes de los agentes de la Ater. Al apoyar la organización productiva de las familias, se busca la promoción de su seguridad alimentaria y la generación de ingresos, mediante la comercialización de excedentes.

Las entidades de la Ater se contrataron por el MDA mediante anuncios de convocatorias públicas, incluyendo la atención destinada a quilombolas⁹, indígenas y pescadores artesanales. La Ater también se articula mediante acuerdos de cooperación, involucrando a dos ministerios y a los gobiernos estatales. Habiendo comenzado la atención de los beneficiarios a finales del 2011, hasta octubre del 2014 el Programa ya aseguró la transferencia de los recursos no reembolsables a poco más de 123 mil familias, mayoritariamente del Nordeste.

En el 2013, el Programa de Fomento se amplió para incluir las medidas para recuperar la capacidad productiva de las familias afectadas por la sequía prolongada en el semiárido¹⁰. Se definió un valor de transferencia mayor, de un monto equivalente a R\$ 3.000, dirigido a los agricultores que ya tenían tecnologías de agua para la producción. Esta transferencia acabó conociéndose como “Fomento Semiárido”, y tuvo la particularidad que cambió el alcance del público, volviendo potencialmente elegibles tanto a los extremadamente pobres como a los pobres. Estos cambios incrementaron los esfuerzos para la convergencia de las acciones de fomento y de agua para la producción destinadas a promover la convivencia con el semiárido en el contexto de la lucha contra la pobreza. Articular estas acciones es una tarea compleja, cuyos desafíos se presentan poco a poco.

Como se trata de una iniciativa nueva, la evaluación de los resultados del Programa de Fomento están en curso, a fin de identificar si hubo mejoras efectivas en el conjunto de las familias beneficiarias, en lo relativo a (a) infraestructura productiva, (b) generación de ingresos y (c) promoción de la seguridad alimentaria y nutricional. Las valoraciones permitirán sistematizar los resultados

9 N. de T. - Quilombolas se refieren a las comunidades de afrodescendientes que viven en las zonas rurales, cuyos derechos como pueblos tradicionales han sido reconocidos en la Constitución de Brasil de 1988.

10 La región enfrenta la peor sequía de los últimos 50 años, lo que implicó un conjunto de medidas estructurales y de emergencias para la región por parte del gobierno federal, incluyendo la aceleración de la ejecución de las tecnologías sociales de acceso al agua, el pago del Bolsa Sequía, la ampliación del Garantía Cosecha, operaciones de Camiones cisterna y venta de maíz con precios subsidiados.

alcanzados y evaluar las posibilidades y los límites de su mantenimiento a medio y largo plazo.

Sin embargo, algunos resultados ya son palpables. Basados en los viajes de monitoreo realizados por el equipo del Programa y también en los informes realizados por las entidades de la Ater, sabemos que el desarrollo de los proyectos ha permitido un aumento en la producción de alimentos, de ingresos y del patrimonio de las familias, así como una elevación de la autoestima y un reencuentro con la identidad del agricultor.

El acceso a los mercados: el papel de las compras públicas

Las compras públicas usan el poder adquisitivo del Estado para apoyar a las familias de agricultores, fortaleciendo y ampliando los circuitos de comercialización. El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), establecido en el 2003 en el ámbito de la estrategia del Hambre Cero, es una de las principales acciones de compras públicas de alimentos producidos por la agricultura familiar y que tiene un historial exitoso durante sus 11 años de existencia.

Desde el principio, se mostró innovador ya que permitía al mismo tiempo el fortalecimiento de la agricultura familiar y la promoción del acceso a la alimentación de las poblaciones con inseguridad alimentaria atendidas por la red socio-asistencial en una lógica del “gana-gana”. Además de eso, el PAA contribuyó a dinamizar las economías rurales de miles de municipios, apoyando canales de comercialización y reforzando las estructuras locales de suministro de alimentos. El Nordeste fue la principal región proveedora y beneficiaria del Programa.

Al contribuir al incremento de la variedad de alimentos producidos en las unidades familiares – de agricultores, asentados, extractivitas¹¹, indígenas, quilombolas y pescadores artesanales – y al mismo tiempo revalorizar la cultura alimentaria local, el Programa estimuló la alimentación adecuada, con alimentos frescos y más saludables.

El PAA también demostró tener un papel “pedagógico”, ya que ayudó a los agricultores familiares a prepararse para el mercado privado, tanto a nivel local e internacional. Aprendieron sobre la planificación de la producción, la regularidad del suministro, formalización, calidad y precios, entre otros aspectos. También estimuló el asociativismo para la comercialización de los productos, dando una mayor fuerza a la organización económica de la agricultura familiar.

Otra innovación importante en el campo de la contratación pública proporcionada por el PAA fue la inclusión de la obligatoriedad de que un porcentaje de las compras fuera de la agricultura familiar para el Programa Nacional de Alimentación Escolar (Pnae). La iniciativa abrió un nuevo mercado a los productores y es más una posibilidad para mejorar la calidad de los productos que abastecen a las escuelas del sistema escolar público.

En más de diez años de funcionamiento, el PAA muestra grandes números: del 2003 al 2013, se aplicaron más de R\$ 5 mil millones en compras de la agricultura familiar y fueron adquiridos cerca de cuatro millones de toneladas de alimentos. A la lista de productos adquiridos llegan más de tres mil ítems, especialmente leche y sus derivados (26%), hortalizas (19%), frutas (14%), seguidos de frijoles, arroz, cereales, frutos secos, yuca, carnes, pescados, huevos, jugos y pulpas de frutas, entre otros¹².

11 N. de T.- Aquellos que se dedican a la cosecha y recolección de productos naturales (de origen animal, vegetal o mineral).

12 Referencia: período 2011-2013.

La exitosa experiencia del PAA ha logrado el reconocimiento internacional como modelo de compra pública, siendo difundida por medio de la cooperación en diferentes países de África y América Latina.

Desde el 2011, el PAA viene siendo mejorado y simplificado¹³. El principal cambio fue en la ejecución de su modalidad más importante¹⁴, la “Donación Simultánea”, mediante la celebración de un acuerdo de adhesión con estados y municipios¹⁵, eximiendo con esto de la necesidad de aportar una contrapartida financiera por parte del socio que ejecute el programa. Junto con este nuevo instrumento, también fue ejecutado el pago directo a los beneficiarios proveedores del Programa (agricultores familiares) a través de una tarjeta de banco. La ejecución del PAA pasó a tener un sistema informatizado propio, volviéndose más segura y transparente. Con el acuerdo de adhesión, el MDS consiguió sugerir a los ejecutores las metas de los públicos prioritarios, de participación de las mujeres en el PAA y otras metas más específicas, como la de la producción orgánica, con el fin de estimular a los gestores del programa a incluir productores orgánicos y agroecológicos como prioritarios.

Además de los cambios en la ejecución, el PAA incorporó un Comité Consultivo que incluye, además de los gestores públicos, a los representantes de las organizaciones de la agricultura familiar.

Otra innovación importante del Programa fue la creación en el 2012 de la modalidad “Compra Institucional”, que abrió nuevas perspectivas de mercado a la agricultura familiar al permitir que los organismos de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios utilizaran sus propios recursos para adquirir de forma simplificada y sin necesidad de licitación, los productos de la agricultura

¹³ Ley nº 12.512/2011 y Decreto nº 7.775/2012.

¹⁴ Para más información sobre las demás modalidades del PAA, consulte <http://www.mds.gov.br>.

¹⁵ La adhesión consiste en firmar el documento que establece los compromisos entre el MDS y las Unidades Ejecutoras para la implantación del PAA; con una vigencia de cinco años, prorrogable por igual período, y que no conlleva el acuerdo sobre valores o metas, sino a penas de compromisos.

familiar para satisfacer la demanda de alimentos. De esta forma, universidades federales, las tres Fuerzas Armadas, hospitales públicos y prisiones son ejemplos de organismos que pueden operar de este modo.

La difusión de esta modalidad, la mejora de los mecanismos para su implantación y la necesidad de cualificar la satisfacción de las demandas de alimentos de los órganos del gobierno, son los próximos pasos para consolidar el abastecimiento del mercado institucional con los productos de calidad ofertados por la agricultura familiar.

CONSIDERACIONES FINALES

La experiencia de la estrategia de la inclusión productiva rural del Plan Brasil sin Miseria demostró que era posible llegar a los más pobres de los pobres, a los invisibles de nuestra sociedad en el medio rural. A estas personas, las políticas públicas no llegaban, y si lo hacían, no lograban sacarles de su condición de pobreza extrema por una serie de razones, entre ellas, un diseño de política tradicionalmente insuficiente para llegar a los públicos más vulnerables.

La trayectoria de las políticas públicas de combate al hambre y a la pobreza es de una evolución acentuada en los últimos años, con una evidente mejora en su diseño y ejecución y con un aumento sustancial de los recursos disponibles. Este camino resulta del reconocimiento y la priorización de las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional y el fortalecimiento de la agricultura familiar en la agenda política de los gobiernos de turno, y se refleja en un marco jurídico que apoya los desarrollos institucionales y presupuestarios.

La estrategia de la inclusión productiva rural del Brasil sin Miseria se inscribe como una etapa más en el camino. Las principales acciones que forman parte de esta estrategia – acceso al agua, apoyo a la estructura productiva y a la comercialización – pasaron por diversas adaptaciones y reajustes. Otras ampliaron sus recursos y firmaron nuevas colaboraciones, e incluso algunos instrumentos se crearon con la idea de

centrarse en el público extremadamente pobre. Millones de personas en el semiárido accedieron al agua para consumo; una parte de estos también están teniendo acceso al agua para la producción de alimentos, por medio de las tecnologías sociales de recogida y almacenamiento de agua de lluvia. Miles de familias en situación de extrema pobreza pudieron organizar sus actividades productivas al recibir el acompañamiento de un técnico y recursos financieros para invertir; y se amplió la participación de los más pobres en el PAA, llegando a casi el 50% el número de los agricultores proveedores del programa que están inscritos en el Registro Único. Por otra parte, la estrategia de inclusión productiva rural ha tenido éxito al promover las oportunidades para las familias atendidas, despertando sus capacidades y elevando su autoestima.

A pesar de los buenos resultados obtenidos, son evidentes los desafíos a enfrentar en lo que serán los próximos pasos de la estrategia. La ampliación de la articulación de programas y acciones es el principal reto. Considerando que el Estado brasileño ya cuenta con un abanico de instrumentos que promueven la inclusión productiva en el medio rural, los cuales poseen sus propias instancias de toma de decisiones y de focalización y/o territorialización, es necesario establecer acuerdos institucionales que avancen en la convergencia de estos instrumentos. Por lo tanto, sugerimos tener en cuenta el Programa Garantía Cosecha, el microcrédito del Pronaf, el apoyo a la organización económica, además de los ya mencionados acceso al agua, estructuración productiva y compras públicas. Es imprescindible avanzar en la necesaria convergencia de las acciones y programas de inclusión productiva rural, con la Ater como eje conductor, lo que tal vez signifique más que una mejora del trabajo intersectorial. Para lograr mayores avances y alcanzar resultados más efectivos, también tenemos que seguir adelante en la gestión de los instrumentos disponibles y en la integración de las bases de datos y registros administrativos, teniendo al Registro Único como referencia.

Una medida eficaz hacia la convergencia fue la creación del Fomento Semiárido en el 2013, como respuesta al desafío de recuperar la capacidad productiva de los agricultores familiares en situación de pobreza que viven en el semiárido brasileño y que fueron duramente afectados por los efectos de la sequía prolongada.

Otro de los retos necesarios es la ampliación de los servicios a los pueblos indígenas, a las comunidades quilombolas y a otros pueblos y comunidades tradicionales. Los esfuerzos para adaptar los instrumentos de la política pública se deben ampliar y se deben perseguir las innovaciones teniendo en cuenta las especificidades lingüísticas y culturales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil Sem Miséria*. Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário. *A Inclusão Produtiva Rural do Plano Brasil Sem Miséria e os resultados do Programa de Fomento: Primeiros Apontamentos*. Brasília, 2014 (mimeo).

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *The State of Food Insecurity in The World*. Roma, 2014.

MENEZES, F.; SANTARELLI, M. *Da Estratégia “Fome Zero” ao Plano “Brasil Sem Miséria”: Elementos da Seguridade Social no Brasil*. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Rio de Janeiro, 2013. Disponible en: <<http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>>. Acceso en: 24 set. 2014.

SILVA, F. G.; DEL GROSSI, M. E.; TAKAGI, M. (Orgs). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), Brasília, 2010.

EL PROGRAMA AGUA PARA TODOS: UNA PODEROSA HERRAMIENTA CONTRA LA POBREZA

Arnoldo Campos, Adriana Melo Alves, Vitor Leal Santana e Igor Arsky

Desde los orígenes de la constitución del territorio brasileño se tiene conocimiento de registros sobre la existencia de la sequía y los problemas derivados de ella, como son la desnutrición, la pobreza extrema, la alta mortalidad infantil, la baja expectativa de vida, el éxodo rural y los bajos índices de desarrollo socioeconómico. Para disminuir estas condiciones de miseria que van unidas a la escasez o a la falta de agua, los gobiernos, históricamente, han implantado acciones en el semiárido teniendo como objetivo combatir la sequía.

Mientras tanto, en la última década, la sociedad civil y los gobiernos han construido un nuevo modelo de relación con la sequía, no tratándola como un fenómeno a combatir, sino como una característica local con la cual es posible convivir. Esta nueva forma de convivencia ha sido paulatinamente constatada por estudios que demuestran que el problema principal de la sequía y del estiaje¹ en el

¹ N. de T.- Nivel más bajo o caudal mínimo que en ciertas épocas del año tienen las aguas de un río, estero, laguna, etc., por causa de la sequía.

semiárido brasileño no se refiere a la falta de agua en sí misma, sino más bien a la irregular distribución hídrica durante las diferentes estaciones a lo largo de los años.

A partir del final de la década de 1990, organizaciones como la Articulación en el Semiárido Brasileño (ASA) elaboraron propuestas de intervención en el semiárido cuyo objetivo era posibilitar el acceso al agua para consumo humano durante el período de estiaje o sequía. El modelo diseñado consistía en el uso de tecnología social de bajo coste y de alta capacidad de reproducción para el almacenamiento del agua de lluvia: las cisternas² de placa de cemento.

Las cisternas de placa son depósitos con capacidad para almacenar 16 mil litros de agua, conectados al tejado de la casa por medio de un sistema de canales. Cuando llueve, el agua captada en el tejado se acumula en la cisterna. Cuando está llena, la cisterna garantiza el abastecimiento del agua para consumo humano de una familia de hasta cinco personas, durante un período de hasta ocho meses. En este contexto, la ASA elaboró el Programa Un Millón de Cisternas Rurales (P1MC) que tenía como objetivo la construcción de un millón de cisternas para familias del medio rural en el semiárido brasileño.

La implantación de cisternas se hizo de forma dispersa y a pequeña escala hasta que, en el 2003, esta acción pasó a formar parte de la política de seguridad alimentaria y nutricional del gobierno federal, siendo una de las acciones del Programa Hambre Cero, bajo el control de la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan) del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

La dirección estaba clara: apostar por la descentralización y la territorialización en el acceso al agua, haciendo que la política se ampliase a mayor escala y teniendo como referencia una serie de presupuestos como son: la atención prioritaria de la

² N. de T.- Aljibe o estanque.

zona rural del semiárido brasileño; la formalización de convenios y colaboraciones intersectoriales (gobierno federal, estados, municipios y organizaciones de la sociedad civil); uso de licitaciones públicas y disponibilidad de recursos presupuestarios.

El resultado de este proyecto inicial fue la construcción de más de 329 mil cisternas para el almacenamiento de agua destinada al consumo humano en las áreas rurales del semiárido brasileño, además de siete mil tecnologías para la producción de alimentos y la cría de animales. Estos hechos establecieron el antecedente para el desarrollo y la puesta en marcha del Programa Agua Para Todos en el ámbito del Plan Brasil sin Miseria.

EL PROGRAMA AGUA PARA TODOS Y EL ACCESO AL AGUA EN EL SEMIÁRIDO

Por medio del Plan Brasil sin Miseria, el gobierno federal asumió el compromiso de superar la extrema pobreza en Brasil hasta el año 2014. Desde un primer momento, durante la formulación del Plan, estaba clara la determinación del gobierno de promover el acceso universal al agua en la zona rural, en especial en la región del semiárido brasileño, como un paso fundamental de superación de la extrema pobreza en la región.

El primer paso para conseguir la universalidad en el acceso fue identificar la demanda de cisternas de consumo en el semiárido brasileño. Esta estimación partió de la confluencia de tres variables para definir el público-objetivo prioritario del Programa Agua para Todos, que sería identificado en el Registro Único: a) estar domiciliado en un municipio del semiárido; b) estar domiciliado en la zona rural de un municipio; y c) no tener acceso a la red pública de abastecimiento de agua.

La meta definida para el período del 2011 al 2014 fue la atención de 750 mil familias en el semiárido brasileño³, lo que en aquel momento, representaba un enorme reto, ya que según los datos estimados de atención para cuatro años, se requería duplicar las entregas realizadas durante los ocho años anteriores. Establecida esta meta, se desencadenaron un conjunto de acciones para construcción de un modelo capaz de: ampliar la atención numérica (cobertura); construir un diseño para la coordinación de los procesos, puesto en práctica posteriormente en el Programa Agua para Todos⁴; definir la distribución territorial de las metas entre los actores participantes; prever mecanismos de gestión y acompañamiento periódico de la ejecución; ampliar la gama de colaboradores que asumirían el compromiso; garantizar la disponibilidad de recursos presupuestarios.

Para hacer viable la ejecución de las metas previstas, fueron fundamentales: la articulación de los órganos e instituciones federales con competencia legal en temas como la seguridad alimentaria y nutricional, infraestructura hídrica y de abastecimiento público de aguas, de salud y medio ambiente; así como la articulación con los estados, municipios y con la sociedad civil organizada. Para conformar un amplio programa de acceso al agua, se comprobó que era necesaria una coordinación, que implicara a otros órganos del gobierno, a través de la realización de reuniones en el MDS. En este contexto, dos instancias fueron las responsables de realizar la coordinación intersectorial del tema – el Comité Gestor del Programa Agua Para Todos y el gabinete coyuntural del Agua Para Todos en el ámbito de la estructura de coordinación y seguimiento del Plan Brasil sin Miseria.

3 La definición de la meta de las 750 mil familias fue proyectada no tomando en cuenta en la demanda la cantidad de familias que ya habían sido atendidas con cisternas hasta el 2010.

4 Este compromiso se materializó en el Programa Agua para Todos, instituido por el Decreto n°, 7.535, de 26 de julio del 2011, que reforzó la importancia de los sistemas de captación y almacenamiento de aguas de lluvia como alternativa para la promoción de la salud, seguridad alimentaria y del desarrollo local de la población rural y en situación de vulnerabilidad social.

Teniendo en cuenta la diversidad de socios responsables para el logro de la meta y la envergadura del desafío, fue fundamental, en un primer momento, organizar la actuación de cada uno de los socios, buscando evitar la yuxtaposición de ejecutores. De esta forma, se definieron las agrupaciones de municipios donde cada uno podría realizar sus contrataciones. Esta división territorial dio lugar a un mosaico bien definido de distribución de metas, considerando que cada socio debía actuar en los lugares establecidos en la perspectiva de universalizar el servicio en aquel territorio.

El Sistema de Administración de la Universalización del Acceso al Agua (SIGAgua), al cruzar las informaciones del Registro Único con informaciones del Sistema de Administración de la Universalización de Cisternas (SIGCisternas⁵), permitía ofrecer vía internet la lista de familias a atender en cada municipio, incluyendo su localización, facilitando la planificación para la movilización y la atención del público-objetivo del Programa, más allá del trabajo del Búsqueda Activa.

Ante este escenario, más allá de la inclusión de otros órganos e instituciones en la ejecución de metas del Programa Agua Para Todos, tales como el Ministerio de la Integración Nacional, o el Ministerio de Medio Ambiente y la Fundación Nacional de Salud (Funasa), el propio MDS buscó nuevos socios. Se realizaron nuevas colaboraciones o se ampliaron las ya existentes con otros nueve estados que hacen parte de la región del semiárido legal, más allá de expandir las acciones para los estados de las regiones del Sur, Sudeste y Norte del país, y se fortaleció la colaboración con la Asociación Programa Un Millón de Cisternas (APIMC). También se firmaron acuerdos con el Banco del Nordeste de Brasil, a partir de un contrato de prestación de servicios, y se firmaron convenios con consorcios

5 El SIG Cisternas es un sistema informático desarrollado por el MDS y utilizado por los socios para el registro de las cisternas y demás tecnologías implementadas, sumando además un conjunto de informaciones sobre las familias y su propiedad rural. Se trata de una herramienta de gestión y seguimiento de la ejecución de las acciones del Programa Agua Para Todos.

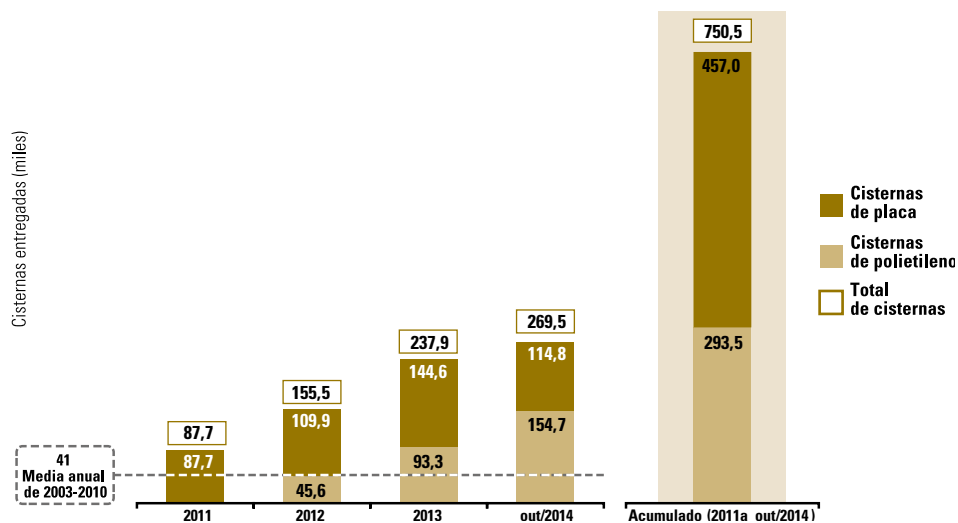
públicos de municipios, actores que hasta el momento no habían participado del proceso. Petrobras, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y la Fundación Banco de Brasil (FBB) también se incorporaron al Programa. El Ministerio de la Integración, a su vez, convocó a la iniciativa privada a participar, por medio de licitaciones públicas en las cuales las empresas Acqualimo y Fortlev se hicieron con dicha licitación.

En resumen, la estrategia de universalización conllevó la participación de un amplio conjunto de actores, en un esfuerzo significativo de coordinación y ejecución capaz de garantizar la atención de la demanda presentada. Las cisternas de placa componían la mayor parte de la meta: 450 mil cisternas para el consumo humano, que fueron construidas por el MDS y la FBB. Al Ministerio de la Integración le correspondía la implantación de 300 mil cisternas de polietileno, además de los sistemas colectivos de abastecimiento. La Funasa entró en el Programa con el objetivo de complementar la acción de los demás socios, instalando cisternas para consumo tanto de placa como de polietileno, además de la instalación de sistemas colectivos. Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente tuvo como eje de actuación la implantación de sistemas desalinizadores.

La meta asociada al agua de producción, definida en 76 mil unidades y distribuida entre las diversas tecnologías, fue ejecutada en colaboración con el MDS, el BNDES y Petrobras. El Ministerio de la Integración actuó de forma complementaria, con kits de riego, pequeñas represas y otras tecnologías.

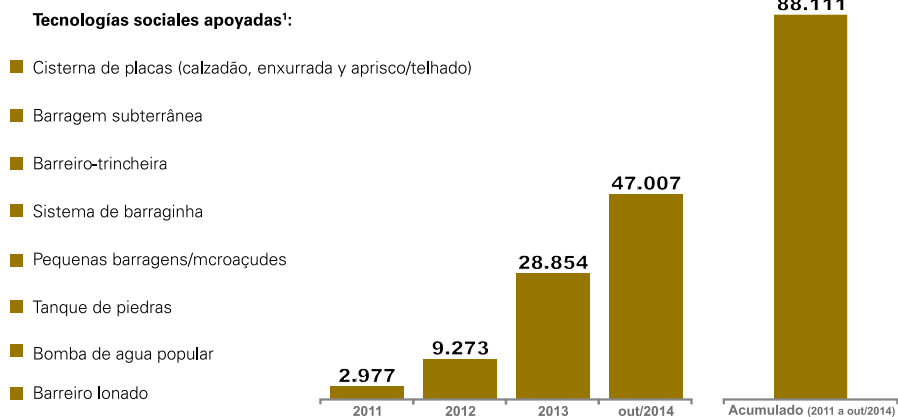
Este esfuerzo, reflejado en la ampliación significativa del Programa y, como consecuencia, en la ampliación de los contratos, tuvo como resultado la entrega de 457 mil cisternas de placa, 293,5 mil cisternas de polietileno y 88,1 mil tecnologías sociales de acceso al agua para la producción de alimentos.

Gráfico 1 – Cisternas de consumo entregadas (2011-2014)



Fuente: MDS, MI, Funasa y FBB.

Gráfico 2 – Tecnología de producción entregada (2011-2014)



Fuente: MDS, Funasa y FBB.

1 N. de T. - Las características y usos que definen cada tecnología se encuentran indicados en el Cuadro 2.

Cuatro años después de la puesta en marcha del Brasil sin Miseria, es importante destacar no sólo el cumplimiento de las metas que se establecieron, sino la consolidación de una política de acceso descentralizado al agua, que tiene como eje conductor la colaboración con la sociedad civil organizada y la consideración del ciudadano beneficiario como sujeto en el proceso de implementación de la política pública.

LOS DIFERENTES ACUERDOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL AGUA PARA TODOS

Los socios que participan del Agua Para Todos han adoptado diferentes modelos de ejecución y tecnologías de acceso al agua, incluso utilizando distintos nombres para sus acciones. Se variaron las formas de movilización, selección, capacitación e implantación de las tecnologías. A continuación, se describen, en términos generales, los modelos de implementación del MDS, la Funasa y el MMA. Resaltar que la FBB, Petrobras y el BNDES actuaron de forma semejante al MDS.

Programa Cisternas: tecnología social de acceso descentralizado al agua, convivencia con el semiárido y seguridad alimentaria.

El Programa Nacional de Apoyo a la Captación de Agua de Lluvia y Otras Tecnologías Sociales (Programa Cisternas) fue institucionalizado por medio de los artículos 11 a 16 de la Ley n° 12.873, de 24 de octubre de 2013, y regulado por el Decreto 8.783, del 4 de julio del 2013. Ejecutado por el MDS desde el 2003, de forma descentralizada y basada, inicialmente, en la amplia asociación establecida con la Articulación en el Semiárido Brasileño (ASA) y, posteriormente, con estados, municipios y consorcios municipales.

El Programa Cisternas se dirige a implantar tecnologías sociales de acceso

al agua abarcando principalmente la captación de agua de lluvia, con el objetivo de dotar a las familias de una solución para su almacenaje, que permita su uso para consumo humano y para la producción de alimentos. Esta acción se inserta en una perspectiva más amplia de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional y de generar ingreso para las familias pobres situadas en la zona rural y con dificultad de acceso al agua potable y/o con escasez hídrica.

Como resultado de un proceso social de aprendizaje sobre los medios de convivencia con la sequía, la cisterna de placas de albañilería para la captación y almacenamiento de agua de lluvia y las demás tecnologías sociales de acceso al agua, son sencillas, de bajo costo y de fácil uso y apropiación por parte de la comunidad. En este proceso, toda la comunidad se moviliza y las familias son estimuladas a reflexionar sobre la gestión y uso del agua en el ámbito familiar y comunitario. En la implementación de la tecnología la mano de obra es generalmente local, de forma que los propios agricultores son entrenados para construir la estructura.

Lo que las caracteriza como “tecnologías sociales” son las actividades de movilización y formación que forman parte de la metodología, entre otros factores, y que son aptas para implementarse de forma directa por la familia o la comunidad que van a ser atendidas, y no como obras de ingeniería. Esta metodología participativa busca despertar en el beneficiario el sentimiento de apropiación de la tecnología y de reconocimiento de su ciudadanía.

La tecnología social, al permitir reservas de agua, es sinónimo de autonomía⁶ para las familias rurales pobres, que hasta entonces eran totalmente dependientes de la atención por medio de camiones-cisterna o del agua de pozos, generalmente salinos o proveniente de lodazales. El Programa busca romper con los lazos de clientelismo y de dependencia política de las familias en relación a soluciones ineficientes,

6 Tomando como valor aproximado R\$ 200,00 por camión-cisterna de 8 mil litros, la familia economiza por año, por lo menos R\$ 400,00, teniendo en cuenta que tiene a su disposición 16 mil litros de agua de lluvia, reduciendo considerablemente también la dependencia política para la obtención de agua.

“alimentadoras de la *Industria de la sequía*, y que efectivamente no produjeron ningún cambio en la región”⁷.

La eficacia de las tecnologías implantadas depende del uso sostenible del agua y de la concientización de las familias beneficiarias sobre los límites del almacenamiento para los períodos de estiaje. Teniendo en cuenta estas necesidades, la estructura del Programa cuenta con procesos de movilización social y de capacitación para la gestión del agua por las familias, cuyo gran objetivo es perpetuar los beneficios sociales que el uso de esta tecnología proporciona. El cuadro de abajo especifica los procesos de aprendizaje asociados a las etapas de la implementación de las tecnologías, más allá del proceso de construcción.

Cuadro 1 – Actividades asociadas a la implementación de las tecnologías sociales de acceso al agua apoyadas por el MDS

Actividad	Características
Movilización y selección de las familias	Proceso asociado a la selección de comunidades y a la movilización de las familias que serán escogidas para las tecnologías, contando con la participación de instituciones locales
Capacitación en la gestión del agua para consumo humano (GRH)	Centrada en las familias atendidas con las tecnologías de acceso al agua para consumo humano. Es el primer proceso de aprendizaje en el ámbito del Programa, y busca orientar a la familia sobre los cuidados con la tecnología, formas de tratamiento y gestión del agua almacenada, además de promover la reflexión sobre la ciudadanía y el derecho al agua.

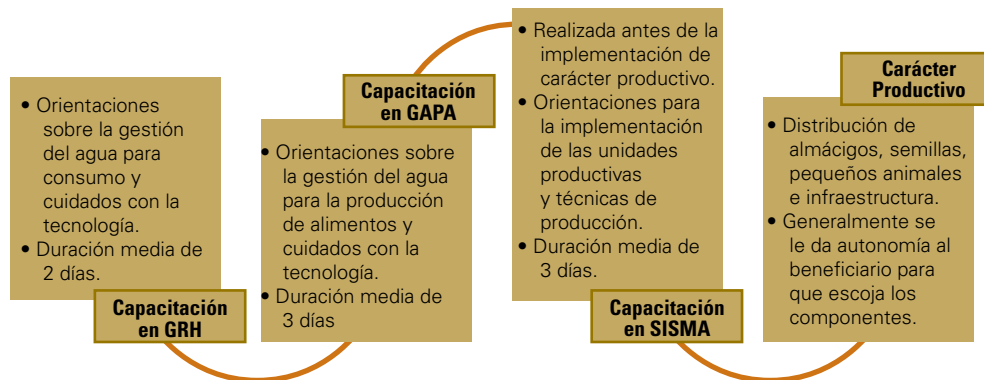
⁷ RUANO, BAPTISTA, 2011.

Capacitación en la gestión del agua para producir alimentos (GAPA)	Es la primera capacitación para las familias atendidas con tecnologías de agua para la producción. Abarca reflexiones sobre las estrategias de manejo y gestión de manantiales de las comunidades y sus sistemas de producción, incluyendo varios usos y conexiones en la utilización y gestión de las aguas disponibles.
Capacitación en el sistema simplificado de manejo del agua para la producción (SISMA)	Orientaciones realizadas en un segundo momento, antes de entregar los componentes productivos asociados a las tecnologías del agua para la producción. En esta capacitación se trabajan técnicas sencillas que posibilitan a las familias el uso racional del agua y de la tecnología.
Intercambios de experiencias	Son momentos en que los agricultores tienen la oportunidad de conocer experiencias desarrolladas por otras familias en estrategias de convivencia con la sequía y técnicas productivas innovadoras. El intercambio horizontal de conocimientos posibilita el rescate y la valoración de los agricultores como innovadores tanto técnica como socialmente, poseedores de conocimientos y experiencias que, compartidas, estimulan y motivan a las familias a mejorar sus sistemas productivos.
Carácter productivo	Insumos y/o material de infraestructura entregados a los beneficiarios con la idea de desarrollar o potenciar la producción agroalimentaria en la propiedad.

Fuente: Sesan/MDS.

Las actividades tienen un flujo que pretende acompañar todo el proceso de ampliación del acceso al agua y la evolución del aprendizaje que a su vez tiene como objetivo final dotar a la familia de una amplia autonomía para la gestión del agua y para el desarrollo de procesos productivos en su terreno, posibilitando a esta familia dar un paso hacia el desarrollo social.

Diagrama 1 – Flujo de las capacitaciones asociadas a la implementación de las tecnologías



Fuente: Sesan/MDS.

Para el acceso al agua destinada al consumo humano, la tecnología social usada es la cisterna de placa familiar de 16 mil litros⁸, construida a partir del montaje de placas de albañilería prefabricadas, y con capacidad para abastecer a una familia de cinco personas durante un período de estiaje de hasta ocho meses. Las tecnologías de acceso al agua para la producción de alimentos⁹ incluyen tecnologías como las cisternas calçadão y las cisternas enxurrada de 52 mil litros, las represas subterráneas y las zanjas. El Cuadro 2 detalla las tecnologías sociales apoyadas por el MDS.

⁸ Para más información ver Instrucción Operacional Sesan/MDS n° 1/2013.

⁹ Para más información ver Instrucción Operacional Sesan/MDS n° 2, 3, 4 y 5/2013 y la Instrucción Operacional n° 3/2014.

Cuadro 2 – Principales tecnologías sociales de acceso al agua apoyadas por el MDS en el ámbito del Programa Cisternas

Tecnología	Usos	Características
Cisterna de placas de 16 mil litros	<ul style="list-style-type: none"> - Beber, cocinar e higiene básica. - Uso familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Depósito de agua de lluvia en el tejado de la casa.
Barragem subterránea	<ul style="list-style-type: none"> - Bebedero de animales. - Recarga de la corriente de aguas subterráneas. - Pequeños riegos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coloca una barrera transversal en el lecho de los torrentes, corrientes y riachuelos temporales, mediante la fijación de una manta de plástico flexible en una fosa excavada. - Reserva de agua de lluvia que escurre infiltrada en el suelo.
Cisterna calçadão de 52 mil litros	<ul style="list-style-type: none"> - Bebedero de animales. - Pequeños riegos. - Uso familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Depósito de agua de lluvia captada en una superficie de hormigón de 200m².
Cisterna de exurradas de 52 mil litros	<ul style="list-style-type: none"> - Bebedero de animales. - Pequeños riegos. - Uso familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Depósito de agua de lluvia captada a partir del lecho de torrentes.
Barreiro Trincheira	<ul style="list-style-type: none"> - Bebedero de animales. - Pequeños riegos. - Uso familiar o comunitario. 	<ul style="list-style-type: none"> - Depósito excavado en el suelo hasta la capa impermeable, con paredes verticales estrechas y profundas, con capacidad para almacenar al menos 500 mil litros.
Tanque de pedra	<ul style="list-style-type: none"> - Uso comunitario. - Bebedero de animales. - Pequeños riegos. - Usos domésticos (lavar la ropa, bañarse e higienizar instalaciones sanitarias). 	<ul style="list-style-type: none"> - Barrera de hormigón construido en los riachuelos, llamados de “caldeirões”. - El volumen de agua almacenada varía entre 100 mil y 1 millón de litros.
Bomba de agua popular	<ul style="list-style-type: none"> - Uso comunitario. - Suplir las necesidades generales excepto beber. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instalada en pozos cilíndricos inactivos con una profundidad de hasta 80 metros.
Cisterna escolar de 52 mil litros	<ul style="list-style-type: none"> - Beber, cocinar e higiene básica del alumnado, administradores y profesorado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Depósito de agua de lluvia captada en el tejado de la escuela.

Fuente: Sesan/MDS.

Estudios de evaluación del programa muestran que las cisternas proporcionan entre otros beneficios, mejores condiciones de salud y reducción del tiempo y esfuerzo en los desplazamientos para buscar agua¹⁰. Por Ejemplo, la investigación realizada por la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)¹¹, que señala las siguientes conclusiones sobre el uso de las cisternas por parte de las familias: incremento en la calidad del agua consumida; disminución de las enfermedades que se transmiten por esta; disminución del tiempo que la familia emplea para buscar agua diariamente, principalmente mujeres y niños. Estos beneficios tienen efectos directos sobre el nivel de desarrollo humano local, además, el grado de satisfacción con el programa por parte de las familias es alta (92% de los entrevistados se declaraban muy satisfechos).

Además de los resultados directos medidos por los estudios de evaluación, también debemos registrar los efectos indirectos en la vida de las familias y las comunidades. La mayoría de los municipios de la región son de poblaciones de tamaño pequeño (menos de 10 mil habitantes), dependientes casi exclusivamente del Fondo de Participación de los Municipios (FPM), con economías basadas en la agricultura familiar de bajo rendimiento y con los menores índices de desarrollo humano del Brasil. En este contexto, un aspecto importante de la implementación del Programa Cisternas es que todo recurso derivado por el gobierno federal para esta política es destinado a municipios de esta región.

En otras palabras, la política se orienta a causar efectos de optimización de potencialidades locales en la región, ya sea con la compra de los materiales, en la contratación de mano de obra para la construcción o de técnicos para la ejecución de las actividades de campo. La compra de materiales para la construcción de las tecnologías, fabricada en el comercio local o en municipios adyacentes, dinamiza la

¹⁰ TCU, 2006.

¹¹ EMBRAPA, 2009.

economía local, ya que cerca del 70% de todos los recursos invertidos en el Programa, superior a R\$ 2 billones¹², son empleados en el comercio de los municipios de la región.

Los cursos de formación de mano de obra para la implementación de las tecnologías, promovidos también con recursos del Programa Cisternas, han generado una nueva fuerza de trabajo en esas localidades. Son los agricultores familiares de las propias comunidades los que pasaron por un proceso de capacitación teórico y práctico. Durante el período de implementación del Programa fueron, por lo menos, 20,6 mil cisterneros¹³ capacitados en todo el semiárido. Una buena parte de ellos continúa ganándose la vida construyendo cisternas y otra parte se ha incorporado al mercado de trabajo en otros proyectos del gobierno, como las obras del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) en la región, por ejemplo.

Otro enfoque menciona el empleo de los jóvenes. El Programa demanda una fuerza de trabajo esencialmente joven. Son animadores y técnicos de campo vinculados directamente con las familias. Ellos apoyan la movilización y la selección de las posibles familias beneficiadas, orientan sobre la llegada de los materiales a la comunidad y organizan las capacitaciones para la administración del agua. Estos jóvenes reciben entrenamiento y capacitación en la búsqueda de formación técnica y académica, con el objeto de aplicar los conocimientos adquiridos al servicio del desarrollo local. Son hijas e hijos de agricultores familiares que asumen un importante papel social en las comunidades donde actúan.

Otra aportación del Programa Cisternas es el fortalecimiento de las organizaciones populares a las cuales pertenecen estas familias. Para la movilización y la selección de las familias se necesita que se constituya una comisión municipal y también comisiones comunitarias, formadas esencialmente por representantes

12 Considerando los valores empleados por el MDS de 2003 a 20014, siendo el 75% en el período 2011-2014. Fuente: Siafi, obtenido por la Coordinación General de Acceso al Agua (CGAA/MDS).

13 N. de T.: Construtores de cisternas o estanques de acumulación.

de la sociedad civil organizada, líderes locales y por agentes públicos como profesores y agentes comunitarios de salud. Este colectivo es corresponsable de la implementación del Programa en el ámbito local, acompañando todas las etapas, desde la planificación hasta la ejecución. Los integrantes de estas comisiones también reciben capacitación y se les estimula en la búsqueda de alternativas para las comunidades. Este instrumento se ha constituido en un poderoso agente de control social en el ámbito municipal.

Los intercambios de experiencias, asociados a la implementación de tecnologías de acceso al agua para la producción de alimentos, constituyen espacios importantes para el intercambio de experiencias, técnicas y prácticas que vienen manejándose en la región, con potencial para ser replicadas con éxito y con efectos directos sobre la producción de las familias.

La lógica de formalización, ejecución y prestación de cuentas de los proyectos desarrollados en el ámbito del Programa Cisternas continuó durante los últimos años la estructura legal de las transferencias voluntarias, consolidado actualmente en el Decreto n° 6.170/2007 y en la Ordenanza Interministerial MP/MF/CGU n° 507/2011. A pesar de los resultados significativos observados en la ejecución de la política hasta entonces, había una clara percepción de las dificultades de su operación a partir de las reglas definidas por esta estructura, teniendo en cuenta las especificidades asociadas a la lógica de la acción.

Con el agravamiento del estiaje en la región del semiárido en el año 2013 y teniendo en cuenta la importancia de la estrategia gubernamental de superación de la extrema pobreza, materializada en el Plan Brasil sin Miseria, se abrió la oportunidad de discutir una nueva organización de la ejecución que garantizase la institucionalización y uniformidad de los instrumentos asociados a la implementación de la política, considerando principalmente los obstáculos burocráticos existentes y el contexto de los múltiples actores implicados en un acuerdo institucional que abarcase una amplia articulación federativa y una intensa colaboración con la sociedad civil.

El proceso se inició con consultas internas, coordinadas por el MDS, con colaboradores y organizaciones de la sociedad civil con amplia experiencia en la acción, de forma que en un corto periodo de tiempo, entre los meses de abril y mayo del 2013, se dio forma a una propuesta que se desarrolló en la Medida Provisional n° 619, del 6 de junio del 2013. Esta dinámica de reuniones con actores que históricamente habían contribuido a la evolución de la acción, permaneció durante los meses siguientes, teniendo a la vista el conjunto de instrumentos asociados a la reglamentación del Programa Cisternas.

La propuesta de diseño de un nuevo marco legal buscaba institucionalizar la acción en el Ministerio, ya que estaba basada sólo en acciones presupuestarias. Buscaba, también reconocer las especificidades de la acción por sus características de participación y de utilización de tecnologías sociales, y estandarizar la ejecución de acciones de acceso al agua bajo la gestión del MDS, por medio de reglas que simplificasen y uniformasen los procedimientos asociados a la creación de alianzas, contratación y ejecución de las entidades y la rendición de cuentas.

De forma general, los nuevos procedimientos reglamentados por el Decreto n° 8.783, de 4 de julio del 2013, uniformizan la actuación de los socios del MDS en la ejecución del Programa. Estos socios comenzaron a realizar contratos de prestación de servicios, eximidos de concurso, con entidades privadas sin fines de lucro previamente autorizadas por el MDS, a partir del anuncio y un contrato estandarizado para la ejecución de tecnologías con metodologías y valor unitarios establecidos. La rendición de cuentas se centra en los resultados contrastados por el sistema informático, la geolocalización de las tecnologías y los acuerdos firmados por las familias.

Millares de familias pasaron a tener incentivos concretos para permanecer en sus lugares de origen como un beneficio indirecto del acceso al agua de calidad para consumo humano y para la producción de alimentos, así como la puesta en marcha de otros servicios públicos y otros programas de generación de ingresos. Esto redujo la migración hacia la periferia de las ciudades o para otras regiones, causada principalmente por los largos períodos de sequía que periódicamente afectaban a la región.

Como hemos podido observar, más allá de que sea una alternativa para el abastecimiento del agua de la población rural en situación de pobreza, garantizando un mínimo de seguridad alimentaria, la implementación de estas tecnologías sociales también tienen un carácter formativo: potencia los beneficios sociales al promover el fortalecimiento de la sociedad civil en el ámbito de las políticas públicas y contribuye significativamente a la promoción del desarrollo humano local.

Las Cisternas de polietileno y la actuación de la iniciativa privada

La decisión de ampliar el rol de las tecnologías utilizadas en el Programa Agua para Todos, incluyendo las cisternas fabricadas en polietileno, tuvo como motivo la necesidad de garantizar una mayor agilidad en la ejecución y posibilitar, así, la atención inmediata de las familias, y por tanto, la posibilidad de cumplir con la meta de 750 mil cisternas de agua para consumo hasta el 2014.

El Ministerio de la Integración Nacional (MI) es el responsable de contratar e implantar las cisternas de polietileno, que tienen la misma capacidad de almacenamiento que las cisternas de placas: 16 mil litros. Además de las cisternas de agua para consumo humano, el MI también interviene en la implantación de sistemas colectivos de abastecimiento y de tecnologías de agua para la producción, como pequeñas represas y kits de riego. Para hacer viable la compra y la instalación de las cisternas, el MI, junto con la Compañía de Desarrollo de los Valles de San Francisco y del Paraíba (Codevasf) y el Departamento Nacional de Obras Contra la Sequía (DNOCS), actúan a través de convenios con los estados y por medio de licitaciones para la contratación de empresas suministradoras.

Inicialmente, el modelo de actuación contaba con la realización de tres licitaciones: 1) la licitación de empresas de apoyo técnico y social, responsables de la movilización y fiscalización de los trabajos; 2) la licitación de empresas responsable

del suministro de cisternas, utilizando actas de listado de precios; 3) la licitación de empresas responsables del transporte e instalación de las cisternas. Actualmente, en los nuevos lotes contratados, el suministro de la cisterna, su instalación y transporte se realizan por una única empresa, evitando así, el almacenamiento de equipamientos y las dificultades de reclamación por defectos.

El transporte de cisternas se realiza en un camión y, una vez en el lugar, el tiempo de instalación efectiva gira en torno a unas cuatro horas. Para la gestión del Programa Agua para Todos, cada estado se responsabilizó de crear un Comité Gestor Estatal, lo que permite al mismo tiempo la actuación de un foro de discusión sobre el acceso al agua y que cuenta tanto con la participación de órganos del gobierno estatal y municipal, como de la sociedad civil organizada. Los comités estatales tienen la función de recibir y encaminar al MI las solicitudes de atención de las comunidades. Mientras que los comités gestores municipales son los responsables de seleccionar y priorizar las comunidades que serán atendidas, además de prestar apoyo en el registro de familias y de la movilización social, así como acompañar la ejecución del Programa.

La metodología utilizada en la movilización social está inspirada en la metodología que utiliza la Articulación en el Semiárido Brasileño (ASA). La empresa contratada define un responsable de las acciones de movilización para un conjunto de municipios, que tiene como encargo fomentar la creación del comité gestor municipal, mediante reuniones, a las que se convoca a la sociedad civil organizada y al ayuntamiento de donde se presenta el Programa, y donde se explica la importancia de constituir un comité. La formación del comité puede llevarse a cabo por medio de elecciones o por invitaciones a las principales instituciones locales, dependiendo de la movilización del municipio. Normalmente los comités se constituyen por unas 10 o 15 personas, incluyendo movimientos como las pastorales, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), sindicatos de trabajadores rurales y agentes comunitarios de salud, entre otros. Después, dependiendo de lo activo que sea el comité gestor, se crean las comisiones comunitarias, que apoyan al comité dentro de cada comunidad.

Los miembros de los comités y comisiones son responsables de la realización del pre-registro de beneficiarios, donde se verifica la adecuación del perfil. Posteriormente se realiza una visita de evaluación, casa por casa, más allá del Búsqueda Activa. Después de la evaluación, las familias seleccionadas pasan por una capacitación para la gestión del agua y, después de la instalación de la cisterna, la empresa realiza una encuesta de satisfacción entre las familias. Los comités pasan a ser un canal para la resolución de eventuales problemas que puedan aparecer en los equipamientos durante el uso, además de catalizador de nuevas demandas a los órganos públicos. A veces, la movilización social puede dejar un legado de promoción de nuevas vías de organización y participación, vinculados a las cuestiones generales de falta de agua y saneamiento.

Con el paso del tiempo, las empresas participantes pasaron a desarrollar nuevas tecnologías para superar los problemas aparecidos en la práctica. Un ejemplo es el modelo de una empresa que permite el seguimiento de la cisterna desde la salida de la fábrica, hasta la instalación en la casa de la familia beneficiaria, pasando por la logística del almacén. Este seguimiento se hace a partir de un registro de cisternas identificadas por un QR-Code¹⁴, vinculado a un registro de familias, integrado por un sistema de informaciones geográficas y un sistema de Business Intelligence que genera informes de gestión del programa. Siete de las trece plantas de producción de cisternas de polietileno implicadas en el Programa están instaladas en el Nordeste y todas utilizan mano de obra local. En la instalación de las cisternas también se usa mano de obra de la región. El polietileno, materia prima de las cisternas, se produce en el Nordeste, colaborando con la cadena petroquímica de la región.

¹⁴ Código QR (siglas en inglés de Quick Response) es un código de barras bidimensional que puede ser leído fácilmente usando la mayoría de los teléfonos celulares equipados con cámaras. Este código es convertido en texto (interactivo), en una dirección URL, un número de teléfono, una localización geo-referenciada, un email, un contacto o un SMS.

El Programa de Saneamiento Rural y la atención a las comunidades aisladas

La Fundación Nacional de Salud (Funasa) coordina el Programa de Saneamiento Rural y también es socio del Agua para Todos, y tiene como principal atribución la atención complementaria a comunidades rurales y poblaciones quilombolas¹⁵, indígenas y ribeirinhas¹⁶. La atención a estas comunidades tiene una especial relevancia por ser poblaciones que, en general, se ven más afectadas por los procesos de exclusión social, tienen menos acceso a las políticas públicas, y, en su mayoría, están insertas en bolsones de extrema pobreza.

Garantizar a estas comunidades los medios para superar los contextos de exclusión, como en el caso en el que se encuentran en las realidades de escasez hídrica, forma parte del esfuerzo de reparación histórica que el estado brasileño debe promover en relación a estas poblaciones, dirigidas a incluirlas en los itinerarios de la dignidad social. Tener agua apta para el consumo y para producir alimentos y la crianza de animales es uno de los caminos de las políticas públicas y que se debe estructurar teniendo como objetivo la autonomía de estas comunidades.

Con el objetivo de garantizar el derecho al agua de buena calidad, la Funasa actúa por medio de convenios con estados y municipios por medio de ejecuciones directas (vía Régimen Diferenciado de Contrataciones), en el ámbito del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC). Aceptan la interlocución directa con el ayuntamiento o el estado, responsables de definir la lista de beneficiarios del Programa, entre aquellos que figuran en el Registro Único. En general, la tarea de

15 N. de T. - Las quilombolas se refieren a las comunidades de afrodescendientes que viven en las zonas rurales, cuyos derechos como pueblos tradicionales han sido reconocidos en la Constitución de Brasil de 1988.

16 N. de T. - Habitantes de las riberas de los ríos en la Amazonía brasileña.

validar la lista les corresponde a los agentes comunitarios de salud, que visitan casa por casa y conocen la realidad de las familias.

Las cisternas de placas de la Funasa tienen algunas diferencias: refuerzos en la construcción, sistema de eliminación automática de la primera agua de lluvia y sistema fijo de captación de agua. Junto con la cisterna, que se entrega con media carga de agua, las familias también reciben un filtro (de cerámica) para garantizar la calidad del agua que tomarán.

Programa Agua Dulce: ampliación del acceso al agua de calidad

Más allá de los bajos índices de pluviometría, el semiárido también se caracteriza por la presencia de aguas subterráneas salinas en diversas partes de su territorio. El agua está disponible para su captación, pero es inadecuada para el consumo. Por ello, a partir del equipamiento de desalinizadores, se puede transformar en apta para el consumo, abasteciendo a toda la comunidad. Estos equipos, si están asociados a un sistema de producción integrado, también generan ingresos a partir de la producción de peces y del cultivo de alimento para el engorde del ganado.

El Programa Agua Dulce, coordinado por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), existe desde el año 2004 y ya instaló 152 sistemas de desalinización, beneficiando a 100 mil personas. En el 2011, el programa pasó a formar parte del Plan Brasil sin Miseria y del Agua para Todos, asumiendo la meta de implantación de 1.200 sistemas de desalinización hasta finales del 2014.

La ejecución del Programa Agua Dulce cuenta con la colaboración de instituciones federales, estatales, municipales y de la sociedad civil. En cada estado atendido existe un núcleo estatal, instancia máxima de decisión, y una coordinación, generalmente asumida por el órgano de recursos hídricos estatal. Los recursos son transferidos del MMA mediante convenios a los estados, y son estos últimos los

responsables de la ejecución de los programas a nivel local.

Los criterios para la selección de las localidades que serán beneficiadas incluyen: bajo Índice de Desarrollo Humano del Municipio (IDH-M), bajos índices pluviométricos, ausencia o dificultad en el acceso a otras fuentes de abastecimiento de agua potable y alto índice de mortalidad infantil. Para ayudar a los estados en la jerarquización de los municipios más críticos, la coordinación nacional elaboró el Índice de Condición de Acceso al Agua (ICAA), que es una medida ponderada de los items arriba mencionados.

Una vez seleccionado el municipio, la localización exacta depende de criterios técnicos específicos, identificados por medio de un diagnóstico sobre las condiciones hidrológicas, geomorfológicas, climáticas, etc., y por las condiciones sociales de la comunidad. Hasta el momento se han diagnosticado 2,7 mil comunidades.

Los desalinizadores, o sistemas de desalinización, se componen de: pozo cilíndrico profundo, bomba de pozo, depósito de agua no potable, protección de albañilería, fuente, desalinizador, depósito de agua potable, depósito y tanque de retención del concentrado (desecho). Actúa por medio de ósmosis inversa, consiguiendo filtrar el agua salina originaria de pozo de forma que se vuelve potable, sin necesidad de ningún otro aditivo, haciéndola apta para el consumo humano.

El desecho (concentrado) derivado del proceso de desalinización puede ir a parar a tanques para su posterior evaporación, o, donde existen condiciones, va para estanques de cultivo de peces y crustáceos, que cambian el agua en forma encadenada, después que el agua permanece en el último estanque se envía a un terreno con plantaciones de Saladillo o hierba-sal (*Atriplex nummularia*), planta que consigue absorber la sal del suelo y es utilizada para la alimentación del ganado. Un desalinizador proporciona el acceso mínimo de 5 litros de agua potable por persona/día en las localidades beneficiadas.

La gestión de los sistemas depende del establecimiento de un acuerdo firmado por toda la comunidad beneficiaria, en el que se establecen las reglas de uso, o los

derechos y deberes y la forma de gestión del sistema productivo, cuando este existe.

En general, se capacita a las personas de la comunidad para manipular el sistema y se define alguna institución pública que apoyará en la administración del sistema (la secretaría estatal implicada o el ayuntamiento). En algunos casos, las comunidades se organizan entorno a una asociación de vecinos, pudiendo establecer una tasa mensual de mantenimiento y reglas para la venta de peces y Saladillo. Algunas asociaciones crean un fondo de reserva con los recursos obtenidos para eventuales demandas de sustitución de piezas, compra de alimentación y otras necesidades.

CONSIDERACIONES FINALES

El Programa Agua para Todos representa hoy un ejemplo de cómo es posible promover el acceso al agua a las comunidades pobres de la zona rural, contribuyendo con un conjunto de actividades que tienen un impacto directo en la calidad de vida de las familias y en el desarrollo local. Al fomentar estructuras descentralizadas de abastecimiento, con gran participación y control social, el Agua para Todos contribuye a la democratización del acceso al agua, promoviendo principalmente mejoras en la salud y la seguridad alimentaria y nutricional de las familias de baja renta en la zona rural, en especial en la región del semiárido brasileño.

El modelo de administración construido a lo largo de estos diez años del Programa Cisternas, y durante los cuatro años del Agua para Todos, valora los acuerdos de carácter descentralizado, formativo, con eficiencia y eficacia, potenciados por sus beneficios sociales, capaces de promover el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el ámbito de la formulación, ejecución y acompañamiento de las políticas públicas.

El diseño de nuevas reglas y procedimientos para la ejecución de esta política partió de un aprendizaje de cerca de 10 años de ejecución, con identificación del

acuerdo institucional y de los principales problemas constatados en los diferentes modelos adoptados, como experiencias de éxito de otras políticas públicas.

Una vez alcanzada la meta de la atención de las familias en el acceso al agua para consumo en la región semiárida, surgieron otros desafíos. Es posible y necesario que el próximo ciclo busque la expansión del acceso al agua para la producción de alimentos en el semiárido de forma integrada y vinculada a otras políticas de apoyo a la agricultura familiar, tales como la asistencia técnica rural, fomento, crédito y acceso a los mercados, haciendo más efectiva y sostenible la inclusión productiva de estas familias. Además de esto, es necesario consolidar la expansión del Programa Agua para Todos en otras regiones y biomas que sufren la ausencia de agua potable para consumo humanos, como es el caso de la región Amazónica, o las que sufren problemas por la estacionalidad hídrica, como en el caso de la región Sur.

Además de la atención de la demanda de agua para consumo en el semiárido, es necesaria ampliar esta atención a los colegios que no tienen acceso al agua y también a las comunidades aisladas de pueblos y comunidades tradicionales como quilombolas e indígenas.

Finalmente, resulta oportuno avanzar sobre el debate de una Política Nacional de Convivencia con los Biomas, en particular el semiárido, y la vinculación del Agua para Todos con el resto de políticas de infraestructura hídrica que está en marcha en la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, Adriano Borges, (Org.). *Tecnologia Social e Políticas Públicas*. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). *Avaliação da sustentabilidade do Programa Cisternas do MDS en colaboración con la ASA*. Petrolina: FUNDER/FAO – Embrapa Semiárido – SAGI/DAM/MDS, 2009.

LASSANCE JR et al (Org.). *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

RUANO, O.; BAPTISTA, N. Acesso à água como fator de Segurança Alimentar e Nutricional no Semi-árido Brasileiro. *Fome Zero: uma história brasileira*. Volume 1. Brasília, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de avaliação de programa: Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água*. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.

_____. *Relatório de monitoramento da ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água*. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2007.

EL PROGRAMA BOLSA VERDE: ERRADICACION DE LA POBREZA EXTREMA Y CONSERVACIÓN DEL MEDIOAMBIENTE

*Paulo Guilherme Francisco Cabral, Andrea Arean Oncala,
Larisa Ho Bech Gaivizzo y Renata Corrêa Apoloni*

Las metas de erradicación de la pobreza basadas en el enfoque de los derechos humanos, se han sido relevadas por los diferentes instrumentos firmados por los países en el ámbito de las Naciones Unidas, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Reunión de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (1995)¹. Uno de los acuerdos más recientes entre los 190 países que participaron de la Cumbre del Milenio, promovida en septiembre del año 2000 por la Organización de las Naciones Unidas, fue la Declaración del Milenio. El documento que estableció los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre los cuales está reducir hasta el 2015 la pobreza extrema a la mitad del nivel registrado en el 1990.

A su vez, los instrumentos relacionados con la agenda ambiental, cada vez más han asumido la relación intrínseca entre la erradicación de la pobreza y

1 FERES Y VILLATORO, 2013.

la conservación del medio ambiente. El Convenio sobre la Diversidad Biológica firmado en 1992 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Eco 92, es ratificado por el gobierno de Brasil en el 1994, reconociendo como prioridad la erradicación de la pobreza en el análisis de las acciones necesarias para la conservación de la diversidad biológica.

El Documento Final de la Conferencia de las Naciones Unidas realizada en junio del 2012 en Rio de Janeiro, sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20) titulado “El Futuro que Queremos”, establece como premisa la urgencia de erradicar la pobreza, teniendo en cuenta que este problema es el mayor desafío que enfrentamos en la actualidad y condición indispensable para el desarrollo sostenible.

En Brasil, el tema de la erradicación de la pobreza extrema forma parte de la agenda prioritaria del gobierno hace por lo menos una década y fue reimpulsado recientemente a través de la implementación del Plan Brasil sin Miseria. El Plan creado en el 2011, tienen como objetivo superar la pobreza extrema de la población en todo el territorio nacional a través de la integración y coordinación de las políticas, programas y acciones en tres áreas: garantía de ingresos, el acceso a los servicios públicos y la inclusión productiva.

Los datos del Censo Demográfico del 2010, que proporcionaron informaciones importantes para la elaboración y orientación de las acciones del Plan, indicaron que sólo el 15,6% de la población brasileña vivían en la zona rural, pero que sin embargo, representaban el 47% de las personas en situación de pobreza extrema.

En el 2011, bajo este escenario, se estrenó en el ámbito del Plan Brasil sin Miseria el Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental – Programa Bolsa Verde, un programa de transferencia de ingresos con condicionalidades socio-ambientales. El Bolsa Verde tiene como público-objetivo a las familias de pobreza extrema, entre las cuales están los pueblos y comunidades tradicionales y los agricultores familiares, que desarrollan actividades de conservación ambiental en áreas con importantes activos y recursos naturales.

La elección de los objetivos, territorios y del público-objetivo del Programa parten también del hecho de que existe un gran número de brasileños en situación de pobreza extrema lejos de los centros urbanos y viviendo en áreas con vegetación protegida. Por estas características, un fenómeno que se observa es que el público potencial del Bolsa Verde acaba por sufrir una doble invisibilidad: por su condición de pobreza y por el hecho de hacer parte de segmentos socialmente excluidos, lejos de los grandes centros urbanos, factores que contribuyen en la dificultad de acceso a las políticas públicas.

El Programa Bolsa Verde proporciona la posibilidad de una nueva mirada para las políticas ambientales desarrolladas por el Ministerio de Medio Ambiente en estos territorios, incorporando la importancia de la protección social como uno de los pilares para su fortalecimiento. Este es un asunto importante tanto para las poblaciones locales como para la población total del país, que se beneficia de los servicios de ecosistemas proporcionados por el mantenimiento de la conservación ambiental de estas áreas.

Por último, el Bolsa Verde abre espacio para la discusión de la pobreza en estos territorios y la necesidad de proporcionar mejores condiciones de vida a estas familias, recomendando la articulación con otras políticas públicas de inclusión productiva, de acceso a los servicios, de capacitación ambiental y de fortalecimiento de los territorios, entre otras.

DISEÑO Y ESTRUCTURA DEL PROGRAMA BOLSA VERDE

El Programa Bolsa Verde es coordinado y ejecutado por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) a partir de una estructura compleja de distribución de competencias entre los órganos e instituciones en los niveles federales, regionales y

locales. El Programa se rige por la Ley 12.512/2011², teniendo como reglamento el Decreto n° 7.572/2011³.

A pesar de que fue diseñado a la luz de los debates de los programas de pago por servicios ambientales, desde que se concretó con las primeras familias beneficiarias en octubre del 2011, los elementos que lo componen lo caracterizan como un programa de transferencia de ingresos condicionada a criterios socio-ambientales.

El Programa fue insertado en el Plan Brasil sin Miseria en el eje de la inclusión productiva rural, buscando combinar la superación de la pobreza extrema con la conservación ambiental mediante los siguientes objetivos específicos:

- Incentivar la conservación de los ecosistemas, entendida como su mantenimiento y uso sostenible.
- Promover la ciudadanía, mejorando las condiciones de vida y la elevación de la renta de la población en situación de pobreza extrema que ejerce actividades de conservación de los recursos naturales en las áreas definidas del medio rural;
- Incentivar la participación de sus beneficiarios en acciones de capacitación ambiental, social, educativa, técnica y profesional.

El Programa concede un beneficio de R\$ 300 (trescientos reales) con frecuencia trimestral a las familias que cumplan con el perfil establecido por un conjunto de criterios territoriales, sociales y ambientales. Si bien por ley el criterio para la selección de áreas a intervenir es “cualquiera de las áreas rurales definidas como

2 El Programa Bolsa Verde se instituyó por la Medida Provisional n° 535, del 2 de junio del 2011. Esta medida se convirtió posteriormente en la Ley n° 12.512, de 14 de octubre del 2011, que instituye el Programa de Apoyo a la Conservación del Medio Ambiente y el Programa de Fomento de las Actividades Productivas Rurales; modifica las leyes n° 10.696, de 2 de julio del 2003, 10.836, de 9 de enero del 2004, y 11.326, de 24 de julio del 2006.

3 El Decreto n° 7572, del 28 de septiembre del 2011, que “Regula los dispositivos de la Medida Provisional n° 535, de 2 de junio del 2011, que versan sobre el Apoyo a la Conservación Medioambiental – Programa Bolsa Verde”.

prioritarias por el Poder Ejecutivo”, los utilizados para la selección de los territorios trataron de priorizar las siguientes áreas federales: Unidades de Conservación de Uso Sostenible, Proyectos de Asentamientos iniciados por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra) y los territorios ocupados por los ribeirinhos⁴ bajo la gestión de la Secretaría de Patrimonio de la Unión (SPU).

Los criterios sociales para que las familias sean incluidas en el Bolsa Verde son: i) estar registrado en el Registro Único para los Programas Sociales del Gobierno Federal⁵; ii) estar en situación de pobreza extrema⁶ y iii) ser beneficiario del Programa Bolsa Familia.

Por último, como criterios ambientales, las áreas deben cumplir con un porcentaje de cobertura vegetal definido por el Comité Gestor del Programa, verificado a través de la evaluación ambiental anual mediante imágenes de satélite. Los porcentajes actuales de cobertura vegetal utilizados y definidos por el Comité Gestor del Programa son: 80% en el bioma de la Amazonía; 35% en el bioma del Cerrado⁷ dentro de la Amazonía Legal⁸; o el 20% en los biomas fuera de la Amazonía Legal. Además de esto, las áreas deben tener algún tipo de herramienta de gestión, es decir, un documento que en general presenta las normas de uso de los recursos naturales en su territorio.

4 N. de T.- Se trata de los habitantes de las riberas de los ríos de la Amazonía.

5 De acuerdo con el Decreto n° 6.135/2007, el Registro Único para los Programas Sociales del Gobierno Federal es el instrumento que identifica y caracteriza socioeconómicamente a las familias de ingresos bajos, y es obligatorio para la selección de beneficiarios y la integración de los programas sociales del gobierno federal dirigidos a atender a este público.

6 La situación de pobreza extrema, en el ámbito del Plan Brasil sin Miseria, se redefinió mediante el Decreto n° 8.232/2011, respectivamente como “renta familiar per capita hasta R\$ 77,00”. Más informaciones sobre el reajuste de la línea en el artículo “La línea de la pobreza extrema y el público-objetivo del Plan Brasil sin Miseria”, en este libro.

7 N. de T.- El “Cerrado” es un ecosistema de sabana tropical en la región central de Brasil.

8 La Amazonía Legal engloba los estados de Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins y parte del estado de Maranhão (oeste del meridiano de 44°) (BRASIL, 1988).

De acuerdo con el Decreto n° 7.572/2011, las actividades de conservación deben estar en consonancia con lo previsto en las herramientas de gestión y regularización de las unidades territoriales alcanzadas por el Programa Bolsa Verde, cuando hubiera, o en acuerdos u otros instrumentos comunitarios reconocidos por los órganos de gestión de las áreas en cuestión. Hoy se aceptan por el Programa Bolsa Verde más de veinte tipos diferentes de herramientas de gestión.

Una vez que las áreas se introducen en el Programa y las familias son seleccionadas, el paso siguiente es la recolección de firmas para el contrato de adhesión del Programa con las familias, por medio de la cual, el responsable del grupo familiar se compromete a cumplir los acuerdos establecidos en el área para la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. Para que este compromiso sea consciente, el encargado de la entrega del contrato de adhesión – normalmente el gestor del área donde la familia está establecida – tiene la responsabilidad de explicar a la familia los objetivos del Programa y los compromisos a asumir. Sólo entonces, la familia incorporada puede sacar el dinero concedido en las agencias de la Caja Económica Federal, loterías y casas similares, a través de la tarjeta del Programa Bolsa Familia, de la Tarjeta Ciudadana o por transferencia bancaria en agencias de la Caja. Al titular de la familia, seleccionado para recibir el beneficio y firmar el contrato de adhesión al Programa, se le explica que su papel corresponde con el del responsable familiar identificado en el Registro Único, que prioriza la elección de mujeres como responsables de la titularidad de la tarjeta. Como consecuencia, a ejemplo del Programa Bolsa Familia, hay una alta presencia de mujeres como titulares y responsables familiares en el Programa Bolsa Verde.

INSTANCIAS DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

La gestión del Programa Bolsa Verde está a cargo de un grupo interministerial: el Comité Gestor del Programa, el cual está presidido por el Ministerio de Medio Ambiente y cuenta con la participación de la Casa Civil de la Presidencia de la República; de los Ministerios de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS); de Desarrollo Agrario; de Planificación; de Presupuestos y Gestión; y de Hacienda. También participan, representantes de los organismos federales responsables de la gestión de las áreas, entre los cuales están el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra), y la Secretaría de Patrimonio de la Unión (SPU/Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión).

El Comité Gestor es una instancia de decisión del Programa y tiene como atribuciones principales: i) aprobar la planificación del Programa, hacer compatibles los recursos disponibles con el número de familias beneficiarias; ii) definir la sistemática del seguimiento y evaluación del Programa; iii) indicar las áreas prioritarias para la ejecución del Programa. De esta forma, el Comité tiene el protagonismo principal en la articulación de todas las acciones del Bolsa Verde.

El Programa también cuenta con una entidad de supervisión dentro del Plan Brasil sin Miseria, denominado Gabinete de Situación. Este gabinete es coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y cuenta con la presencia de órganos y ministerios que participan del Grupo Interministerial de Acompañamiento del Plan – Casa Civil, Ministerio de Planificación, Ministerio de Hacienda, además de los organismos directamente vinculados con la gestión del Bolsa Verde – Incra, ICMBio, SPU.

Más allá de estas dos instancias de la gestión del Programa, cada órgano tiene sus responsabilidades específicas. El Ministerio de Medio Ambiente es responsable de coordinar, ejecutar y poner en marcha el Bolsa Verde, sujeto a las instrucciones del Comité Directivo. Como órgano gestor del Registro Único a nivel nacional, el

Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre es el responsable de identificar a partir de los datos del Registro Único a las familias que reúnen los requisitos sociales para entrar en el Programa y articular con los municipios la inclusión de las familias identificadas como público-objetivo del Bolsa Verde en la base de datos.

El Incra y el ICMBio son los responsables de crear y poner a disposición del Ministerio de Medio Ambiente la base de datos georeferenciada de los Proyectos de Asentamiento y las Unidades de Conservación, respectivamente, coordinando la identificación, selección e inclusión de las familias.

Haciendo el vínculo entre los niveles federales y locales, los organismos responsables de la gestión de las áreas contempladas por el Programa – ICMBio, Incra y SPU, con sede en Brasilia⁹ – se encargan de proporcionar las listas actualizadas de las familias beneficiarias en cada área, y realizar el nombramiento de los gestores locales que darán apoyo a la implementación del Programa en las unidades territoriales.

Este apoyo local va desde la aclaración de informaciones sobre el Bolsa Verde, hasta la recogida de firmas de las familias para participar en el Programa – conforme lo indicado anteriormente – pasando por la supervisión de las condiciones ambientales y la ayuda a los municipios para localizar a las familias en condiciones de pobreza extrema y su inclusión en el Registro Único.

Como organismo operador del Programa, se tiene como responsable a la Caja Económica Federal, entre otras cosas, para organizar y apoyar en la logística de los pagos. La Caja también es operador del Programa Bolsa Familia.

⁹ Los órganos responsables de la gestión de las áreas del Programa – Incra, ICMBio y SPU, tienen su sede en Brasilia/DF, desde donde coordinan la elaboración y ejecución de las políticas en los territorios. La ejecución de las políticas propiamente se realiza a través de una estructura descentralizada, mediante coordinaciones y oficinas regionales o locales. En estas unidades descentralizadas es donde se designan los gestores locales del Programa.

FLUJO OPERATIVO DEL PROGRAMA

De acuerdo con las definiciones del Comité Gestor del Programa Bolsa Verde (2014), el flujo operativo del Programa debe seguir los siguientes pasos:

1. indicación de las áreas por parte de los organismos colaboradores, órganos responsables de la gestión de las áreas prioritarias para el Programa;
2. realización del diagnóstico ambiental, coordinado por el MMA;
3. validación y publicación de las áreas aptas, por parte del Comité Gestor;
4. suministro de la base de datos oficial de familias por los organismos colaboradores del MMA;
5. identificación del perfil de ingresos de las familias registradas y beneficiarias del Programa Bolsa Familia, mediante el cruce de las bases de datos de familias con el Registro Único, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre;
6. selección de familias con perfil, e ingreso en el registro del Programa Bolsa Verde por el MMA;
7. recogida de firmas al contrato de adhesión al Programa por los organismos colaboradores;
8. envío de los acuerdos de adhesión al MMA, que analiza su conformidad;
9. indicación de potenciales beneficiarios de la Caja Económica Federal, por el MMA; e
10. integración de las familias en la nómina de pagos del Programa, por la Caja Económica Federal.

BÚSQUEDA ACTIVA Y LAS ESTRATEGIAS DE REGISTRO DEL PÚBLICO DEL PROGRAMA BOLSA VERDE

Los esfuerzos iniciales de esta política se centraron en la identificación y selección de familias beneficiarias en las áreas indicadas para el Programa. Una de las principales lagunas en la elaboración y el desarrollo de las políticas para el público agroextrativista¹⁰ es la falta de datos sobre su población, que puedan darnos una idea de sus condiciones sociales y económicas. En este sentido, los datos aportados por el Registro Único son muy importantes.

A partir de este desafío inicial, se han desarrollado las soluciones para resolver la falta de datos actualizados. En el 2013 el ICMBio inició, con el apoyo financiero del MMA y del MDS, una gran operación de actualización de registros de todas las Unidades de Conservación de Uso Sostenible. Es un trabajo laborioso, pero de gran importancia para apoyar todas las políticas dirigidas a este público.

Además del registro de las familias beneficiarias en las áreas, otra cuestión en la que el Programa tuvo que avanzar fue el déficit de familias inscritas en el Registro Único. Como se describe en el flujo operativo del Programa, ambas informaciones (cruce de datos entre las listas de las familias beneficiarias de las áreas y los datos del Registro Único) permiten verificar las condiciones sociales, de forma que las familias que tienen el perfil puedan ser seleccionadas.

El déficit de familias registradas en el Registro Único se da principalmente debido a las grandes distancias que hay entre sus casas y las sedes de los ayuntamientos, lo que implica dificultades logísticas para que estos últimos realicen el registro, así como para que las familias se desplacen hasta ahí con toda la documentación necesaria. Además de esto, existen divergencias y datos incompletos entre el Registro Único y

10 N. de T.- Hace referencia a las poblaciones que viven tanto de la agricultura como del “extrativismo” (que se refiere a la recolección y cosecha de productos naturales).

los registros de los organismos colaboradores. En estas circunstancias, donde existen dificultades para que las familias residentes en áreas de difícil acceso sean registradas por los organismos gubernamentales y tengan sus informaciones introducidas de forma adecuada en la base de datos, aparece lo que se ha denominado “doble invisibilidad” de esta población. Fue en este contexto donde se demostró también una de las grandes contribuciones iniciales del Programa Bolsa Verde: apoyar la discusión y el proceso de visibilizar a estas personas, posibilitando su acceso a las políticas públicas.

Terminar con esta invisibilidad es uno de los focos de actuación del Plan Brasil sin Miseria, en el cual la estrategia del Búsqueda Activa tiene por principio llevar el Estado al ciudadano, sin esperar que las personas más pobres lleguen hasta los servicios públicos:

“El desafío es llegar a aquellos que no tienen acceso a los servicios públicos y viven fuera de cualquier área de protección social. La ausencia de documentación civil, migraciones constantes, residencia en territorios con conflictos, pertenencia a pueblos tradicionales que habitan áreas aisladas o distantes, pertenencia a sectores socialmente excluidos y desconocimiento de sus derechos, entre otros, dificultan el acceso de estas familias a los programas sociales municipales, estatales y federales”.¹¹

De esta forma, el Búsqueda Activa tiene como objetivos la localización, inclusión en el Registro Único y la actualización catastral de todas las familias extremadamente pobres, así como el deber de encaminarlas a los servicios de la red de protección social.

¹¹ BRASIL, 2014.

En este sentido, en el 2012 y 2013, el Programa Bolsa Verde apoyó al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre en la realización de seminarios de movilización y sensibilización en estos estados, con la participación de los ayuntamientos estratégicos para el Búsqueda Activa dirigidos al público del Bolsa Verde.

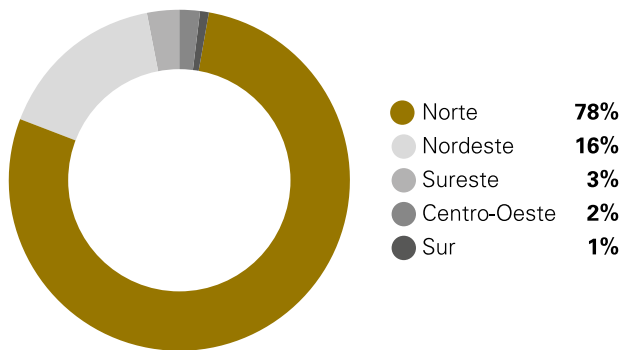
En cuanto a la recogida de firmas del contrato de adhesión al Programa Bolsa Verde, se estudiaron e implementaron diversas estrategias: el envío de los contrato de adhesión por correo, con retorno gratuito al MMA; realización de trabajos comunitarios; y la estrategia actualmente en curso, de contratar a una empresa de campo específicamente para este fin.

Merece la pena destacar la estrategia de los trabajos comunitarios, pues agregó conocimiento sobre diversos aspectos de la política en la práctica. La estrategia de trabajos comunitarios fue una importante operación que tuvo lugar en 27 municipios del estado de Pará, en la región amazónica, durante los meses de julio a diciembre del 2013, y tuvo dos objetivos principales: 1) inserción de familias en el Registro Único, mediante la acción del Búsqueda Activa, incluyendo también el servicio de documentación básica en algunas localidades, con apoyo del Programa Nacional de Documentación de la Trabajadora Rural; y 2) recolección de firmas de adhesión al contrato. La acción contó con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social y combate al Hambre, del Ministerio de Desarrollo Agrario y de la Secretaría de Estado de Asistencia Social de Pará, de ayuntamientos municipales y de los organismos responsables de la gestión de las áreas: Incra, ICMBio y SPU. Contó también con la participación de más de 40 técnicos de las sedes de estos organismos en Brasilia, que viajaron largas distancias dentro de esa región y tuvieron contacto con la implementación de la política y la realidad local. Como resultado de esta acción, se atendió a cerca de 40 mil familias y más de 10 mil fueron incluidas en el Programa Bolsa Verde.

PERFIL DEL LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA

En la actualidad, el Bolsa Verde tiene más de 68 mil familias beneficiarias, distribuidas por todo el territorio nacional. La mayor concentración está en el Norte, con un 78% de los beneficiarios, especialmente los estados de Pará (60%), Amazonas (10%), Acre (3%) y Tocantins (3%). La segunda región con mayor número de beneficiarios es el Nordeste, con un 16%, concentrado especialmente en los estados de Bahía (8%) y Maranhão (3%).

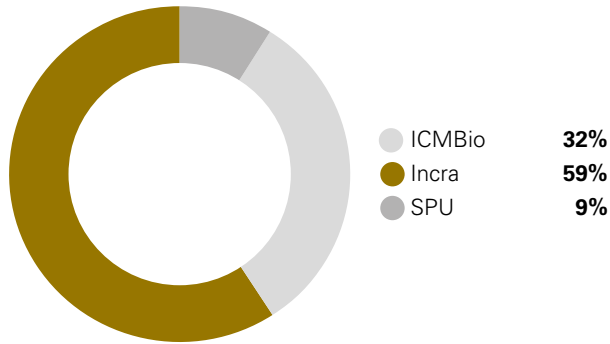
Gráfico 1- Distribución del porcentaje de los beneficiarios del Bolsa Verde por región



Fuente: MMA, 2014.

En cuanto al origen de estos beneficiarios, un 59% provienen de proyectos de asentamiento del Incra, seguidos por un 32% de unidades de conservación del ICMBio y un 9% de territorios ribeirinhos reconocidos por la SPU.

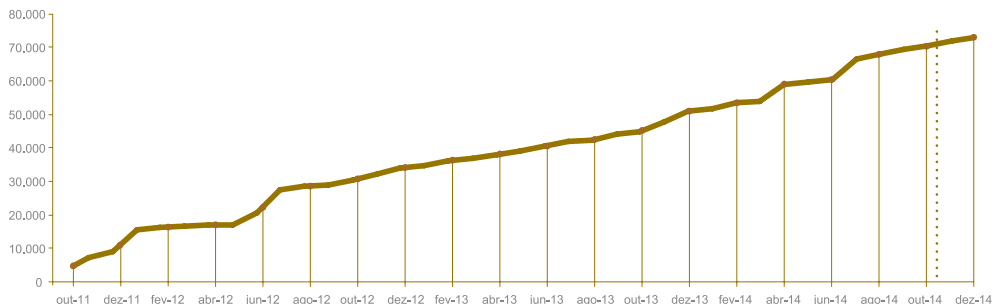
Gráfico 2 - Distribución del porcentaje de los beneficiarios del Bolsa Verde por organismo gestor



Fuente: MMA, 2014.

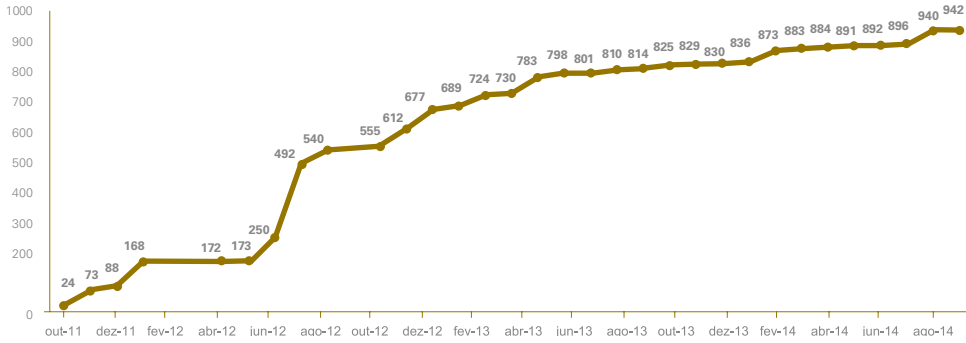
Los gráficos 3 y 4 presentan la evolución del número de familias y áreas beneficiadas desde el inicio del Programa.

Gráfico 3 – Total acumulado de familias beneficiarias del Bolsa Verde y escenarios



Fuente: MMA, 2014.

Gráfico 4 – Evolución del número de áreas atendidas por el Bolsa Verde



Fuente: MMA, (2014).

INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO Y ACOMPAÑAMIENTO DEL PROGRAMA

Además de los asuntos relacionados con la identificación, selección e inclusión de las familias, durante estos tres primeros años del programa, que se cumplieron en octubre del 2014, parte de los esfuerzos se dirigieron a estructurar un amplio acuerdo que permitió el desarrollo de procedimientos operacionales necesarios para la implementación y el acompañamiento del Programa.

En este período se creó la base de datos del Bolsa Verde y el módulo básico del sistema para el manejo de esta base de datos, denominado SisBolsa Verde. El módulo del SisBolsa Verde permite al público en general y a los gestores locales, de forma diferenciada, formular una serie de consultas públicas a través del *link* del Programa Bolsa Verde en la web del Ministerio de Medio Ambiente. Simultáneamente a la construcción de la base de datos, se formularon itinerarios para la inclusión de las familias, la elaboración de la nómina de pagos mensuales, el seguimiento por parte de los gestores locales y el monitoreo de la cobertura vegetal.

Además de la supervisión de la ejecución física y financiera del Bolsa Verde, uno de los avances más importantes es la realización de monitoreo ambiental de las áreas que se incluyeron en el Programa, gracias a lo cual es posible comprobar el aumento o disminución del porcentaje de cobertura vegetal de la zona. El monitoreo de la cobertura vegetal del área se realiza anualmente en aproximadamente 900 áreas – que corresponden a cerca de 470.000 km², o equivalente a un 5% del territorio nacional.

Otro componente estratégico del programa es el seguimiento de la muestra. Su metodología se desarrolló entre el 2012 y el 2013, en asociación con la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro (UFRRJ). La propuesta se orienta a evaluar el impacto de la política sobre las familias beneficiarias, y se discutió conjuntamente con representantes de la sociedad civil en un seminario realizado en septiembre del 2013 en Brasilia.

LOS DESAFIOS FUTUROS Y EL FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA BOLSA VERDE

Actualmente, el Programa Bolsa Verde tiene como desafío avanzar en la articulación y el fortalecimiento de las políticas públicas dirigidas a los agroextrativistas en las áreas atendidas, con el fin de garantizar mejores condiciones de vida, el aumento de los ingresos y de la producción y el acceso a más servicios públicos para las familias.

Entre las acciones de apoyo a la producción, se puso en marcha en el 2013, por el Inkra, una convocatoria del Programa de Asesoría Técnica, Social y Ambiental a la Reforma Agraria (Ates) para atender a cerca de 26 mil familias – beneficiarias y no beneficiarias del Bolsa Verde – en las áreas del Programa situadas dentro de los estados de Pará y Acre. La metodología para esta convocatoria se desarrolló para atender la demanda del movimiento social extrativista, a partir de un modelo diferenciado de asistencia técnica dirigido a este segmento. El resultado se consiguió por la colaboración conjunta entre el Servicio Forestal Brasileño (SFB), el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), el Inkra, el ICMBio y el MMA.

Por otro lado, se diseñó una capacitación para los gestores locales y para los beneficiarios del Programa Bolsa Verde como mecanismo para fortalecer la inclusión social y productiva considerando tres ejes: el acceso a las políticas públicas, la gestión sostenible de los recursos naturales y el fortalecimiento del asociacionismo/cooperativismo. La metodología de la capacitación ambiental se desarrolló por medio de la colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Instituto Internacional de Educación de Brasil (IEB) con el apoyo de la Embajada Británica.

La redacción de la propuesta siguió una metodología innovadora a partir de la consulta previa a los beneficiarios y a los gestores locales colaboradores del Programa Bolsa Verde (Inkra, ICMBio y SPU). Las consultas se celebraron en el 2012 en talleres realizados en los estados de la región Norte, por ser donde se concentraba la mayoría de los beneficiarios del Programa.

En la actualidad, el reto es dar con la forma de implementar la capacitación nacional bajo diferentes modelos, con el fin de atender las necesidades de capacitación ambiental y técnica de las familias beneficiarias. Se puede trabajar con una gama de opciones: a) invertir en la capacitación de los gestores locales – incluyendo los gestores del Registro Único – sobre el Programa Bolsa Verde, los cuales apoyarán y capacitarán a los líderes locales y a las familias beneficiarias; b) ofrecer capacitación técnica a los jóvenes para la gestión sostenible de los recursos naturales; c) ofrecer capacitación a los técnicos locales que trabajan directamente en las áreas, para las acciones de asistencia técnica; entre otras.

El principal esfuerzo en el ámbito de capacitación ambiental ha sido garantizar la estructura para realizar la oferta de capacitación en las áreas atendidas por el Bolsa Verde. Se tiene la intención de estructurar un Programa de Capacitación del Bolsa Verde, que tenga como características principales diferenciar los públicos y los formatos que abarcan las necesidades de capacitación en esta temática, permitiendo la articulación de iniciativas que en su mayoría ya existen.

Una de las perspectivas que también se ha trabajado es la integración del Bolsa Verde con otra política estratégica del MMA, el Registro Ambiental Rural (CAR).

El CAR es el registro público electrónico de ámbito nacional, obligatorio para todos los inmuebles rurales, con el objetivo de integrar las informaciones ambientales de las propiedades y posesiones rurales, formando una base de datos para el control, seguimiento, planificación ambiental y económica y lucha contra la deforestación¹².

A partir del registro de un inmueble, el Registro Ambiental Rural prevé la construcción, implementación y seguimiento de Proyectos de Recuperación de Áreas Degradadas, donde sea necesario.

Tanto el CAR como el Programa de Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía Legal – además de desarrollar políticas relacionadas con la capacitación técnica y ambiental y la gestión de los territorios y la lucha contra la deforestación –, busca entregar una perspectiva de integración con otras políticas del Plan Brasil sin Miseria, principalmente de aquellas que han demostrado su eficacia para el fortalecimiento de las comunidades, como el Programa Adquisición de Alimentos (PAA) y la Política de Garantía de Precio Mínimo de los Productos de la Sociobiodiversidad (PGPM-Bio). Así, se da la posibilidad de que el Programa Bolsa Verde actúe como un inductor de otras políticas de fortalecimiento en los territorios agroextrativistas.

Otra posibilidad para el futuro de la Bolsa Verde sería el mantenimiento de las transferencias de recursos para las familias, ya no en un contexto tan fuertemente vinculado a la protección social, sino bajo la forma de un acuerdo de pago por los servicios ambientales.

De la descripción de los diversos componentes que integran el Bolsa Verde, se puede ver la diversidad de actores involucrados en la ejecución y las nuevas metodologías y políticas que pueden articularse, demostrando los avances positivos en la consolidación del Programa.

¹² El Registro Ambiental Rural se estableció por la Ley n° 12.651, de 25 de mayo del 2012, y dispone sobre la protección de la vegetación nativa, entre otras medidas.

El Bolsa Verde ha contribuido a mejorar las condiciones de vida y de ingresos de las familias beneficiarias, reforzando su compromiso con la conservación y el uso sostenible de los activos ambientales con los cuales conviven y que manejan. Al combinar los ejes social y ambiental, el Bolsa Verde lleva el tema de la erradicación de la pobreza a las políticas ambientales, evidenciando la convergencia posible y necesaria entre la conservación ambiental y la mejora de las condiciones sociales de las poblaciones que viven en áreas protegidas.

Con la expansión y el fortalecimiento de las acciones complementarias como las que ya están en curso (Programa de Asesoría Técnica, Social y Ambiental a la Reforma Agraria, capacitación ambiental; y Registro Ambiental Rural), el Programa contribuirá a mejorar las condiciones sociales y productivas, haciendo posible una mayor independencia económica de las poblaciones extrativistas, asentadas y ribeirinhas.

El gran éxito del Bolsa Verde fue hacer visibles las demandas y potencialidades de las condiciones de vida de sus beneficiarios y de fortalecer el compromiso de diferentes instancias del Estado brasileño para aumentar la oferta de políticas públicas para el bienestar de estas poblaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto Legislativo* nº 2, de 03 de febrero de 1994, aprueba el texto de la Convención sobre Diversidad Biológica, firmado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en la ciudad de Rio de Janeiro, en el período de 5 a 14 de junio de 1992.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O que é Busca Ativa do Plano Brasil Sem Miséria, sítio eletrônico do Plano Brasil Sem Miséria*. Disponible en: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-daextrema-pobreza%20/plano-brasil-sem-miseria-1/busca-ativa>>. Acceso en: 06 jul.2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Relatório Bolsa Verde*. Disponible en: <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/item/9141>>. Acceso en: 05 jul. 2014.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Documento Final da Rio+20: O futuro que queremos*. Disponible en: <<http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html>>. Acceso en: 10 set. 2014.

COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA BOLSA VERDE. *Minuta de Resolução nº 01/2014*, do Comitê Gestor do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde, que institui os procedimentos para inclusão de áreas e ingresso de famílias no Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde, 2014.

FERES, J. C; VILLATORO, P. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social Em Debate*, n.15, Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 88 p, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico de 2010*. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 03 jul. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração do Milênio das Nações Unidas.*, 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 03jul.2014.

MEDICIÓN DE LA EXTREMA POBREZA EN BRASIL: MEJORAS METODOLÓGICAS Y NUEVAS ESTIMACIONES

*Paulo de Martino Jannuzzi, Marconi Fernandes de Sousa, Alexander Cambraia Nascimento
Vaz, Julio Cesar Gomes Fonseca y Marcia Valéria Sousa Barbosa*

En las últimas décadas, para el estudio y medida del fenómeno del hambre, la pobreza y la extrema pobreza, se vienen utilizando, tanto en la literatura brasileña como internacional, diferentes enfoques conceptuales y analíticos¹. Existen estudios orientados al dimensionamiento de la pobreza como una expresión de insuficiencia de ingresos disponibles (pobreza monetaria); otros que presentan la pobreza como deficiencia en el acceso y consumo de alimentos (desnutrición, subalimentación o inseguridad alimentaria); investigaciones ancladas en la percepción de la pobreza como la no satisfacción de necesidades básicas monetarias y no monetarias de los individuos (pobreza multidimensional); estudios que perciben la pobreza como un fenómeno de privación relativa y no absoluta de ingresos o de otras dimensiones socioeconómicas (pobreza relativa); y estudios que investigan la pobreza a partir de autodeclaraciones de los individuos (pobreza subjetiva).

1 FERES y VILATORIO, 2013

No existe ningún enfoque o medida que se considere mejor, más válida o que sea reconocida por consenso como la más legítima para dimensionar el fenómeno o evaluar las acciones o planes de combate al hambre, desnutrición o superación de la pobreza en cualquier situación. Las aproximaciones conceptuales y metodológicas son complementarias, cada una tiene sus aspectos positivos y sus lagunas y limitaciones. Naturalmente, para el propósito de evaluar los programas públicos sobre el tema, cada modo de definir y de medir la pobreza debería reflejar el diseño de las políticas y programas específicos elegidos. Para la formulación y evaluación de programas de alimentación suplementaria, como la distribución de leche a niños o de canastas básicas familiares, el requisito ideal serían las medidas directas de los niveles de desnutrición, como son los indicadores antropométricos. Si el combate al hambre conlleva la implementación de programas de transferencia de ingreso, acciones de inclusión productiva y políticas activas de empleo – dinamización de la economía, aumento real del sueldo mínimo –, los indicadores de pobreza monetaria son más útiles para el seguimiento de las tasa de cobertura de la población. Si la estrategia conlleva el abastecimiento de alimentos por medio de la merienda escolar o de equipamientos de seguridad alimentaria – restaurantes populares, bancos de alimentos –, pueden ser de ayuda para la evaluación los indicadores de acceso a ítems alimentarios específicos. Por último, si el diseño del programa dirigido a mitigar la pobreza es más exhaustivo, implicando diferentes acciones sectoriales de políticas sociales, las medidas de pobreza multidimensional o un conjunto más amplio de medidas de pobreza e indicadores sociales pueden ser más útiles para el diseño, acompañamiento y evaluación de la estrategia².

En Brasil, el enfoque de la pobreza como un síndrome de insuficiencia de renta se consolidó como el enfoque más empleado en los estudios académicos para dimensionar a la población en situación de pobreza³. Contribuye a esta fuerte

² JANNUZZI, MOREIRA y SOTO, 2012.

³ IBGE, 2006; SOARES 2011.

correlación entre la renta y otras dimensiones socioeconómicas, la inseguridad alimentaria y la dificultad de acceso a la infraestructura urbana y a los servicios y programas sociales (según se ha identificado en diferentes informes). Después de todo, hasta hace poco tiempo, ser pobre de ingresos también significaba tener inseguridad alimentaria, no disponer de una vivienda adecuada, y estar privado del acceso a una serie de servicios y derechos sociales.

Con todo, vale la pena señalar, que la medición de la pobreza depende no sólo de la perspectiva conceptual adoptada, sino también de las dificultades metodológicas inherentes al cálculo de los indicadores asociados a esta perspectiva, debido a la disponibilidad o no de las informaciones sobre ingresos u otras dimensiones de las condiciones de vida en las encuestas por muestreo. La complejidad en la recopilación de datos en contextos de gran movilidad de la población, la naturaleza transversal o longitudinal de la investigación, las negativas o no a responder los cuestionarios, la subdeclaración de fuentes de rendimientos y la volatilidad de la renta, introducen sesgos que pueden afectar de forma significativa las estimaciones de pobreza y extrema pobreza, sub o sobredimensionando el fenómeno.

Este texto tiene, por tanto, el propósito de discutir las cuestiones metodológicas inherentes al dimensionamiento de la pobreza monetaria – más específicamente de la extrema pobreza – y presentar las soluciones técnicas empleadas por la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (Sagi/MDS) para llegar a estimaciones más consistentes y fidedignas acerca del fenómeno en Brasil durante los últimos años. El texto está estructurado en tres secciones, además de esta introducción y las consideraciones finales. En la primera sección se discuten las decisiones metodológicas que afectan al cálculo de las tasa de pobreza y extrema pobreza, relacionadas con la definición de la línea de pobreza y extrema pobreza y con el cálculo de ingresos disponibles por individuo. En la segunda, se sistematizan los procedimientos metodológicos adoptados para tratar algunos problemas técnicos derivados del levantamiento de la información sobre ingresos en las ediciones anuales de la Encuesta Nacional por Muestra de Viviendas (PNAD)

del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), más específicamente el tratamiento de hogares sin ingresos (o renta cero) y aquellos con ingresos ignorados (o sin declaración). En la sección siguiente se presentan las estimaciones mejoradas de pobreza y extrema pobreza, sus intervalos de confianza, así como el indicador de desigualdad (hiato⁴), del 2001 al 2013, para el país.

CUESTIONES METODOLÓGICAS SOBRE EL CÁLCULO DE LAS TASAS DE POBREZA Y EXTREMA POBREZA

En la perspectiva conceptual y metodológica de la pobreza monetaria, un individuo es considerado pobre si su renta disponible, o su gasto total, fuera menor que un valor monetario dado normativamente establecido – la línea de la pobreza – cuyo valor representa el coste de todos los productos y servicios considerados básicos para satisfacer sus necesidades de subsistencia y consumo. Si los recursos disponibles no son suficientes para adquirir la canastade alimentos necesarios con un consumo calórico diario mínimo, el individuo se considera en extrema pobreza.

Las decisiones metodológicas en la definición de las líneas de extrema pobreza, en el tratamiento y el cálculo de la renta disponible o en la elección de la metodología de investigación para un caso u otro – definición de línea o cálculo de renta – pueden conducir a estimaciones muy diferentes sobre la población en extrema pobreza⁵. Esto se debe, en buena medida, a la asimetría y curvas típicas del histograma de distribución de ingresos en Brasil, con una elevada concentración de hogares y personas en las franjas de renta baja (Gráfico 1). Supongamos que dos encuestas recogen informaciones sobre ingresos en los hogares, de forma más minuciosa en una – como la Encuesta de Presupuestos Familiares (POF) – y menos exhaustiva en

4 N. de T.- Hiato es brecha o diferencia.

5 Véase las estimaciones presentadas en JANNUZZI y al (2012), comprendidas por un intervalo entre 9 a 19 millones.

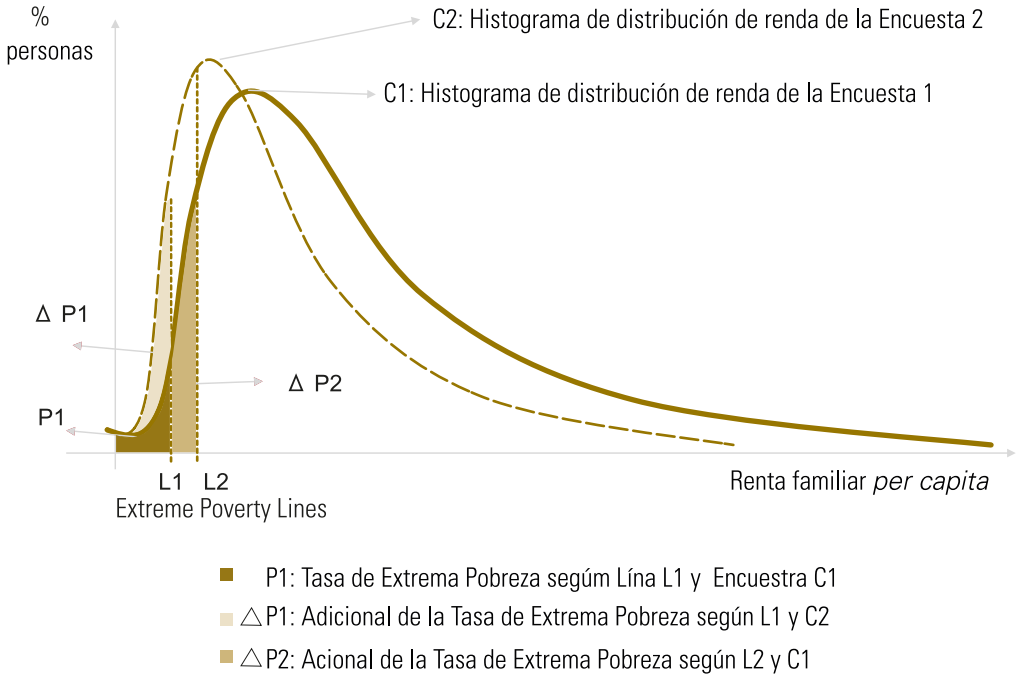
la otra – como se hace en la PNAD⁶. En el caso de la POFs, por la precisión de las preguntas sobre ingresos, como también por la recopilación de informaciones sobre gastos durante una semana, la afluencia de ingreso de todas las fuentes y miembros tiende a ser mejor, haciendo que la curva de distribución de ingresos (C1) esté más a la derecha que la correspondiente a la PNAD (ilustrada como C2). Si la tasa de la extrema pobreza de la primera encuesta es $P1$, la correspondiente a la segunda es $P1 + \Delta P1$. Esta característica de la curva de distribución de ingresos hace que pequeños aumentos en el valor de la línea de la extrema pobreza (de $L1$ hacia $L2$) eleven de forma significativa la tasa de extrema pobreza (de $P1$ para $P1 + \Delta P2$).

La sensibilidad de la tasa de extrema pobreza a la línea utilizada, o pormenorización de la captación de renta en las encuestas, puede ilustrarse con los resultados de la PNAD 2012: a cada un real sumado a la línea de la extrema pobreza de R\$70 – o cada real que se incremente la renta de los hogares que están dentro del 5% más pobre – aumenta la población en extrema pobreza en 120 mil personas, o en 1 millón (0,5 punto porcentual) cada R\$8⁷.

6 Vale la pena señalar que, aunque no es exhaustiva, la PNAD recoge ingresos y transferencias de 14 fuentes y tipos, para todos los miembros del hogar.

7 Estudio anterior de Zannuzzi (2000), centrado en la región metropolitana de São Paulo entre los años 1990 y 1998, identificó que la estimativa de extrema pobreza sería todavía más sensible; la extrema pobreza aumentaría un punto porcentual cada R\$4 en el valor de la línea de la pobreza. Los efectos distributivos de la renta a lo largo de los años 2000 estarían contribuyendo para reducir la sensibilidad en el presente.

Gráfico 1– Sensibilidad de las estimaciones de extrema pobreza frente a la asimetría y curtosis de la curva de distribución de la renta y al valor de la línea de extrema pobreza



Fuente: POF y PNAD/IBGE. Elaboración: Sagi/MDS.

El dimensionamiento de la extrema pobreza depende, pues, como podemos ver en el registro anterior, de decisiones cruciales sobre el valor de las líneas de extrema pobreza, de los procedimientos adoptados en el cómputo de la renta disponible, y de la precisión en la recopilación de las informaciones sobre los ingresos a lo largo del tiempo en la PNAD, encuesta anual usada en Brasil para el cómputo periódico

de la tasa de pobreza y extrema pobreza, así como de diversos indicadores sociales⁸. Esto será abordado en los párrafos siguientes.

El valor de las líneas de extrema pobreza tiene como parámetro la canasta de alimentos de consumo efectivo de la población de referencia, que responde a padrones de consumo calórico mínimo de una persona por día. Este consumo básico es, de partida, un primer factor que explica las diferencias de tasas de extrema pobreza. Vale la pena señalar que este parámetro depende de la composición geográfica y del perfil ocupacional de la población: cuanto mayor sea el segmento de población anciana y el segmento de ocupaciones urbanas, menor será la media del consumo calórico base. En el caso de Brasil, el consumo medio base ha decrecido en los últimos 30 años, llegando actualmente a niveles próximos o por debajo de las 2.000 calorías.

En Brasil, las canastas de alimentos usadas para este propósito, provienen de la Encuesta de Presupuestos Familiares, realizada desde los años 1970. Son encuestas que reflejan la compra de alimentos – consumo aparente –, y no directamente el consumo individual de alimentos, con excepción del Estudio Nacional de Gastos Familiares de 1974. En esta encuesta, no sólo se registraba el consumo efectivo, si no que, incluso, se pesaban los alimentos en el momento de su preparación. En la Encuesta de Presupuesto Familiar 2008/09, se recuperó parte del carácter de esa investigación, con una sub-muestra de hogares en los que se aplicó un cuestionario de registro efectivo del consumo alimentario, dentro y fuera del hogar.

De este modo, otro componente importante de las diferencias en las estimaciones apuntadas proviene del hecho de usar encuestas con diferentes

8 Desde 1967, cuando se introdujo, la PNAD pasó por el rediseño de la muestra, ampliación del alcance, reformulaciones de conceptos e innovaciones en el procedimiento de captación de datos (de papel a palmtops), buscando adecuarse a las necesidades de proveer información, anualmente, para acompañar la coyuntura socioeconómica, cambio social y efectos generales de las políticas públicas. Actualmente se está convirtiendo en una encuesta con recolección mensual de datos, la PNAD-Continua. El mérito y la contribución histórica del levantamiento para los estudios académicos, formulación y evaluación de políticas en el área han sido reconocidos por Rocha (2013).

protocolos e instrumentos de recogida de datos, en diferentes períodos en los que se retrata el padrón de consumo. Las canastas de alimentos definidas a partir de datos de la ingesta calórica conducen a la definición de líneas de extrema pobreza potencialmente más válidas a la hora de representar padrones de consumo que las canastas basadas en el consumo aparente, obtenidas en encuestas de gastos en alimentación. Las canastas de alimentos que provenían de encuestas más antiguas no reflejaban cambios importantes en los padrones de consumo de alimentos, derivadas de aumento del poder de compra (por la revalorización del sueldo mínimo, transferencia de ingreso, etc.), de la ampliación de la oferta de la merienda escolar y equipamientos de seguridad alimentaria (restaurantes populares, cocinas comunitarias, banco de alimentos, etc.), del aumento de la alimentación fuera del hogar y de la introducción de las “bombas calóricas” industrializadas de bajo coste (panificados y dulces, etc.).

Otro factor a tener en cuenta a la hora de definir la canasta de alimentos es la población de referencia con un consumo base mínimo. Considerar el padrón del consumo de alimentos del 10% o del 20% más pobre, nacional o regionalmente, nos lleva a canastas de alimentos diferentes. Todavía queda la decisión de si considerar la totalidad de los productos identificados en el consumo padrón – nacional o regional – de esa población de referencia, o una canasta simplificada, con 30 o 50 tipos de alimentos, que haría que la actualización de precios fuera más sencilla a lo largo del tiempo.

Otro factor a tener en cuenta para entender las diferencias de tasas de extrema pobreza es el índice de precios usado para la actualización monetaria del valor de la canasta. Hay, respecto a esto, varias consideraciones metodológicas, que van desde las más coherentes y defendibles en términos técnicos a las más pragmáticas en términos operativos. La opción técnica ideal sería la actualización de la canasta a partir de la variación de precios de cada producto que la componen, teniendo en cuenta la población y la región de referencia de la canasta. La opción pragmática es el uso del índice de precios – total o el subcomponente

de alimentos – para el contexto territorial más similar al de la población y región de referencia de la canasta de alimentos. En el caso de Brasil, los índices de precios mensuales recogidos por el IBGE y otras instituciones regionales, se refieren a población con ingresos más elevados que los de referencia de las líneas de pobreza, residentes en las principales capitales y regiones metropolitanas. En esta situación, al adoptar estos índices en el país, se asume que el precio de los alimentos en los municipios más pequeños, menos urbanizados, más alejados de las capitales, donde reside una parte importante de la población pobre, estaría acompañando la tendencia de los grandes centros urbanos. Tenemos que asumir la hipótesis – a veces vista como osada – de que la variación de precios en los dos contextos debería converger a largo plazo, o de que la mayor disponibilidad de alimentos y competencia en las capitales se compensa con el menor peso de la alimentación fuera del hogar y el costo del transporte de alimentos en los municipios del interior de Brasil.

Con tantas posibilidades técnicas y opciones metodológicas, cada una con sus argumentos y supuestos defendibles en determinada perspectiva, pero con sus críticas y limitaciones según otras perspectivas e interpretaciones, no nos sorprende que los valores de las líneas de extrema pobreza utilizadas en el país presenten diferencias tan significativas. La metodología de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Ipeadata⁹ adoptan 24 líneas regionales y utilizan la Encuesta de Presupuestos Familiares (POF) de 1987/1988 del IBGE como línea de base de la composición de la canasta según los requerimientos calóricos y, consecuentemente, sus variantes regionales de los precios. La investigadora Sônia Rocha, del Instituto de Estudios de Trabajo y Sociedad (IETS), adopta 25 líneas regionales también con la base en la POF de 1987/1988. Pero para una misma área – Nordeste rural, por ejemplo – los valores de las líneas presentan una discrepancia muy significativa:

9 Base de datos macroeconómicos, financieros y regionales organizada por el Instituto de Investigación Económica Aplicada que reúne y consolida los datos de diversas instituciones.

R\$ 111 por la Cepal y R\$59 en la línea adoptada por el IETS; en Porto Alegre, R\$155 por la Cepal comparados a R\$82 por el IETS¹⁰.

El Banco Mundial no usa para calcular sus tasas de extrema pobreza una canasta de alimentos nacional, sino una línea de extrema pobreza media internacional de US\$ PPP 1,25/día¹¹. Este es el indicador de extrema pobreza adoptado por las Naciones Unidas para evaluar la meta de reducir a la mitad la extrema pobreza hasta 2015, en la Agenda de Objetivos de Desarrollo del Milenio. Dicha referencia se deriva de estudios realizados por el Banco Mundial en algunos países, utilizando resultados que provienen de muestras localizadas en estos países (esto es, muestras que no necesariamente son representativas del padrón nacional de consumo de estos países), intentando identificar un nivel promedio que pueda usarse en las comparaciones internacionales. La aplicación de la metodología PPP, es usada para permitir la comparación de incidencia de la pobreza en los países teniendo como base un parámetro común, dadas las diferencias en el poder de compra utilizado en la definición de las líneas de pobreza a nivel nacional.

La conversión de ese parámetro a reales no se lleva a cabo simplemente por la adopción de la tasa de cambio. La tasa de cambio es un elemento importante en el cálculo, pero, en realidad, el factor de conversión depende de un programa internacional coordinado por el Banco Mundial que hace el levantamiento de más de 100 productos de consumo en los hogares en 62 países que se cotejan con precios/calidad de productos similares en los Estados Unidos. Vale la pena señalar que estos productos no son necesariamente los más relevantes en la canasta de alimentos de la población pobre, si no aquellos que son más determinantes en la composición del Producto Interior Bruto, motivación central de tal programa. Hasta abril del 2014,

10 Valores referidos a septiembre del 2012. En el Estudios Técnico SAGI 08/2014, disponible en www.mds.gov.br/sagi, se presentan las gráficas con las líneas de extrema pobreza del Cepal y de la investigadora Sônia Rocha.

11 PPP: Purchase Power Parity, en español Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), en portugués Paridade do Poder de Compra (PPC).

los factores de conversión se referenciaban al levantamiento internacional del 2005. Recientemente, se divulgaron los resultados preliminares del nuevo levantamiento de datos, realizado en el 2011, con nuevos factores de conversión, significativamente más bajos¹². La línea de pobreza internacional de US\$ PPP 1,25/día equivaldría, en septiembre del 2012, a R\$ 65,1 (frente a R\$71,8 usando el factor de conversión antiguo)¹³.

La Sagi, el Ipea y otras instituciones e investigadores adoptan, como línea de extrema pobreza, el valor referencial de R\$70 *per capita* en junio del 2011¹⁴, año de inicio del Plan Brasil sin Miseria, actualizándolo para fines comparativos por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) a lo largo de los años. Dicha referencia de línea guarda relación con la línea internacional del Banco Mundial de 1,25 dólar PPP/día, y se sitúa próxima (en realidad, un poco por encima) de las líneas usadas por el IETS en el Nordeste y el Norte rural, donde se concentra más de la mitad de la población en situación de extrema pobreza en el país. Por otro lado, este parámetro – R\$70 – era el criterio utilizado para diferenciar los valores de beneficios básicos y variables que componen el beneficio final del Programa Bolsa Familia. Como línea de pobreza adoptó R\$140 *per capita*, siguiendo la tradición de los estudios y el dimensionamiento de la pobreza de la Cepal¹⁵ en América Latina.

12 En la nueva serie de factores de conversión, el factor correspondiente (para Consumo Doméstico) a 2005, sería 1,425 y no 1,571. Véase la web del banco de datos del Banco Mundial en <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PRVT.PP>

13 El Banco adopta el factor de conversión de 2005 para el cálculo de 1,25 PPP en reales y con base en la inflación acumulada del Índice Nacional de Precios al Consumidor del IBGE. Calculó las líneas para los meses de referencia de la encuesta brasileña utilizada, la PNAD, lo que conduciría a una línea de extrema pobreza, en septiembre del 2012, de R\$84,4 (usando el factor de conversión Consumo por Hogar antiguo) o de R\$76,6 (usando el factor de conversión actualizado). Hay varias críticas metodológicas a esta decisión, reconocidas por investigadores del propio Banco, registradas en CHEN; RAVAILLON (2008), p.16. Una de las críticas es la pérdida de lógica de la comparación internacional, principal requerimiento del parámetro 1,25 dólar PPP.

14 En junio de 2014, el valor de la línea de extrema pobreza fue de actualizado a R\$77 *per capita*.

15 FERES; VILLATORIO (2013)

Definidas las líneas, es necesario discutir el cálculo de renta disponible para cada individuo. La condición de pobre o extremadamente pobre viene dada por la comparación entre esta renta y la línea. Siguiendo la bibliografía internacional y nacional, el hogar es la unidad de consumo adoptada para el cómputo de la renta disponible por individuo, ya que las estrategias de supervivencia de la población de baja renta pasan por la división del trabajo y de las responsabilidades que involucran a los miembros de la familia residentes en el domicilio¹⁶. Esta particularidad se adoptó, como no podría ser de otra forma, en la operacionalización de la inscripción de las familias en el Registro Único para Programas Sociales y en el diseño del Programa Bolsa Familia¹⁷. Como bien describe el manual del entrevistador del Registro Único (p.63) “Aunque las personas no sean parientes, si comparten los ingresos y gastos en un hogar son, para el Registro Único, una familia (...)”¹⁸.

Sin embargo, algunos autores e instituciones todavía adoptan erróneamente la familia, en la forma operacionalizada en la PNAD, como unidad de consumo para fines de cómputo de renta disponible *per capita*. El problema de esta opción metodológica reside en el hecho de que el criterio de identificación de las familias por la PNAD consiste exclusivamente en las relaciones de parentesco entre miembros de un mismo hogar. Para aclarar mejor esta cuestión, un domicilio donde vive un niño con sus padres y sus abuelos es dividido en dos familias, lo que necesariamente resulta inferior en cómputo de rendimientos *per capita* que si se computasen a todos los miembros del domicilio y sus respectivos ingresos. Lo correcto sería utilizar la unidad domiciliar como unidad de consumo y no la familia. Al no proceder de esta forma se estaría imputando erróneamente la condición de extrema pobreza a cerca de 1,6 millones de personas, según los datos de la PNAD 2012. Aunque el

16 MEDIROS; OSÓRIO 2001; BARTHOLO; ARAÚJO 2008.

17 Ley 10.836/2004, art. 2º, parágrafo 1º, inciso I y Decreto n. 6135/2007, art. 4º, inciso I.

18 El Manual del Entrevistador está disponible en el link: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/capacitacao-cadastro-unico/arquivos/manual-do-entrevistador.pdf>.

impacto de esta opción metodológica sea pequeño, conceptualmente es necesario corregirla¹⁹. El propio Banco Mundial utilizaba la familia como unidad de análisis en el caso brasileño – pero no en otros países – habiendo revisado este procedimiento a mediados del 2014. Con la revisión, adoptando ahora el hogar y no la familia como unidad de consumo, la tasa de extrema pobreza (US\$ 1,25 PPP) del BIRD para 2012 cayó del 4,6% al 3,8%²⁰.

Otros aspectos, relativos a los procedimientos metodológicos en el tratamiento de los ingresos, pueden tener impacto en las tasas de extrema pobreza computadas por diferentes investigadores e instituciones. El BIRD y la Cepal, por ejemplo, hacen ajustes en los ingresos del hogar si las familias son propietarias del inmueble donde residen, con un incremento del 10% y del 13,5% respectivamente. Este procedimiento se justifica para garantizar la comparabilidad a nivel internacional de los indicadores de pobreza de Brasil, que se calculan a partir de una encuesta – PNAD – que pone el énfasis en aspectos socio-demográficos y de trabajo, y no en los gastos familiares, como ocurre en otros países. El Banco Mundial también imputa una corrección en la renta de los hogares en la zona rural, para corregir las diferencias del costo de la vida en relación a la zona urbana, basándose en el hecho de que la encuesta internacional para definir la línea en US\$ 1,25 PPP se sirvió de datos de algunos centros metropolitanos de Brasil. De esta forma, se compensa con este procedimiento el uso de un nivel de línea de extrema pobreza substancialmente más elevado que los considerados factibles en la zona rural. Como bien sitúan Chen y Ravallion, los problemas de comparabilidad de las encuestas afectan a las estimaciones de pobreza²¹.

19 Ya se avisó a la Cepal de esta inconsistencia en el tratamiento de los datos de Brasil, ya que en otros países el concepto adoptado es, de hecho, el domicilio. Las tasas de pobreza computadas por el IETS continuaban adoptando la familia como unidad de análisis.

20 Desde Agosto del 2014, el Banco Mundial revisó las tasas de pobreza y extrema pobreza disponibles en sus bancos de datos, adoptando el domicilio como unidad de cómputo de renta per capita, como resultado de reuniones realizadas a lo largo del primer semestre del 2014 entre los equipos técnicos del MDS y del Banco.

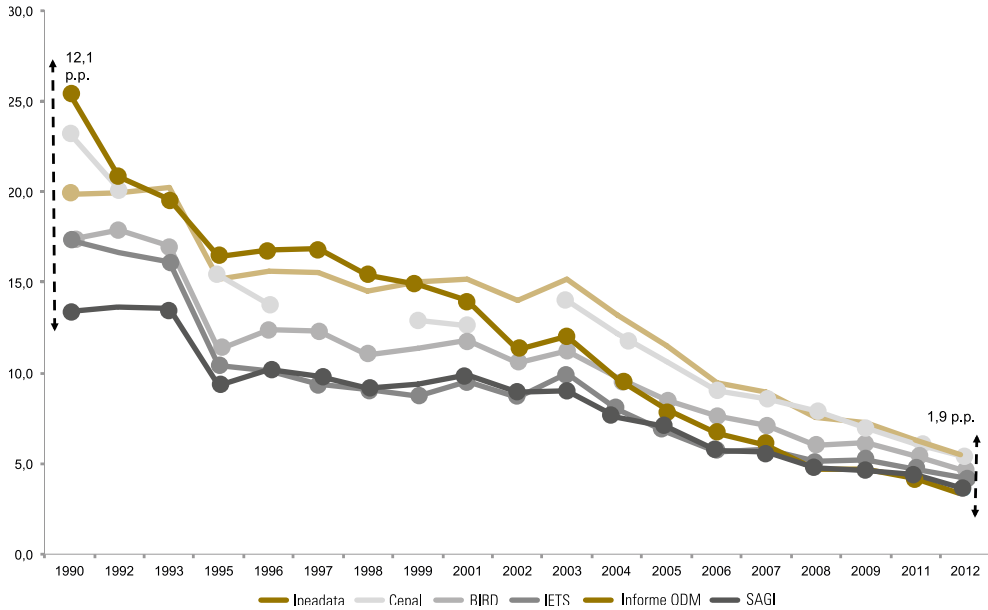
21 CHEN; RAVAILLON 2008, p.19.

A pesar de estas cuestiones metodológicas cruciales, el hecho es que gran parte de las estimaciones de pobreza y extrema pobreza escogidas por diversas instituciones y disponibles en informes nacionales e internacionales van disminuyendo y acortando la brecha entre sí de 1990 al 2012, como podemos apreciar en el Gráfico 2, elaborado a partir del Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial; del Panorama Social de América Latina de la Cepal; del Informe de Acompañamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) elaborado por el IPEA; del IETS; de los datos disponibles en el banco Ipeadata; y de la Sagi/MDS.

Todas las estimaciones parten de niveles más altos en 1990 – llegando una de ellas por encima del 25% – y se aproximan hacia niveles más bajos y próximos, entre el 3,5% y el 5,4%, en el 2012. Mientras que, en 1990, la diferencia en puntos porcentuales de mayor a menor estimación era de 12,1 puntos porcentuales (p.p.), en el 2012 esta diferencia es de 1,9 p.p. Teniendo en cuenta el tamaño de la población en Brasil, estas diferencias en las tasa de extrema pobreza en el 2012 nos llevaría a constatar que la población en extrema pobreza en Brasil estaría entre 6,7 millones y 10,3 millones en el 2012. Esta diferencia tan significativa, nos remite a las cuestiones metodológicas que hemos comentado anteriormente²².

22 Vale la pena observar que las metodologías de cálculo de estimaciones de extrema pobreza abordadas en el gráfico, presentan dos opciones metodológicas en común: 1) exclusión de miembros de los domicilios de la PNAD cuya condición en el domicilio de residencia es la de pensionista, empleadas (os) domésticas (os) y parientes de empleadas (os) domésticas (os); y 2) exclusión de domicilios o familias con por lo menos un integrante que no haya declarado uno de los ingresos recogidos por la encuesta. Por la PNAD del 2012, de una población de 199,7 millones de personas, cerca de 500 millones no son considerados en las estimaciones en virtud del primer filtro y otros 8,5 millones por no declarar rendimientos.

Gráfico 2 – Evolución de las tasas de extrema pobreza según diferentes fuentes (Brasil, 1990-2012)



Fuente: Instituciones citadas. Elaboración: Sagi/MDS.

TRATAMIENTO DE LOS DOMICILIOS CON RENTA CERO Y SIN DECLARACIÓN: NECESIDADES Y PROCEDIMIENTOS

Si bien es cierto que la PNAD ha permitido un análisis importante e imprescindible de los programas sociales y de las acciones gubernamentales de superación de la pobreza, apuntando a la disminución de la cantidad de personas en extrema pobreza y pobreza, los problemas de definición del nivel de ingresos comienzan a tener un impacto significativo en la evaluación del dimensionamiento de la extrema pobreza y la pobreza. La cantidad de personas clasificadas como “sin ingresos” – 2,4 millones de personas en la PNAD 2013 – y con “ingreso ignorado” – 10,8 millones de individuos –, y la dimensión de la subdeclaración de la recepción

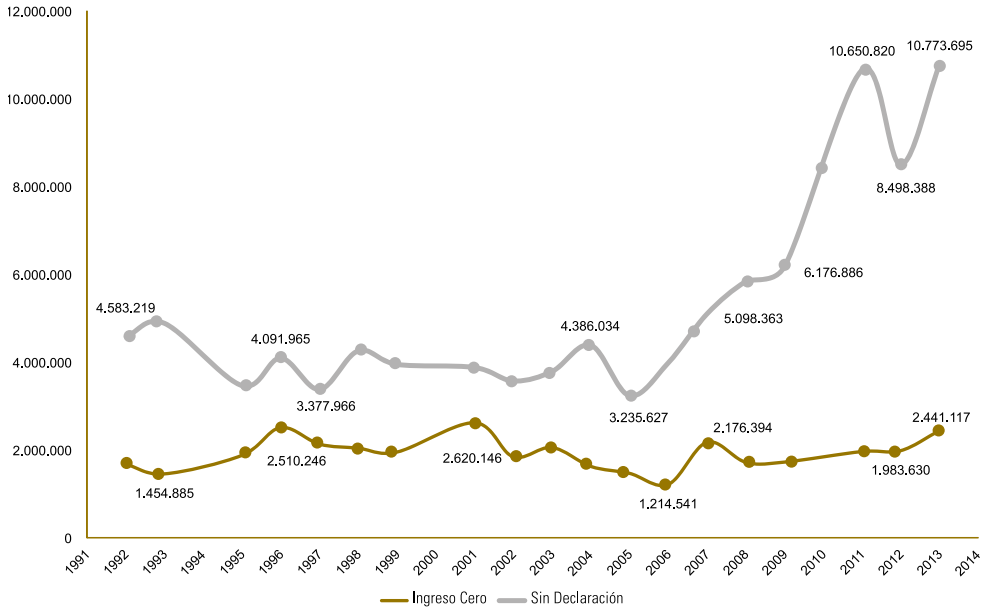
del Programa Bolsa Familia, estimada en un 25% de los potenciales beneficiarios²³, son significativas y pueden estar afectando a las estimaciones de la pobreza y extrema pobreza en el país. Si esas cantidades son pequeñas comparadas con los 201 millones de residentes en el país en 2013, ciertamente son significativas frente a las estimaciones de extrema pobreza apuntadas en la sección anterior, entre 6,7 millones y 10,3 millones en la PNAD 2012, según diferentes líneas y procedimientos de tratamiento de la renta *per capita* del hogar.

En la literatura académica del área, los problemas en la recolección de los datos sobre los ingresos son relatados y estudiados hace bastante tiempo, como ya mencionamos en la sección anterior²⁴. En la propia PNAD, estos problemas no son nuevos, como podemos observar en su serie histórica, pero parecen haberse potenciado recientemente (Gráfico 3). No parece que estas cuestiones se hayan tratado de forma sistemática desde el punto de vista operativo en el área, posiblemente por imaginarse que los “sin declaración” serían una muestra cercana a la población general – lo que en realidad no es, como se mostrará más adelante –, o porque las estimaciones de pobreza y extrema pobreza eran mucho más altas hasta el punto de estar afectadas por errores de captación de datos en el grupo de “renta cero”.

23 Esta es la estimativa de la subdeclaración calculada en el Censo Demográfico 2010, conforme lo analizado en el Estudio Técnico SAGI 10/2012 y compatible con lo presentado por la PNAD 2009, según la metodología de identificación de beneficiarios presentada por el Texto para la Discusión n° 1654 del 2011 del IPEA. Merece la pena observar que hay una fuerte diferenciación por tamaño y por estado, afectando a más del 30% en municipios por encima de 500 mil habitantes, y 40% en el estado de Rio de Janeiro y porcentajes más bajos en los estados del Norte y Nordeste, como Piauí, con subdeclaración de la recepción del Bolsa Familia del 19%.

24 Véase JANNUZZI, 2000, 2011; SOARES, 2009; FERES; VILLATOROS, 2013.

Grafico 3 – Evolución de la cantidad de individuos sin declaración de rendimientos y sin rendimientos en los rendimientos *per capita* del hogar (Brasil, 1992-2013)



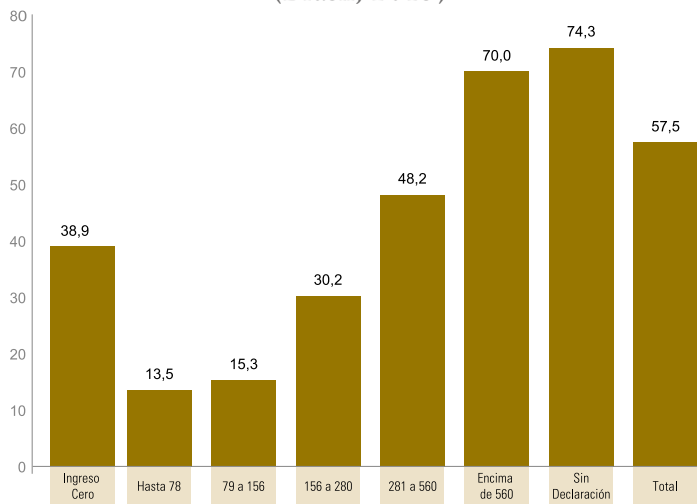
Fuente: PNAD/IBGE. Elaboración: Sagi/MDS.

En la encuesta, la clasificación de un hogar en la condición de “sin declaración” conlleva el hecho de que, en el caso de que un miembro del hogar no declare uno de los 14 ingresos recogidos por la PNAD, todas las personas del domicilio son clasificadas como “sin declaración de ingresos”. La inconsistencia de perfil de los hogares sin ingresos sigue esencialmente la forma de captación de ingresos en el cuestionario de la PNAD. La redacción de la pregunta de captación – “Cuál era el ingreso mensual que ____ ganaba normalmente, en septiembre de ____, en este trabajo” – sugieren procedimientos dudosos, que mezclan el concepto de rendimiento habitual con el rendimiento del mes de referencia. A pesar de las orientaciones en el entrenamiento sobre la determinación de la captación de los ingresos habituales en situaciones en las que el entrevistado no haya percibido en ese mes, el dudoso control de esto ha

llevado a la sobrestimación de personas sin ingresos que habitualmente no serían extremadamente pobres.

Con estos procedimientos de actuación en terreno y el cálculo del ingreso del hogar no sorprende que el perfil medio de esos dos segmentos – “sin declaración” y “sin ingresos” -resulte muy lejos de la población en extrema pobreza (Gráfico 3)²⁵. Cabe señalar, por ejemplo, que entre aquellos con ingreso cero, casi el 39% tenía lavadora, cifra muy superior a la correspondiente a los hogares con ingreso *per capita* entre R\$1 y R\$78. Entre los hogares sin declaración de ingresos, la fracción con lavadora alcanza el 74%, revelando un perfil medio mucho mejor que el de los hogares con renta declarada más elevada. Contrastes parecidos se repiten con otros indicadores como el de escolaridad, vivienda o posesión de bienes.

Gráfico 4 –Hogares con lavadora según franja de renta *per capita* (Brasil, 2013)



Fuente: PNAD/IBGE 2013. Procesamiento: Sagi/MDS.

²⁵ Los diferentes procedimientos presentados en los Estudios Técnicos Sagi 12/2012 y 24/2012 revelan que la mayor parte de las personas clasificadas no se encuadrarían como población pobre o extremadamente pobre.

Sobre lo anteriormente expuesto, para generar estadísticas más verosímiles de pobreza y extrema pobreza, es necesario emplear algún procedimiento determinístico y/o estadístico que permita lidiar con el elevado – y creciente – segmento de hogares con ingresos ignorados (sin declaración) y con aquellos que se refieren como sin ingresos (ingreso cero), identificando a las personas allí incorporadas que tienen un perfil, de hecho, de extrema pobreza. Al identificar estos segmentos y considerarlos adecuadamente en el cálculo de las tasas, se obtienen estimaciones más consistentes de extrema pobreza y pobreza en el país²⁶. Es lo que se presenta a continuación. Vale la pena observar que no vamos a tratar en este texto la mitigación de los efectos de la subdeclaración de beneficiarios del Programa Bolsa Familia por la complejidad metodológica que presenta²⁷.

De entre las diferentes posibilidades metodológicas para tratar esta cuestión, se optó por la combinación de dos procedimientos. El primero fue el recálculo de la renta *per capita* del hogar de los declarados “sin declaración de ingresos”, teniendo como base el conjunto de rendimientos individuales declarados por alguno de los miembros del hogar. Lo que permite verificar entre los “sin declaración de ingresos” a aquellos que, en base a la renta declarada, superan la línea de extrema pobreza, pero no permite una conclusión definitiva sobre la condición de extrema pobreza de los demás²⁸.

26 Si $T_x = \text{Ext. Pobres} / \text{Población}$, entonces $\Delta T_x / T_x = \Delta \text{Ext. Pobres} / \text{Ext. Pobres} - \Delta \text{Población} / \text{Población}$. De esta forma si $\Delta \text{Población} / \text{Población}$ aumenta (por la inclusión de los sin declaración en el cómputo de las tasa), $\Delta T_x / T_x$ disminuiría; si $\Delta \text{Ext. Pobres} / \text{Ext. Pobres}$ aumenta (por la inclusión de los sin declaración con perfil de extrema pobreza), $\Delta T_x / T_x$ aumentaría.

27 En el Texto para la Discusión Ipea 788 hay una propuesta de trabajar con ese problema en las PNAD, así como en el Informe Técnico Sagi n° 24/2012. Un proyecto de investigación para lidiar con esta cuestión comienza a dibujarse entre el MDS y el IBGE, en el ámbito del Marco de Cooperación para la realización de las PNADs 2013 y 2014, valiéndose de la serie histórica de preguntas referentes a las transferencias de programas sociales, recogidas desde 2008, y divulgados de forma conjunta en la variable “otros rendimientos” (V1273) en los microdatos de la encuesta.

28 Véase el Informe Técnico Sagi 24/2012, ya citado, para una descripción más detallada de este procedimiento.

El segundo procedimiento implicó la aplicación de la técnica del Análisis Discriminante para identificar, entre los individuos “sin ingresos” y los restantes “sin declaración” del primer procedimiento, a aquellos que presentarían características socioeconómicas similares a la población en extrema pobreza (con ingreso *per capita* del hogar de R\$ 1,00 hasta la línea de la extrema pobreza). El Análisis Discriminante es una técnica utilizada para encontrar funciones de clasificación para la predicción de pertenencia a grupos, en base a unas variables discriminantes, que ayudan a la distinción entre los grupos de análisis.²⁹ En base a un conjunto de 10 variables relativas a la escolaridad de la persona de referencia, el acceso a servicios urbanos y bienes de consumo duraderos, fue posible derivar una función clasificatoria con una elevada precisión discriminante³⁰.

29 El proceso consiste en la creación de funciones discriminantes donde cada función creada maximiza las diferencias entre los grupos formados por las variables vaticinadas. Este procedimiento se repite en cada etapa, para maximizar las diferencias en la función resultante, manteniéndose esta función que no tiene correlación con las demás generadas en las etapas anteriores. De esta forma, a cada paso, se crean subconjuntos que minimizan el error de clasificación, conduciendo así a un porcentaje alto de clasificaciones correctas. Al final del procedimiento, se tiene una única función discriminante, que clasifica mejor el grupo de variables vaticinadas.

30 Las variables utilizadas fueron: existencia de tres o más niños de 0 a 14 años en el hogar; nivel de escolaridad de la persona de referencia; posesión de auto o moto en el domicilio; posesión de lavadora, frigorífico, fogón a gas o eléctrico, teléfono fijo y computador con internet; existencia de baño en el hogar y acceso al agua canalizada mediante la red general o pozo o fuente. Véase Informe Técnico SAGI n° 15/2014 para más detalles sobre la aplicación de la técnica.

Diagrama 1 – Flujograma de los procedimientos adoptados en el contingente de población sin declaración de ingresos y sin ingresos en el ingreso *per capita* del hogar de la PNAD 2013 para el cómputo de las estimaciones de extrema pobreza



Fuente: Sagi/MDS.

La aplicación del primer procedimiento entre los 10,8 millones de individuos clasificados como sin declaración en la PNAD 2013, permitió la identificación de 7,4 millones de individuos con ingreso *per capita* del hogar por encima del parámetro de referencia de la extrema pobreza (R\$78 en el 2013)³¹. Habría, pues, entre los “sin declaración” cerca de 3,4 millones de individuos que, por la renta disponible por los declarantes, no exceden la línea de extrema pobreza. Aplicando las funciones

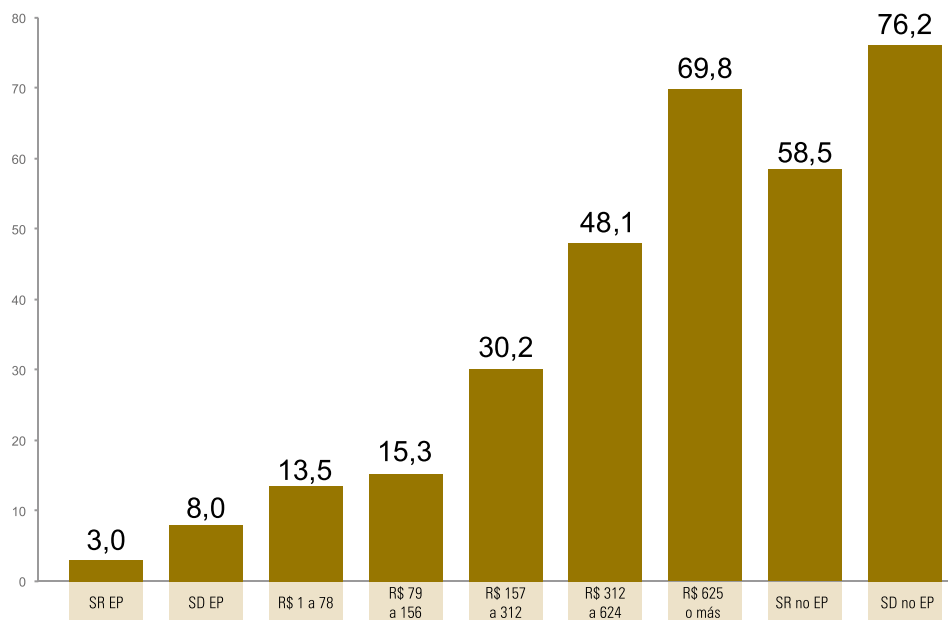
31 Equivale al parámetro de R\$70 actualizado por el INPC de junio del 2011 a septiembre del 2013.

discriminantes calculadas, se percibe que de esos 3,4 millones de personas, solamente 257 mil individuos serían efectivamente clasificados como extremadamente pobres. Este procedimiento aplicado en el conjunto de los 2,4 millones de individuos sin ingresos apuntó que solamente 744 mil serían, de hecho, extremadamente pobres. Con los procedimientos adoptados, en el 2013, la tasa de extrema pobreza sería de 3,1%, y la de pobreza de 8,1%³² (Diagrama 1). La aplicación de procedimientos análogos sobre el resto no extremadamente pobres de los grupos “sin declaración” y de “ingreso cero” revela que a la larga, la mayoría de ellos tampoco sería pobre. De este modo, se adoptó como estimativa adicional de población pobre aquella resultante del primer procedimiento, con ingresos computables entre R\$78 y R\$ 156 (570 mil personas en 2013)³³.

32 En base al flujo presentado la tasa de extrema pobreza se debería calcular por la fórmula: $Tx \text{ Ext. Pobreza} = (C+B2.1+D1) / (B+C+D+E)$, diferente pues de la fórmula tradicional $Tx \text{ Ext Pobreza} = (C+D) / (C+D+E)$. De esta forma, la tasa de 3,1% es obtenida por la razón entre 6.190.809 millones de extremadamente pobres sobre un total de población de 201.051.972 individuos. Sin las mejoras propuestas en el tratamiento de los “sin declaración” y los “ingreso cero”, la tasa sería del 4,0% de extremadamente pobres, obtenida por la proporción entre 7.631.197 millones de extremadamente pobres sobre un total de 190.278.277 millones de individuos. Merece la pena observar que la diferencia entre las tasas originales y las mejoradas aumenta a lo largo de los años, reflejando las dificultades de captación de la variable de rendimiento a lo largo del período.

33 Los resultados obtenidos con la aplicación del Análisis Discriminante apuntan a un camino prometedor para la continuidad de la mejor de las estadísticas sobre pobreza, ya sea en el tratamiento de los “sin declaración” o los “ingreso cero”, o en el tratamiento de la subdeclaración de ingresos del Programa Bolsa Familia. Estudios preliminares apuntan que el impacto en la estimación podría ser hasta un punto porcentual menor.

Gráfico 5 – Domicilios que tienen lavadora según las franjas de renta per capita después de Análisis Discriminante (Brasil, 2013)



EP: extremadamente pobres; SD: sin declaración; SR: Sin ingresos.

Obs: Los valores de renta de hogar per capita se refieren a múltiplos de la línea de extrema pobreza de R\$70, actualizada por el INPC para 2013.

Fuente: PNAD/IBGE. Procesado por SAGI/MDS.

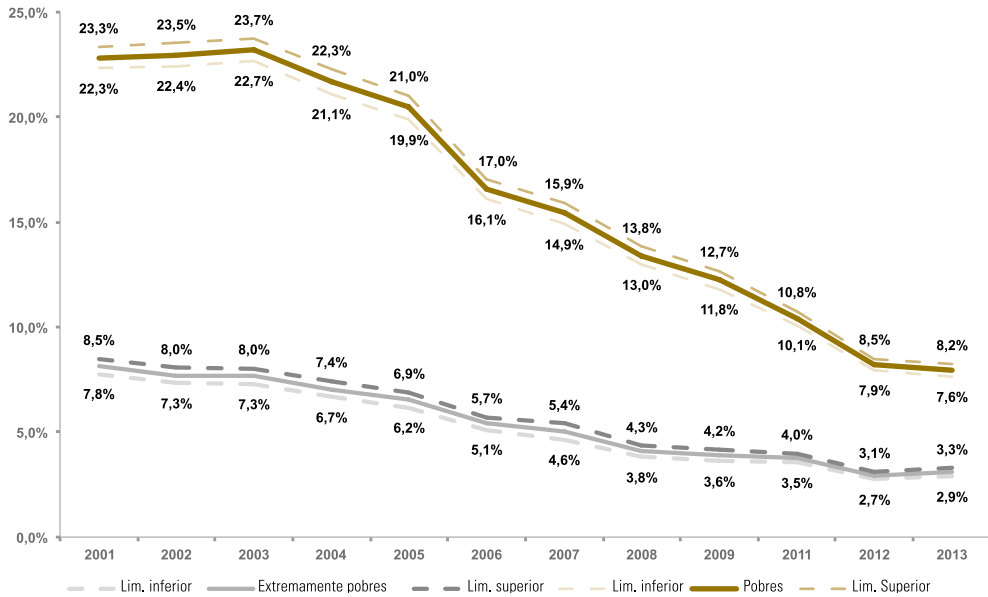
El análisis del perfil socioeconómico de los grupos resultantes de la aplicación de los dos procedimientos es revelador de la consistencia metodológica de estos procedimientos. De hecho, ilustrando el perfil en base al indicador “tener lavadora”, se comprueba que los grupos de extrema pobreza constituidos después de retirar los dos segmentos originales de “ingreso cero” y “ingreso ignorado” tienen características parecidas de aquellos con ingreso declarado clasificados como de extrema pobreza (Gráfico 5).

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE EXTREMA POBREZA MEJORADAS PARA EL PERÍODO DE 2001 A 2013

La aplicación de los dos procedimientos en la serie PNAD 2001 a 2013 permite el cálculo de estimaciones de pobreza y extrema pobreza más representativas de la población brasileña (referidas a más del 99% de la población), además de ser más consistentes por los ya comentados sesgos de sobre-registro de personas en hogares con “ingreso cero” o “ingreso ignorado”. En general, estas tasas mejoradas de extrema pobreza son cerca de 0,8 a 1,5 punto porcentual más bajas que las tasas computadas sin los tratamientos propuestos, y siguen la tendencia decreciente en el período, lo que ya ha sido recogido en varios informes.

Entre 2001 y 2013 la tasa de extrema pobreza habría caído más de la mitad, pasando del 8,1% al 3,1% de la población; la tasa de pobreza habría caído a menos de un tercio de la que era, pasando del 22,8% para el 7,9% (Gráfico 6). Merece la pena comentar que, como el plan de muestreo de la PNAD no cubría la zona rural de la región Norte hasta el 2003, las estimaciones de pobreza y extrema pobreza presentadas para el 2001 a 2003 están ligeramente subestimadas (en hasta un 0,5 punto porcentual).

Gráfico 6 – Evolución de las tasa de pobreza y extrema pobreza y sus intervalos de confianza a 95% (Brasil, 2001-2013)



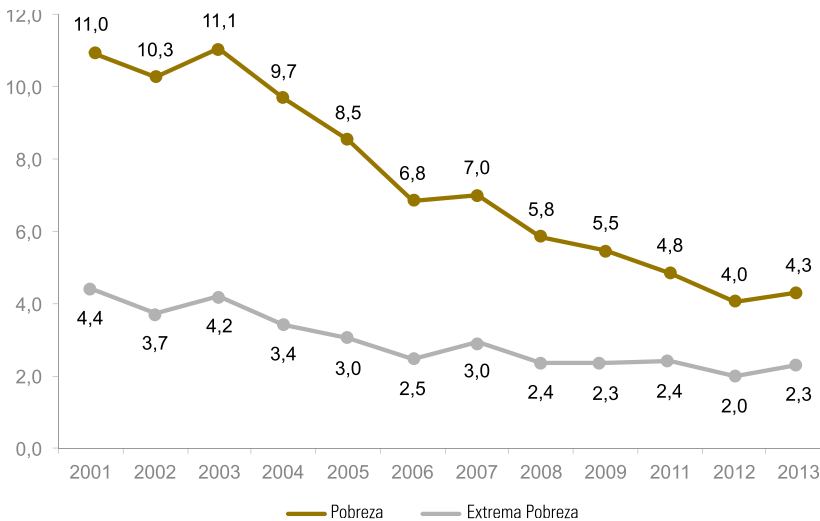
Fuente: PNAD/IBGE 2013, Elaboración: Sagi/MDS.

El cálculo del error de muestreo de la estimación, según el plan de muestreo complejo de la PNAD, revela que, en 2013, la tasa de extrema pobreza estaría entre el 2,9% y el 3,3%; el de la pobreza, entre el 7,6% y el 8,2%³⁴. Entre 2001 y 2013, el intervalo de confianza de las estimaciones tuvo una reducción de más del 40%, reflejando la reducción de la desigualdad de renta interna a los dos grupos, los

³⁴ EL plan de muestreo de la PNAD prevé la estratificación de las unidades de muestreo, conglomeración (selección de la muestra en varias etapas, con unidades compuestas de muestreo), probabilidad desigual de selección en una o más etapas, y ajustes del peso de las muestras para la calibración con totales poblacionales conocidos, lo que hace que el error de muestreo se debe calcular de forma más compleja que en los diseños de muestreos más simples. Véase Silva, Pessoa y Lila (2002).

pobres y los extremadamente pobres³⁵. De hecho, la desigualdad entre los más pobres es corroborada por el análisis de la diferencia relativa de la renta *per capita* de los hogares con respecto al valor de la línea: entre los situados en la extrema pobreza, la brecha pasó del 4,4% al 2,3%; la brecha de la pobreza cayó del 11,0% al 4,3% en el período (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Evolución de la brecha media relativa entre las tasas de pobreza y extrema pobreza (Brasil, 2001-2013)



Fuente: PNAD/IBGE. Elaboración: Sagi/MDS.

35 Merece la pena comentar que el intervalo de confianza de las tasas mejoradas son cerca del 10% menores que las tasas originales de la PNAD, lo que era de esperar, por la exclusión, del grupo de extrema pobreza, de aquellos con perfil socioeconómico no ajustado con ese segmento de la población.

CONSIDERACIONES FINALES

Varios informes nacionales e internacionales han señalado la disminución significativa de la pobreza y extrema pobreza desde 1990, dimensionando la extrema pobreza en niveles próximos y convergentes al valor estimado de 3%. Con este nivel de extrema pobreza, los procedimientos técnicos usuales en el cálculo de las tasas necesitan ser revisados, de otra manera los indicadores no conseguirán captar los efectos – positivos o negativos – de la coyuntura económica y de los programas sociales centrados en la superación de la pobreza. Las canastas de alimentos que definen las líneas de extrema pobreza necesitan referenciarse en padrones de consumo más actuales, como los relatados en la Encuesta de Presupuestos Familiares e Investigación Nutricional del 2008/09³⁶.

Los procedimientos de cálculo de la renta disponible deben tomar como unidad de consumo el hogar – y no la familia en el concepto adoptado por la PNAD –, como todavía insisten algunos investigadores e instituciones. Se necesita también incorporar mejoras como las aquí adoptadas en el tratamiento de los hogares “sin declaración” o “sin ingresos”, más allá de procedimientos para corregir la subdeclaración de la recepción y del valor de las transferencias gubernamentales – como las del Programa Bolsa Familia, del Beneficio de Prestación Continuada y de otros programas estatales y municipales.

Finalmente, las estadísticas y los indicadores necesitan acompañar la ampliación del alcance, escala y complejización de los programas sociales implantados en los últimos años. La capacidad de diagnóstico de la realidad social y la valoración

36 La utilización de esta POF fue decisiva para que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO en sus siglas en inglés) revisase los parámetros del Indicador Población en Situación de Subalimentación (PoU), para Brasil. En el informe Estado Mundial de la Inseguridad Alimentaria de 2014 se indicó que Brasil tendría un predominio de subalimentación por debajo del 5% - 1,7% si se usan los parámetros disponibles en la web de la institución - corrigiendo la estimación del 6,9%, publicada en el informe del año anterior.

de la efectividad de la acción gubernamental depende de eso. Las fuentes de datos e investigaciones se vienen estructurando para responder a estas demandas, como revelan, por citar dos ejemplos, la Encuesta Nacional por Muestra de Viviendas Continua y el Registro Único para Programas Sociales en su séptima versión. Como se intentó demostrar en este texto, es necesario que, en el ámbito de los indicadores sociales y en las medidas constituidas para el seguimiento y evaluación de los programas sociales, se revisen los supuestos conceptuales, procedimientos metodológicos y las opciones técnicas usuales para que se pueda, ciertamente, captar los cambios/resiliencia social y la efectividad de la acción gubernamental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARTHOLO, L.; ARAUJO; L. R. C. Em busca das famílias reconstituídas: mapeamento dos arranjos familiares da população brasileira de baixa renda por meio do Cadastro Único de Programas Sociais. Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu- MG, 2008. (cd-rom).

CHEN, S.; RAVAILLON, M. The developing world is poorer than wethough, but no less successful in the fifht against poverty. Policy Research WorkingPaper, n. 4702, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Compedium of Best Practices in Poverty Measurement. Santiago, Chile, 2006.

JANNUZZI, P. M. Evolucao da renda e pobreza na Grande São Paulo nos anos 90: evidências empíricas e outros subsídios para formulação de políticas de combate à indigência. Pesquisa & Debate, SP, volume 12, n. 2(18), p. 14-43, 2000.

JANNUZZI, P. M. Indicador de pobreza auto-declarada: discussão e resultados para RMSP em 1998. Pesquisa & Debate, SP, volume 12, n. 2(20), p. 41-65, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino ; MARTIGNONI, Enrico Moreira ; SOUTO, B. F. O Programa Bolsa Família e sua contribuição para a redução da pobreza no Brasil. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, v. 4, p. 40-61, 2012.

FERES, J. C; VILATORO, P. A Viabilidade de erradicar a extrema pobreza: uma avaliação conceitual e metodológica. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate. Brasília, v. 15, SAGI/MDS, 2013.

MEDEIROS, M.; OSORIO, R. Arranjos Domiciliares e Arranjos Nucleares noBrasil: Classificação e Evolução de 1977 a 1998. Brasília, IPEA, 2001. (Texto para Discussão, n.788).

OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D.; SOUZA, P. H. G. F. Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família. Brasília, IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n.1654).

ROCHA, S. Transferência de renda no Brasil: o fim da pobreza? Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SILVA, Pedro Luis do Nascimento; PESSOA, Djalma Galvão Carneiro; LILA, Mauricio Franca. Análise estatística de dados da PNAD: incorporando a estrutura do plano amostral. Cienc. saúde coletiva [online]. 2002, vol.7, n. 4, pp. 659-670 .

SOARES, S. S. D. Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. Brasília, IPEA 2009. (Texto para Discussão, n. 1381).

EL FINAL DE LA MISERIA ES SOLO EL COMIENZO

Tereza Campello y Tiago Falcão

El Plan Brasil sin Miseria se presentó el 2 de junio del 2011 con un objetivo claro y ambicioso: superar la pobreza extrema durante todo el mandato. El Plan está respaldado por la Constitución Federal, que establece como uno de los objetivos de la República “erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales”¹.

Se trata de un compromiso legitimado por los resultados electorales del 2010 y reafirmado por la presidenta electa Dilma Rousseff durante el discurso de su toma de posesión: “La lucha más obstinada de mi gobierno será por la erradicación de la pobreza extrema y la creación de oportunidades para todos”².

La declaración provocó diferentes reacciones. Indiferencia por parte de los que veían la extrema pobreza como algo integrado en el paisaje natural del país, sin causar gran molestia porque sería un fenómeno típico de un país en nuestra etapa de desarrollo, que no debe ser por tanto, un problema que hay que afrontar.

1 Constitución Federal, Art. 3º, III.

2 Parte del discurso de la toma de posesión de la presidenta Dilma Rousseff, realizado el 1º de enero del 2011.

Los escépticos veían pocas posibilidades de cambio o innovación en las políticas sociales que entonces estaban en curso, dadas las limitaciones institucionales y económicas que dejaban poco margen para avances consistentes. Y quedaron sorprendidos los que vieron la valentía de la presidenta al ponerse a sí misma y a su gobierno un objetivo tan ambicioso. En palabras del ex-gobernador Marcelo Deda:

La marca de los gobiernos es un intento de la política y del marketing de sintetizar los objetivos que unifica el equipo y que orientan el trabajo. Es habitual que estas marcas reflejen más el deseo de divulgación del marketing que la esencia del pensamiento de los gobiernos. Y recuerdo, Presidenta Dilma, que la primera vez que vi el lema y que aprecié la marca de su gobierno, me dio un shock. Un shock positivo. Me di cuenta, de que además del slogan, esa marca se traduce en su valentía y compromiso.³

Esta disposición mostrada por Dilma Rousseff sólo es comparable con el compromiso asumido por el presidente Lula: “Si al final de mi mandato cada brasileño puede comer tres veces al día, habré cumplido con la misión de mi vida”⁴.

En este libro, registramos lo que se hizo para concretar el Plan Brasil sin Miseria. Desde el comienzo sabíamos que para avanzar no sería suficiente hacer más de lo mismo. Diseñado para tener en cuenta las diferentes dimensiones y caras del fenómeno de la pobreza extrema, el Plan Brasil sin Miseria fue configurado como un esfuerzo extraordinario del Estado y de la sociedad civil para consolidar las transformaciones sociales del país.

Sobre la base de la Constitución de 1988 y las experiencias exitosas de inclusión puestas en marcha por los dos gobiernos del presidente Luiz Inácio Lula da

3 Parte del discurso realizado por el entonces gobernador de Sergipe, Marcelo Deda, durante la ceremonia de presentación de la Acción Brasil Cariñoso del Plan Brasil sin Miseria, en mayo del 2012.

4 Parte del primer pronunciamiento de Lula como presidente electo, realizado en el 2002.

Silva (2003-2010), el Plan introdujo innovaciones importantes en la realización de las políticas sociales en Brasil.

Al acercarnos al plazo establecido para la finalización del trabajo del Brasil sin Miseria, es necesario evaluar los resultados obtenidos, el legado de Plan y el programa que se abre a partir de su puesta en marcha. Este artículo aborda las tres cuestiones. En la primera parte se analizará el Brasil sin Miseria con respecto al cumplimiento de sus objetivos, especialmente en lo que respecta al alcance de su objetivo más amplio: superar la pobreza extrema en Brasil. En esta parte, el texto también aborda el legado del Plan y el rico aprendizaje derivado de su ejecución. En la segunda parte, se presentan, como una contribución al debate, la agenda de consolidación y de ampliación de los resultados obtenidos. La última sección está destinada a las consideraciones finales.

RESULTADOS DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA

Los resultados logrados por el Brasil sin Miseria pueden evaluarse en tres dimensiones. Podemos comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos de cada una de las acciones que componen el Plan. En este caso tenemos la dimensión de la ejecución. En un segundo término, utilizando las encuestas nacionales, especialmente la Encuesta Nacional por Muestra de Viviendas (PNAD) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), es posible deducir los macro-resultados, tanto desde el punto de vista monetario como desde el enfoque multidimensional. Por último, hay resultados cualitativos intangibles o de difícil medida que también vale la pena mencionar, a los que nos referiremos como el legado del Brasil sin Miseria.

Resultados en la dimensión de ejecución

A lo largo de este libro, se presentaron y analizaron de forma detallada los resultados de las acciones del Plan. Como se demuestra en este texto, todos los objetivos previstos fueron alcanzados o están a punto de alcanzarse. La velocidad en la ejecución acabó conduciendo a la renegociación de los objetivos, siempre en el sentido de ampliarlos. Destacamos en este proceso los números de la Búsqueda Activa y del Pronatec Brasil sin Miseria.

Teniendo en cuenta los resultados pormenorizados que se recogen en los otros capítulos de este libro, el presente solamente proporciona una tabla resumen (Tabla 1) con las acciones prioritarias del Brasil sin Miseria, incluyendo los objetivos iniciales y revisados, y los resultados obtenidos hasta octubre del 2014.

Tabla 1 – Resultados del Plan Brasil sin Miseria hasta octubre del 2014

Acción prioritaria	Objetivo inicial	Objetivo revisado	Resultados hasta octubre del 2014
Búsqueda Activa	800 mil familias*	1,5 millones de familias*	1,35 millones de familias (agosto del 2014)
Bolsa Familia	Superación de la pobreza extrema para todos los beneficiarios		14 millones de familias atendidas 22 millones de personas superaron la pobreza extrema
Pronatec Brasil sin Miseria	1 millón de alumnos matriculados	1,3 millones de alumnos matriculados	1,5 millones de alumnos matriculados

Acción prioritaria	Objetivo inicial	Objetivo revisado	Resultados hasta octubre del 2014
Inclusión en el campo: Ater, semillas, Fomento	Asistencia técnica y Fomento para 253 mil familias	Asistencia técnica y Fomento para 253 mil familias	Asistencia técnica para 349 mil familias y Fomento para 131,3 mil familias
Agua para Todos	Entrega de 750 mil cisternas de 1ª agua	Entrega de 750 mil cisternas de 1ª agua y de 76 mil cisternas de 2ª agua	Entrega de 750 mil cisternas de 1ª agua y 88,1 mil cisternas de 2ª agua
Bolsa Verde	73 mil familias atendidas	73 mil familias atendidas	69,8 mil familias atendidas
Guarderías	350 mil niños del Bolsa Familia matriculados en las guarderías	504 mil niños del Bolsa Familia matriculados en las guarderías	702 mil niños del Bolsa Familia matriculados en las guarderías

* En el caso de la Búsqueda Activa no se trata de una meta, sino de una estimación.

Fuente: Sesep/MDS.

Los números hablan por sí solos. La estrategia de la Búsqueda Activa posibilitó que 1,35 millones de familias extremadamente pobres fuesen localizadas, registradas e inmediatamente incluidas en el Bolsa Familia. Otro 1,2 millones de familias fueron localizadas, registradas e incorporadas al Programa a lo largo del período de ejecución del Plan, haciendo un total de 2,5 millones de familias las que, además de recibir la transferencia de ingresos, pasaron a ser visibles para todos los programas que utilizan el Registro Único como herramienta de selección del público.

Con el proceso de la Búsqueda Activa para localizar a las familias con el perfil de extremadamente pobres, conseguimos avanzar y prácticamente universalizar el

Bolsa Familia para este público⁵. El Programa aumentó su cobertura de 13 millones a 14 millones de familias. Sin embargo, lo más llamativo fue la revisión en la estructura de beneficios que, con la institución del beneficio de superación de la pobreza extrema, permitió el rescate de 22 millones de brasileños que permanecían con ingresos por debajo de la línea de la pobreza extrema, incluso siendo beneficiarios del Bolsa Familia. En el período de ejecución del Plan, el beneficio medio pasó de R\$ 94 a R\$ 170. Para los más pobres, el avance fue más significativo aún: de R\$ 107 a R\$ 242, lo que supuso un aumento real del 83%.

La colaboración con el Ministerio de Educación (MEC) en la estructuración e implementación de los cursos del Pronatec Brasil sin Miseria permitió superar en un 50% el objetivo original del millón de matrículas, haciendo posible la cualificación profesional de 1,5 millones de trabajadores de bajos ingresos que llegaron a los cursos por medio de la red de asistencia social. Además de cumplir e incluso superar el objetivo, el éxito de esta acción cumple con derrumbar los prejuicios. La demanda de cursos del Pronatec Brasil sin Miseria es el mayor ejemplo de que son falsas las afirmaciones de que la población pobre no mejora de vida debido a la falta de esfuerzo, la flojera y pereza. Millones volvieron a los pupitres de las escuelas buscando mejores empleos y nuevas oportunidades.

La ruta de la inclusión productiva rural permitió atender a 349 mil familias de agricultores familiares, identificados entre los más vulnerables del Registro Único. En octubre del 2014, 131,3 mil de estas familias ya habían recibido al menos una parte de los fondos de Fomento. La combinación de la asistencia técnica, recursos para el fomento de las actividades productivas y el acceso al agua, fueron esenciales para suavizar el paso por un período prolongado de sequía y permitir la recuperación de las actividades productivas en el semiárido.

⁵ Cabe destacar que las entradas y salidas del Bolsa Familia se producen mensualmente y que muchas familias salieron del Programa incluso de forma voluntaria. Por lo tanto, no podemos sumar a las familias localizadas por la Búsqueda Activa al número preexistente de las familias en el Programa.

Hasta octubre del 2014, el Programa Agua para Todos había entregado en la región del semiárido 750 mil cisternas. Si contamos todas las entregadas desde el 2003, son más de 1 millón y 100 mil cisternas. Para lograr este record, se tuvo que incrementar exponencialmente el ritmo de entregas de las cisternas en el país. Durante varios meses del año 2014, se entregaron más de mil cisternas diarias, cambiando la vida del sertanejo⁶ y el paisaje del semiárido.

El Bolsa Verde se creó y evolucionó durante el período de ejecución del Brasil sin Miseria y ya beneficia a 69,8 mil familias de extrativistas⁷, asentados y ribeirinhos⁸. Por primera vez se elabora y ejecuta efectivamente una política pública directamente para la población extrativista extremadamente pobre. Tan importante como el pago del beneficio fue el hecho que el poder público reconociera la necesidad de conocer mejor la realidad de las familias que viven en estas áreas y actuar para garantizar simultáneamente la calidad de vida de estas personas y la conservación del medioambiente.

Finalmente, la identificación de 702 mil niños del Bolsa Familia en guarderías en el año 2014, demuestra que el camino para transformar la vida de los brasileños más pobres comienza a abordarse cada vez más temprano en su ciclo vital. Uno de cada cinco niños de hasta 48 meses integrantes de las familias del Programa Bolsa Familia ya está matriculado en una guardería. Y todos los niños entre 4 y 5 años están en el pre-escolar hasta el 2016, marcando una nueva etapa en términos de acceso al sistema educativo.

Según lo que hemos ido demostrando a lo largo de este libro, estos son sólo algunos de los innumerables resultados alcanzados por el Plan Brasil sin Miseria.

6 N. de T.- Habitante del sertão, región semiárida del Nordeste brasileño caracterizada por el clima seco y caluroso y la escasez de lluvias.

7 N. de T.- Habitantes que viven de la recolección de productos de la naturaleza (de origen vegetal, animal o mineral).

8 N. de T.- Habitantes que viven en las riberas de los ríos de la Amazonía.

Merecen la pena destacarse principalmente por el impacto que generan, pero también por lo simbólico de su ejecución y por el esfuerzo realizado por todos los colaboradores para conseguir sus objetivos.

Son varios los factores que posibilitaron este éxito. El modelo de organización y coordinación, que propició la cooperación entre los organismos ejecutores y la integración efectiva entre las políticas sectoriales, son alguno de estos. Otro es el desarrollo de sistemas de acompañamiento y gestión que permitieron la reorientación y el ajuste de las metas a tiempo para evitar la discontinuidad o la frustración en la ejecución. Además, y como requisito previo para el buen funcionamiento de todo el Plan, fue la prioridad que se le dio por parte de la Presidencia de la República y por los órganos centrales del gobierno.

Un ejemplo de esto es el hecho que la ejecución presupuestaria del Brasil sin Miseria fuera prioridad, plasmándose de forma destacada y registrado especialmente en las Leyes de Presupuestos Anuales (LOAs) y en las Leyes de Directrices Presupuestarias (LDOs), y excluido de todas las medidas de contingencia, con apoyo total del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión y de su Secretaría de Presupuesto Federal. Lo mismo puede decirse para el proceso de ejecución financiera, que tuvo todo el apoyo del Ministerio de Hacienda y de la Secretaría del Tesoro Nacional.

MACRORESULTADOS

Macroresultados: la pobreza extrema en términos de ingresos

Para poder evaluar los macroresultados del Plan, es necesario observar la trayectoria de la reducción de la pobreza extrema en Brasil durante los últimos años, tanto desde el punto de vista monetario como desde los indicadores multidimensionales.

Observando sólo la dimensión de los ingresos y teniendo como parámetro la línea de la pobreza extrema del Plan Brasil sin Miseria de R\$ 70 mensuales *per capita*⁹, el 3,1% de la población del país estaba en esta condición en el 2013, teniendo en cuenta los datos de la PNAD. Esto refleja la posición del país en el mes de septiembre de ese año, pero no refleja los avances obtenidos al final del 2013 y a lo largo del 2014. Para una evaluación final del período de cobertura del Plan Brasil sin Miseria, es necesario esperar a los resultados de la PNAD 2014, que sólo estarán disponibles en el segundo semestre del 2015.

Antes del lanzamiento del Brasil sin Miseria se creía que, después del largo período iniciado en el 2003 de reducción de las tasas de pobreza y pobreza extrema en el país, la tendencia a partir del 2011 sería la disminución de la tasa, o la estabilización de la misma. Un proceso esperado debido a la creciente dificultad para atender las necesidades de la población más pobre todavía excluida (cuanto más se avanza, más difícil es), agravado por la perspectiva de la reducción del crecimiento económico por la crisis financiera internacional.

Sin embargo, y tal como se muestra en el Gráfico 1, desde el lanzamiento del Plan Brasil sin Miseria continuó la tendencia a la baja. La tasa de pobreza extrema cayó del 3,8% en el 2011 al 3,1%¹⁰ en el 2013, después de una pequeña fluctuación dentro del margen de error en el período del 2012/2013¹¹. Por lo tanto, el nivel alcanzado

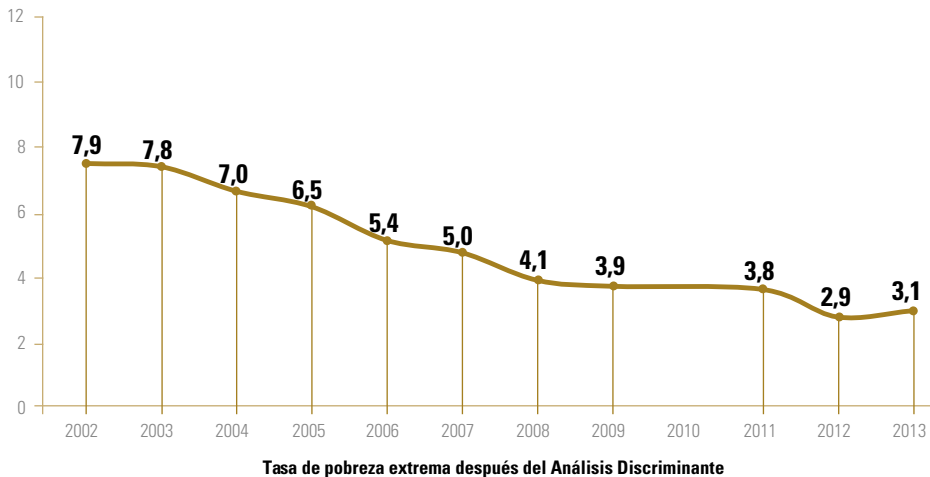
9 En valores de junio del 2011. En junio del 2014, la línea de la pobreza extrema se ajustó a R\$ 77. Para más informaciones acerca de la línea de la pobreza extrema del Plan Brasil sin Miseria, consultar el artículo “La línea de la pobreza extrema y el público-objetivo del Plan Brasil sin Miseria”, en esta publicación.

10 Para más información sobre el Análisis Discriminante utilizado para el tratamiento de los de “renta cero” y de los “sin declaración” de ingresos en la PNAD, ver el artículo en este volumen: “Medición de la extrema pobreza en Brasil: mejoras metodológicas y nuevas perspectivas”.

11 Según el mismo artículo mencionado en la nota anterior, “el cómputo del error de las muestras estimativas, según el plano de muestras complejo de la PNAD, revela que, en el 2013, la tasa de pobreza extrema estaría entre el 2,9% y el 3,3%, y el de la pobreza entre el 6,9% y el 7,4%”.

por Brasil en el 2013 se aproxima al objetivo global de la erradicación de la pobreza extrema establecido por el Banco Mundial a alcanzar en el 2030, que es del 3%¹².

Gráfico 1 – Evolución de la tasa de pobreza extrema en Brasil (2002-2013)



Fuente: PNAD/IBGE. Elaboración: Sagi/MDS.

Estos resultados no se pueden atribuir exclusivamente al Brasil sin Miseria. Pero, no resulta desatinado suponer que una parte importante de los avances haya tenido lugar por las intensificación de la acciones encaminadas a la población pobre propiciada por el Plan.

Los estudios que analizan los factores de la reducción de la pobreza monetaria en Brasil indican que el mercado de trabajo tiene un papel importante en este proceso. Pero las transferencias gubernamentales también son muy importantes (especialmente para los más pobres entre los pobres, que todavía tienen dificultades

12 The World Bank Group Goals – End Extreme Poverty and Promote Shared Prosperity.

para su integración en el mundo laboral), y sus efectos en términos de la reducción de las desigualdades tienen una excelente relación coste/beneficio¹³.

Es interesante destacar, también, la trayectoria de los aspectos relacionados con la desigualdad. Había unos grupos más afectados por la pobreza extrema que otros, como los norteos y nordestinos, habitantes del campo, negros y niños. Comparando la evolución de la pobreza extrema en términos regionales, entre zonas urbanas y rurales, entre blancos y negros y entre franjas etarias, se observa una fuerte reducción de la pobreza extrema y también las diferencias entre estos grupos.

También necesitamos analizar los cambios que se producen en la intensidad de la pobreza. La brecha de ingresos, que mide la distancia entre aquellos que permanecen en la pobreza extrema y la línea monetaria establecida por el Brasil sin Miseria, presentó una significativa caída¹⁴. Esto nos muestra que incluso a los que se identificó como extremadamente pobres por la PNAD 2013 estaban mucho más cerca de superar esta situación que en el pasado.

Macroresultados: enfoque multidimensional

Desde su presentación, el Plan Brasil sin Miseria se organizó para enfrentar la pobreza más extrema en sus diversas dimensiones. Después de un intenso proceso de inclusión de millones de pobres y extremadamente pobres a lo largo de los gobiernos del presidente Lula, los más excluidos continuaban en la pobreza extrema. Los que

13 Según los cálculos de Marcelo Neri (Ipea/SAE, a partir de los microdatos de la PNAD, del período 2002-2012), cada real del gasto del Bolsa Familia impacta en la desigualdad un 369% más que la Seguridad Social en general y un 86% más que el Beneficio de la Prestación Continuada (BPC).

14 De acuerdo con el artículo "Medición de la extrema pobreza en Brasil: mejoras metodológicas y nuevas estimaciones", en este libro, al analizar el período 2004 a 2013, "de hecho, la brecha relativa de pobreza extrema –diferencia del rendimiento per capita de los hogares en pobreza extrema a la línea de pobreza extrema – pasó del 3,4% al 2,3%; la brecha de la pobreza cayó del 9,7% al 4,3% en el período".

convencionalmente llamamos del “núcleo duro de la pobreza”. Frente al alto nivel de privaciones y la exclusión en el acceso a los servicios públicos, derechos y oportunidades, un plan dirigido a este público tenía que concebirse de forma multidimensional.

Este fue el concepto que organizó el Brasil sin Miseria desde el principio. Por eso el Plan se diseñó en tres grandes áreas o ejes: acceso a los ingresos, oportunidades para mejorar la inclusión económica y acceso a los servicios. El establecimiento de una línea de pobreza extrema monetaria fue un paso importante para la definición del público que sería prioritario. Sin embargo, este hecho no limitó el alcance del Plan. El Brasil sin Miseria se diseñó y ejecutó en la perspectiva de afrontar las múltiples formas de la vulnerabilidad y las carencias sociales. Así que nada más natural que evaluarlo también desde esta perspectiva multidimensional.

Para comprender mejor los efectos del Plan, lo ideal sería crear un índice que incorporase exactamente las dimensiones alcanzadas por las acciones del Brasil sin Miseria. Sin embargo, las dificultades metodológicas y los posibles cuestionamientos acerca de un índice creado específicamente para este fin llevaron a la coordinación del Plan a optar por el uso de metodologías ya establecidas internacionalmente. A continuación, presentamos los resultados de reducción de la pobreza obtenidos aplicando las metodologías desarrolladas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por el Banco Mundial¹⁵.

El Índice multidimensional del PNUD

El PNUD utiliza en su Informe sobre Desarrollo Humano el Índice Multidimensional de la Pobreza (IMP), basado en una metodología desarrollada por

¹⁵ Ver estudios técnicos del SAGI n. 09/2014 y n. 18/2014. Disponibles en: www.mds.gov.br/sagi.

la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (PHI, en sus siglas en inglés)¹⁶.

El IMP tiene en cuenta múltiples carencias utilizando tres dimensiones, que contemplan 10 indicadores en total. Cada una de estas tres dimensiones – educación, salud y calidad de vida – tienen el mismo peso en el cálculo, es decir un tercio del total. La suma de las carencias en las tres dimensiones nos da la puntuación de carencias en el hogar. Si la puntuación fue superior al 33,3% de carencias, los hogares y todos los que en él viven son considerados pobres del punto de vista multidimensional. Es importante destacar que el tamaño de la renta no se tiene en cuenta en esta metodología.

16 Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).

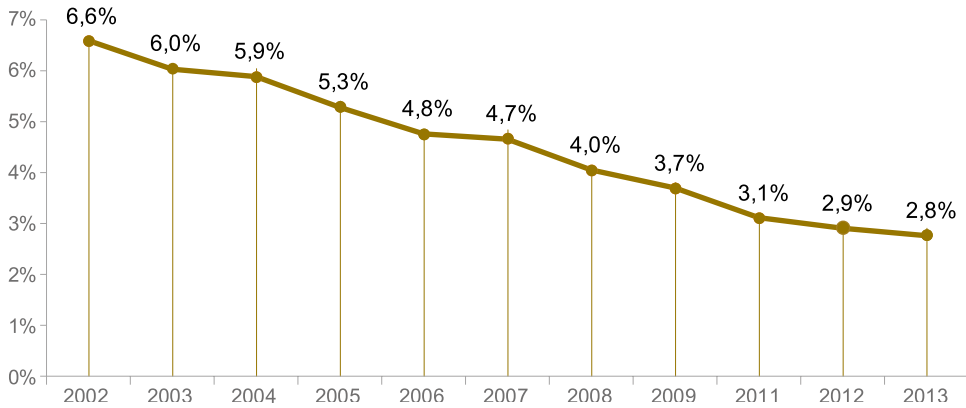
Tabla 2 – Dimensiones e indicadores que componen el índice multidimensional de la pobreza (IMP) del PNUD

DIMENSIONES	INDICADORES	PRIVACIÓN
Educación (33,3%)	Escolaridad	Ninguno completó seis años de estudios
	Asistencia a la escuela	Por lo menos un niño en edad escolar no matriculado en la escuela
Salud (33,3%)	Nutrición	Por lo menos un miembro con desnutrición
	Mortalidad infantil	Uno o más niños murieron
Calidad de vida (33,3%)	Electricidad	No hay electricidad
	Agua para beber	No tienen acceso a agua limpia para beber
	Saneamiento	No hay acceso a saneamiento adecuado
	Combustible para cocinar	Uso de combustible “sucio” (estiércol, madera, carbón)
	Piso del domicilio	Viven en una casa con el suelo de tierra, arena o estiércol
	Bienes	No tener acceso a un bien vinculado a la información (radio, TV, teléfono) y a por lo menos un bien vinculado a la movilidad (bicicleta, moto, coche, carro, lancha a motor) o por lo menos uno vinculado con la subsistencia (frigorífico, tierra para cultivar, ganado)

Fuente: Nota Técnica n° 5 del Informe sobre Desarrollo Humano 2014 (PNUD).

El Gráfico siguiente se refiere al cálculo del índice multidimensional de la pobreza del PNUD para Brasil entre el 2002 y el 2013. Se puede ver una fuerte caída de la pobreza en todas sus dimensiones durante el período.

Gráfico 2 – Evolución de la pobreza multidimensional en Brasil según la metodología OPHI PNUD (2002-2013)



Fuente: PNAD/IBGE. Elaboración: Sagi/MDS.

Medida multidimensional del Banco Mundial

La medición del Banco Mundial incorpora indicadores monetarios y no monetarios en su composición (Tabla 3), clasificando a la población pobre en cuatro situaciones:

1. Pobreza crónica: en este grupo están las personas que tienen ingresos por debajo de la línea de la pobreza y tienen tres o más privaciones;
2. Pobreza transitoria: en este grupo están las personas que tienen renta por debajo de la línea de la pobreza y tienen menos de tres privaciones;
3. Vulnerables: en este grupo están las personas que tienen ingresos por encima de la línea de la pobreza y tiene tres o más privaciones;
4. No vulnerables: en este grupo están las personas que tienen ingresos por encima de la línea de la pobreza y tienen menos de tres privaciones.

Tabla 3 – Dimensiones e indicadores que componen la medida multidimensional del Banco Mundial

Dimensión	Indicador
Educación	Hay por lo menos una persona entre 7 y 17 años que no va a la escuela Ninguna de las personas del domicilio tiene un mínimo de 8 años de escolaridad
Acceso al agua	El domicilio no tiene acceso a la red de abastecimiento o pozo
Saneamiento	El domicilio no tiene acceso a la red de saneamiento o fosa séptica
Electricidad	El domicilio no tiene acceso a energía eléctrica
Vivienda	El domicilio no está construido con materiales duraderos
Bienes	No se tiene al menos dos de los siguientes: refrigerador , fogón y teléfono

Y, en la dimensión monetaria,

Dimensión	Indicador
Ingresos	El ingreso del domicilio <i>per capita</i> es menor de R\$ 140

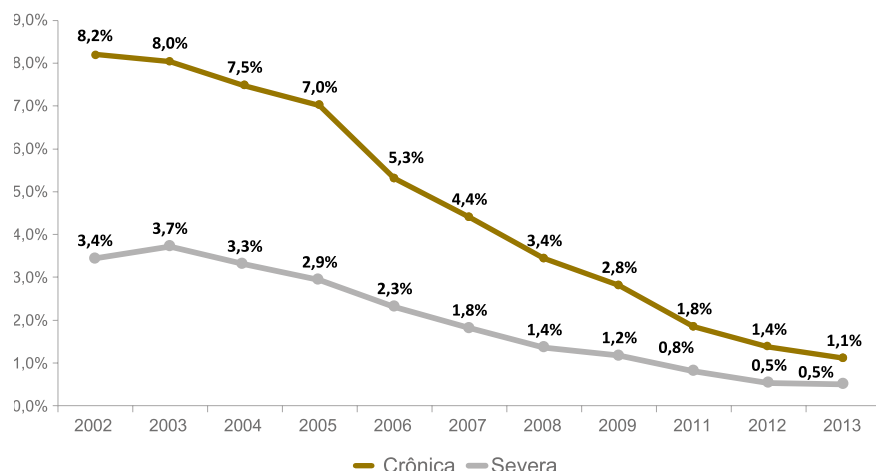
Fuente: Banco Mundial¹⁷.

Durante el período de ejecución del Plan Brasil sin Miseria, la tasa de pobreza crónica medida de acuerdo con la metodología del Banco Mundial cayó del 1,8% al 1,1% de la población brasileña. Es importante observar que la renta utilizada para la clasificación de la pobreza crónica es de R\$ 140 reales, el doble de la línea de pobreza extrema definida por el Brasil sin Miseria. Si utilizamos la línea de pobreza extrema del Plan dentro de la clasificación del Banco Mundial, tenemos que la pobreza severa, de Brasil alcanzó en el 2013 una tasa del 0,5%¹⁸, según el Gráfico 3.

¹⁷ LOPEZ-CALVA, L.; LACHS, S.; FRUTTERO (en imprenta).

¹⁸ La persistencia de la pobreza severa en el nivel del 0,5% del 2012 al 2013 se puede explicar por la variación en la proporción de extremadamente pobres en la PNAD, ya analizada en el tema anterior.

Gráfico 3 – Evolución de la pobreza crónica y severa en Brasil (2002-2013)



Fuente: PNAD/IBGE. Elaboración: Sagi/MDS.

La caída se acentúa desde el 2002 por la gama de políticas públicas dedicadas al combate de la pobreza puestas en acción durante este período. Se trata de un momento sin precedentes en la historia de Brasil en cuanto a la ampliación del acceso a los bienes y servicios para los más pobres.

Al analizar cada uno de los indicadores de carencias identificados por el Banco Mundial como estratégicos para la salida de la situación de pobreza, podemos entender por qué en Brasil la pobreza cae aún más cuando se mide como un fenómeno multidimensional. El PNAD demuestra que las condiciones de vida de la gente mejoraron mucho del 2002 al 2013 y mejoraron todavía más para el 5% de los más pobres. Veamos:

- Si tomamos como base el grado de instrucción de la persona de referencia en el domicilio, comprobamos entre los más pobres un aumento del 138% en las tasas de responsables familiares con enseñanza solo al nivel de fundamental completo (del 14% en el 2002 al 34,4% en el 2013);

- La asistencia escolar de los niños de 6 a 14 años de los hogares pobres aumentó en un 5,5%;
- El avance en el acceso al alcantarillado entre el 5% más pobre fue tres veces mayor que para la media de la población (de 35,2% en el 2002 para el 54% en el 2013);
- Incluso entre el 5% de los más pobres ya es posible afirmar que el acceso a la energía eléctrica está prácticamente universalizado, pues el 97,6% de los hogares de los más pobres tienen energía según la PNAD 2013.

En todos estos casos, el conjunto de la población mejoró, pero el 5% más pobre presenta un claro diferencial positivo. Es obvio que en algunos casos como la electricidad, el acceso ya es prácticamente universal. Se mantuvieron sin acceso precisamente los más pobres, especialmente en las áreas rurales. Sin embargo, con la creación del programa Luz para Todos, en el gobierno de Lula comenzó una verdadera revolución en el campo, donde 15 millones de brasileños ahora tienen luz, con todas las ventajas que esto representa.

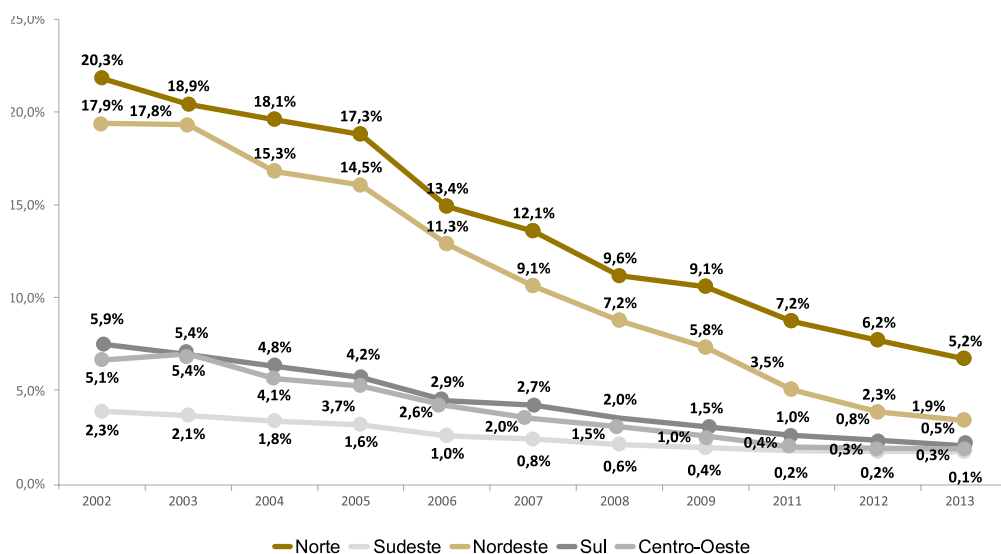
Dentro del modelo del Banco Mundial, a medida que se universaliza el acceso a los bienes y servicios, se reduce el potencial de incremento de las tasas de pobreza. El impacto del conjunto de las políticas públicas dirigidas a la superación de la pobreza y el aumento del acceso a los bienes y servicios por los más pobres es más evidente cuando observamos la curva de la pobreza multidimensional abierta por diferentes públicos.

Comparando a los sujetos y territorios que históricamente presentaban las mayores incidencias de pobreza (Norte y Nordeste, negros y niños), podemos apreciar mejor la intensidad del avance.

El efecto más sorprendente es la reducción de la concentración de la pobreza en las regiones del Norte y Nordeste. En el gráfico número 4, podemos observar que la pobreza crónica multidimensional cae en todas las regiones, incluso en el Sur y Sudeste. Sin embargo, es en el Norte y en el Nordeste donde el porcentaje de extremadamente pobres llegaba al

17,9% en el 2002 y cayó al 1,9% en el 2013, apreciando el efecto sinérgico del incremento de los ingresos en paralelo al acceso al agua, energía, educación y otros servicios. Se trata de una tasa casi ocho veces mayor que la caída comprobada en el Sudeste. Es interesante observar también como las curvas se aproximan. Desde el punto de vista regional, Brasil es hoy menos pobre y menos desigual, como muestra el Gráfico siguiente.

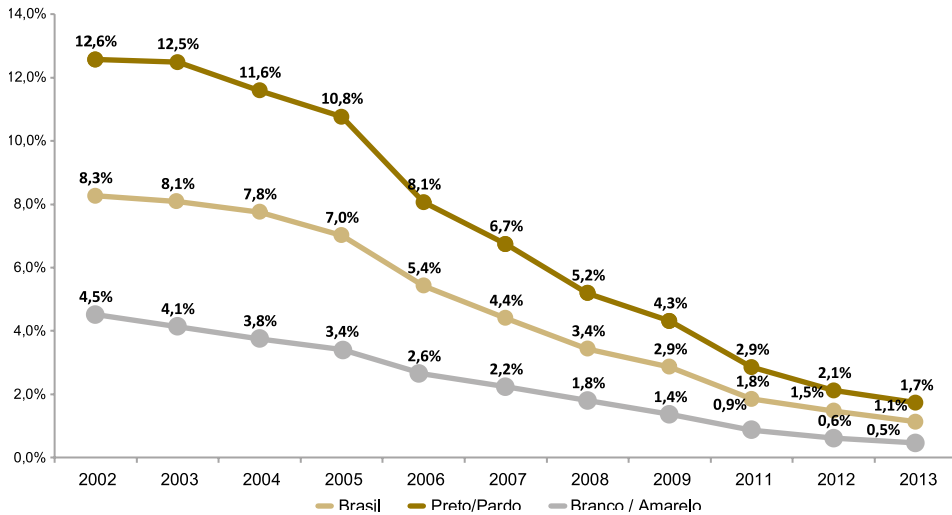
Gráfico 4 – Indicador de pobreza multidimensional crónica por región (2002-2013)



Fuente: PNAD/IBGE. Elaboración: Sagi/MDS.

El mismo efecto se observa en la reducción de la pobreza crónica entre los blancos y orientales, en comparación con las poblaciones negras (negros y mestizos) e indígenas. Aquí también se pone en evidencia la reducción de las desigualdades. Todos los grupos mejoran en Brasil. Sin embargo, en el grupo que históricamente mantenía una mayor incidencia de pobreza extrema – negros e indígenas – la tasa cayó con más intensidad, pasando del 12,6% en el 2002 al 1,7% en el 2013.

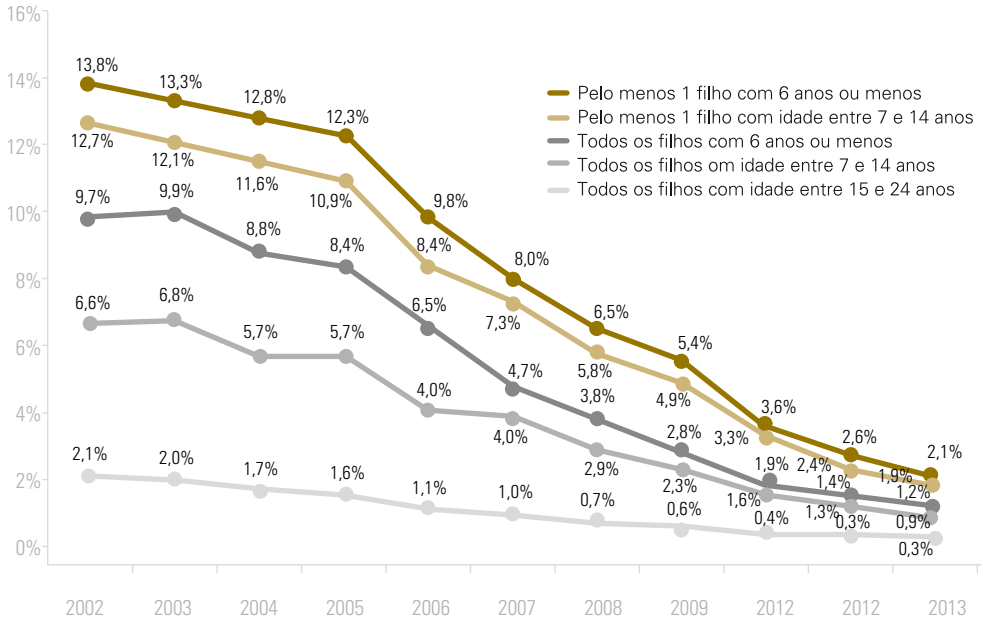
Gráfico 5 – Indicador de pobreza multidimensional crónica por color/raza (2002/2013)



Fuente: PNAD/IBGE. Elaboración: Sagi/MDS.

Por último, cabe destacar uno de los resultados que más nos ha emocionado: la reducción de la pobreza multidimensional en las familias con niños y jóvenes. Reducir la pobreza en este grupo siempre ha sido uno de los principales objetivos del gobierno de la presidenta Dilma.

Gráfico 6 – Indicador de pobreza multidimensional crónica por tipo de familia (2002-2013)



Fuente: PNAD/IBGE. Elaboración: Sagi/MDS.

Los resultados muestran que la acción del Estado alcanzó a los más pobres y que no se limitó a transferir renta. Llegamos a los más excluidos y de hecho, tocamos, el núcleo duro de la pobreza. Es importante señalar que parte de las acciones en curso, no aparecen en los indicadores de pobreza multidimensional utilizados. Un ejemplo de esto es el aumento del número de alumnos más pobres que frecuentan las escuelas a tiempo completo y guarderías. Los indicadores tampoco registran el aumento del número de familias pobres que cuentan con la calificación profesional del Pronatec y con crédito para la producción (en los caso de micro-emprendedores y de los agricultores familiares), tanto en las ciudades como en el campo. Sin embargo, de cualquier forma es una clara señal de que nos encontramos en el camino correcto.

Una vez más, no podemos atribuir los resultados exclusivamente al Brasil sin Miseria. Pero es cierto que la trayectoria y la mejora continua a lo largo de los últimos años, cualquiera que se la metodología utilizada, y la combinación de los esfuerzos de las diferentes áreas de actuación del Brasil sin Miseria no pueden ser ignoradas.

Legados del Plan Brasil sin Miseria

Hablar del legado antes de la conclusión del trabajo de un plan tan complejo como el Brasil sin Miseria pudiera parecer precipitado. Sin embargo, la experiencia acumulada y la profundidad de las discusiones generadas, permiten al menos, breves consideraciones sobre el tema.

El Plan Brasil sin Miseria introduce varios elementos innovadores en la gestión. Entre ellos se destacan: el proceso de mejora de los programas ya existentes, mejorando la efectividad y la eficacia de las acciones en curso sin generar interrupciones o crisis; la creación de nuevos programas gubernamentales a partir de la identificación de cuellos de botella en la gestión o de públicos no atendidos; la imposición de un nuevo ritmo de ejecución para las acciones del Plan; la utilización intensiva de instrumentos con poca burocracia y de mejora de las estructuras de incentivos; la articulación intersectorial, (federativa y con la sociedad civil) sin precedentes; y un sistema de seguimiento moderno, ágil y transparente, totalmente integrado a los mecanismos de gestión¹⁹. En el 2013, se dio una demostración de la calidad y la innovación de la gestión de la estrategia nacional para la superación de la pobreza extrema, cuando el Plan Brasil sin Miseria y su modelo de monitoreo

¹⁹ Más detalles en ENAP (2013).

fueron premiados en el 18° Concurso de Innovación en la Gestión Pública Federal, promovido por la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap)²⁰.

Podemos hablar incluso del legado conceptual, operativo y de gestión, más allá de los aspectos innovadores mencionados anteriormente. En el primer grupo destacamos el avance en el debate sobre la equidad y la nueva perspectiva de análisis de la vieja dicotomía entre universalización y focalización. Además del abordaje conceptual, sumándole los elementos operativos y de gestión, encontramos la nueva posición del Estado, consolidada en la estrategia de la Búsqueda Activa, y el surgimiento de nuevas agendas. En este contexto, el mayor ejemplo es la agenda de la primera infancia construida a partir de la Acción Brasil Cariñoso.

Profundizando en los legados operativos, nos encontramos con nuevos papeles atribuidos al Registro Único para Programas Sociales y con un cambio en la estructura de los beneficios del Bolsa Familia, que garantiza un nivel mínimo de protección a los brasileños que más lo necesitan. Referente a los aspectos de gestión, tenemos que hablar también de un nuevo federalismo social y del reconocimiento de la importancia de definir una instancia de coordinación y de los mecanismos innovadores de seguimiento para el éxito de la ejecución de un plan tan complejo.

LA AGENDA FUTURA PARA UN BRASIL SIN MISERIA²¹

Así como señalamos los riesgos de la naturalización o de la negación de los resultados obtenidos, también existe el riesgo contrario: el del optimismo

20 “Estrategia de Seguimiento Analítico del Plan Brasil sin Miseria y Programas del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre”, en 3° lugar; y “Plan Brasil sin Miseria, del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre”, en 4° lugar. ENAP (2013).

21 Este tópico aprovecha ampliamente la rica discusión que ocurrió cuando se elaboraron las bases para el programa de gobierno de la entonces candidata a reelección Dilma Rousseff.

exagerado. La ilusión de que uno de los países más desiguales del planeta acabó su ciclo civilizatorio en una década y pasó la página de los problemas sociales, es falsa. Todavía existen muchos desafíos para consolidar un “estado social”²² en Brasil y, por consiguiente, un país de derechos y oportunidades para todos.

Continuar la lucha contra la pobreza y la desigualdad exige renovar los compromisos y establecer nuevos objetivos y desafíos, así como revisar los mecanismos de coordinación, seguimiento y acción intersectorial. Teniendo esto en mente, concluimos este artículo presentando las principales agendas en las cuales la experiencia del Brasil sin Miseria mostró que es necesario avanzar.

Ingresos

Tenemos que celebrar el hecho de que hayamos construido los mecanismos que permiten que ningún brasileño tenga ingresos inferiores al nivel mínimo establecido como línea de pobreza extrema. La ampliación paulatina de este nivel necesita estar en el horizonte de las políticas públicas brasileñas. De esta forma, se hace necesario mantener mecanismos de corrección periódica de la línea de pobreza extrema y de los valores de los beneficios que garantizan la protección mínima de la población brasileña.

Necesitamos comprender mejor la pobreza transitoria para acelerar el proceso de rescate de aquellos que por algún motivo cayeron por debajo de la línea. Es fundamental reducir los plazos que se tarda en reconocer esta situación y las etapas para atender las necesidades más inmediatas de estos ciudadanos para reducir los efectos de la exposición prolongada a las privaciones y riesgos.

La estrategia de la Búsqueda Activa se debe extender a todas las dimensiones de la política social. Identificar y atender a todos los brasileños que se encuentran en

22 CASTEL (1998).

situación de pobreza debe ser una obsesión del Estado brasileño. La universalización de la cobertura debe acompañarse de una mejora en la calidad de los servicios prestados. En este sentido, son buenas noticias los objetivos del Plan Nacional de Educación, combinado con las perspectivas de ampliación de los recursos para educación y salud a partir de los descubrimientos en el pre-sal²³.

Infancia

Para reducir las profundas desigualdades todavía presentes en el país es necesario empezar cuanto antes. Para reducir las complicaciones durante el embarazo, la mortalidad infantil y materna, resulta esencial identificar precozmente los embarazos e incrementar el número de consultas pre-natales. El refuerzo nutricional y multivitamínico, ya ampliado por el Brasil Cariñoso, permite que las familias más pobres puedan dar a sus hijos un tratamiento similar al de los niños de familias ricas.

En los últimos años, se ha avanzado firmemente en la reducción de la mortalidad infantil. El Programa Bolsa Familia, asociado a la Estrategia de Salud de la Familia, ha tenido un gran éxito al mantener vivos a nuestros niños²⁴. El compromiso es asegurar condiciones similares para el desarrollo integral en esta fase crucial como lo es la primera infancia, fortalece las bases familiares y comunitarias y los servicios públicos dirigidos al desarrollo infantil.

La actual generación de brasileños es la primera de la historia que no ha convivido con el flagelo del hambre durante sus etapas iniciales de desarrollo²⁵.

23 N. de T.- Se refiere al descubrimiento de grandes reservas de hidrocarburos en la parte del pre-sal del Océano Atlántico.

24 RADELLA y al. (2013).

25 El Informe "Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo" presentado en septiembre del 2014 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) indicó que Brasil salió del Mapa del Hambre.

Tenemos que garantizar que sea también la primera con amplio acceso a las guarderías. Los gobiernos federal, estatales y municipales, la sociedad civil organizada, los empresarios y trabajadores deben firmar un pacto por la primera infancia, con previsión de ampliar la cobertura de plazas en la guarderías de forma equitativa. Tenemos que reducir las diferencias en el acceso a las guarderías en virtud de los ingresos.

La universalización de la matrícula de niños de 4 a 6 años en la educación infantil, prevista para el 2016, permitirá la extensión de la estructura de acompañamiento de la asistencia de los niños del Programa Bolsa Familia también para este grupo etario. La lógica aquí no es de inclusión como condicionalidad en el Programa, pero sí de garantizar el acceso y acompañamiento de la trayectoria, buscando la alfabetización de estos niños a la edad adecuada.

Debemos ofrecer una educación integral en todos los territorios más pobres (escuelas con un alto porcentaje de niños del Programa Bolsa Familia) y en las zonas más violentas de las grandes ciudades, como una forma de reforzar el aprendizaje y ampliar las alternativas al trabajo precoz y a las actividades ilegales.

Juventud

La transición de la escuela primaria a la secundaria se configura como un real embudo. Por lo general, el joven más pobre y más vulnerable es excluido del sistema educativo en este momento crítico, o un inclusive poco antes de él. Aumentar la escolaridad, reduciendo el absentismo, es un gran desafío que el MEC reconoce y trata de enfrentar.

Ampliar los estímulos para ingresar y permanecer en el enseñanza media y aumentar el atractivo del sistema educativo son pasos importantes, así como también lo es combinar la educación formal con oportunidades de preparación para el mundo del trabajo. En este sentido, el MEC viene actuando para avanzar en el proceso de mejorar la calidad de los cursos ofrecidos por el Pronatec, reforzando la posibilidad de estudiar y de cualificarse al mismo tiempo.

La expectativa de acceso a la enseñanza superior mediante el incremento de plazas en las universidades e institutos federales juega un papel muy importante en la ampliación del horizonte de expectativas de los jóvenes pertenecientes a familias pobres. En este contexto, el mantenimiento y fortalecimiento del Programa Universidad para Todos (Prouni), del Programa de Financiación Estudiantil (Fies) y del sistema de cuotas, resulta muy importante para los brasileños, que hasta hace poco no tenían ni siquiera la posibilidad de soñar con la universidad.

Para aquellos que opten por ingresar en el mundo laboral después de la enseñanza media, es necesario realizar un esfuerzo conjunto en varias áreas de acción gubernamental para mejorar la transición de la escuela al trabajo. Tenemos que abrir el abanico de oportunidades: cursos de cualificación, orientación profesional, estímulos y apoyo al emprendimiento y al asociacionismo tienen que estar ampliamente disponibles. El aprendizaje y las prácticas deben revisarse para que se conviertan en mecanismos más eficaces de inclusión.

A los jóvenes que dejaron antes la escuela debemos ofrecer mecanismos para estimular la finalización de sus estudios. El regreso a la escuela para concluir los estudios necesita ser acompañado de una formación para la vida profesional, ampliando las oportunidades de mejorar su vida.

Sin embargo, la agenda de los jóvenes no puede limitarse a la escuela y el trabajo. El ambiente y la cultura deportiva que se formó como un legado de la Copa del Mundo y las expectativas de los Juegos Olímpicos, deben aprovecharse. Tenemos que priorizar el estímulo para la práctica deportiva, así como la democratización del acceso a la cultura y el incentivo a la producción artística.

Por último, para enfrentar la violencia, que afecta especialmente los jóvenes negros, debemos profundizar las enseñanzas del Programa Juventud Viva. Es importante que se combine una estrategia contra la violencia con políticas efectivas de concientización de los jóvenes en cuanto a los riesgos de las drogas y de la prevención de los embarazos precoces.

Mejor integración profesional para los más necesitados

El mantenimiento de una dinámica de crecimiento económico es esencial para la mejora de la inclusión de los más pobres. Sin embargo, para dar un mejor uso a las oportunidades generadas por el dinamismo económico, tenemos que aumentar la escala y la calidad de las diversas iniciativas en curso.

El éxito del Pronatec dirigido al público del Brasil sin Miseria permite establecer metas aún más ambiciosas en el campo de la formación profesional. La demanda actual supera las 500 mil plazas por año. Conectar las grandes obras e inversiones en curso en el país con las iniciativas de formación profesional debe ser uno de los frentes para mejorar la calidad de la acción destinada a los más pobres.

Para dar un salto cualitativo todavía mayor respecto a las iniciativas de inclusión productiva es necesario fortalecer la integración entre los procesos formativos y los mecanismos de intermediación de mano de obra, incluyendo la implementación de un sistema informático para reducir los costes en la búsqueda para la contratación, tanto para trabajadores como empleadores.

El programa de microcrédito productivo orientado – denominado Crecer, debe ampliarse a todo el territorio nacional, a través de bancos públicos y privados, y de la red de operadores de microcrédito. Incluso con todos los avances recientes, esta política todavía está muy concentrada en la región del Nordeste, y necesitamos distribuirla mejor por el resto del territorio nacional.

La prestación de asistencia técnica a los dueños de los pequeños negocios, es un estímulo a su formalización como micro-emprendedores individuales (MEI) y un apoyo a las iniciativas de economía solidaria y asociacionismo, ámbito que todavía tiene un gran potencial de crecimiento. Sin embargo, la forma de esta expansión se debe discutir más.

Aumento de las oportunidades en el campo

La experiencia del Brasil sin Miseria permite concluir que la estrategia de inclusión productiva rural puede transformar la realidad del agricultor familiar, incluso en las condiciones más adversas. La garantía de agua para consumo y producción, unido a la asistencia técnica, recursos de fomento, insumos (semillas y sementales) y apoyo a la comercialización tiene efectos sorprendentes. Se suma a todo esto la expansión del Programa Cosecha Garantizada, un gran instrumento de viabilizar la convivencia con la sequía. Debemos mantener y fortalecer todos estos avances.

Debemos concluir el acceso universal al agua potable en el Nordeste y el papel del Programa Agua para Todos debe ampliarse especialmente al Norte y Centro-Oeste del país, con tecnologías adaptadas a estas regiones.

Las tecnologías de agua para la producción aparecen como una prioridad del Programa Agua para Todos en el futuro. Las tecnologías de recogida de agua de lluvia como cisternas – calçadão y barragens subterrâneas²⁶ deben combinarse con los patios productivos que proporcionan alimentos para el consumo de las familias y excedentes para generar ingresos.

La integración de las acciones de inclusión productiva, teniendo en cuenta el amplio conjunto de las políticas (asistencia técnica, Fomento, agua para consumo y producción, Cosecha Garantizada, microcrédito productivo orientado, compras públicas, etc.), debe tener como norte objetivos más ambiciosos que el Brasil sin Miseria. Esta estrategia tendría como hilo conductor la asistencia técnica, transformada en un servicio permanente para las familias.

²⁶ Ver definiciones en el capítulo “El Programa Agua para Todos: una poderosa herramienta contra la pobreza”, en este volumen.

Además, es necesario ampliar el acceso al crédito y a los canales de compras públicas en todos los municipios, utilizando sus mercados institucionales (adquisiciones realizadas por el poder de compra público) para realizar compras locales. La integración del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) con el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y el diálogo con los agentes privados continuará promoviendo la mejora de los alimentos que consumen los niños en las escuelas y la diversificación y cualificación de la oferta al mercado privado, fortaleciendo la economía local.

Con la ampliación de la vertiente rural del Pronatec será posible expandir la cualificación profesional y garantizar la sintonía entre la demanda de fuerza de trabajo y la cualificación de los trabajadores, ampliando la inserción de profesionales también en el campo.

La agenda nacional del trabajo decente debe ser la guía para superar la precariedad del trabajo asalariado agrícola, poniendo fin al trabajo esclavizante y degradante.

La reforma agraria, la regularización de la tenencia de la tierra y el derecho al territorio también son importantes instrumentos de inclusión social y productiva y de mejora de la calidad de la vida en el campo.

También es necesario que exista un compromiso por la promoción y mejora de la calidad de los servicios en el campo, en particular en las áreas de saneamiento, vivienda, agua, energía eléctrica, salud y educación. Como ya ha sido destacado por el MEC, se debe prestar atención especial a los miles de escuelas rurales con hasta 60 alumnos cada una.

Gestión

En el ámbito de la gestión, se necesita garantizar el uso del Registro Único como una herramienta para identificar otras necesidades más allá de los ingresos

que tienen las personas. Debe volver a discutirse sobre los plazos y las formas de actuación junto con los mecanismos de mejora de la calidad de las informaciones del Registro Único, que deben mejorarse con el objetivo de consolidar su uso como una vía de acceso de la población pobre y extremadamente pobre a los programas y servicios como: Mi Casa Mi Vida, saneamiento básico, equipamientos de seguridad pública, deporte, cultura y ocio.

Por último, para que sea todavía más eficaz la lucha contra la pobreza y para promover el desarrollo inclusivo y sostenible, debemos fortalecer el enfoque territorial en las acciones de lucha contra la pobreza, trabajando de forma intersectorial y promoviendo la participación de diferentes actores en la elaboración e implementación de las estrategias que tengan en cuenta las especificidades sociales, económicas y ambientales de cada territorio. La formulación de estrategias para hacer frente a las especificidades de la población indígena y de los pueblos y comunidades tradicionales, debe garantizar que el conjunto de las políticas públicas les llegue de forma plena, superando las dificultades relacionadas al aislamiento geográfico, asegurando y protegiendo sus territorios y medios de vida, y promoviendo acciones de inclusión social y productiva que respeten su cultura y su formas de organización. Esto, sigue siendo un desafío.

CONSIDERACIONES FINALES

Acercándose el final del plazo de ejecución del Plan Brasil sin Miseria, todos los objetivos previstos están próximos a cumplirse, e incluso algunos de ellos ya fueron superados con amplitud, como hemos demostrado en este texto y a lo largo de este libro. Son resultados que se lograron gracias a los múltiples esfuerzos realizados por parte de todos los implicados en el Plan, y que no deben tomarse como una especie de evolución necesaria que ocurre de forma natural. Como quedó claro a lo largo de esta publicación, en realidad, estas fueron las consecuencias de una decisión política firme, de excelencia en la gestión por parte de los equipos técnicos y de

mucho sudor durante la ejecución de las políticas, tanto a nivel federal como en los estados y municipios. Es importantísimo reconocer estos resultados porque significa, al fin y al cabo, fortalecer la agenda de inclusión que puso el combate a la miseria en el centro de la agenda del gobierno.

A pesar de tantos avances, se debe admitir que, aún continúan los juicios sobre los beneficiarios, en la perspectiva de una supuesta sociedad dual: los que trabajamos y contribuimos versus los que reciben y se aprovechan. Esta vuelta al “hacerse cargo” por parte de los pobres de su situación, demuestra que superar la pobreza puede ser tan difícil como superar los prejuicios. Pero no vamos a desalentarnos por esto, porque sabemos que esta escisión es ficticia. Sabemos que la población más pobre trabaja, y trabaja mucho, y emprende, y tiene voluntad de luchar. Las estrategias de inclusión productiva del Brasil sin Miseria dejaron claro que los pobres no quieren limosnas. Lo que ellos quieren son oportunidades. Cuando las consiguen, se agarran a ellas con todas sus fuerzas, a pesar de las adversidades.

Todo esto es motivo de orgullo para todos nosotros los que implementamos la estrategia de superación de la pobreza extrema, así como para todo Brasil. No hay ninguna duda de que hoy vivimos en un país mejor, más justo y menos desigual. Y que necesitamos, queremos y podemos ir mucho más allá. Cerramos este libro haciendo un balance que refuerza el compromiso con el país que anhelamos: un Brasil con más igualdades y oportunidades para todos. Muchos fueron nuestros logros, pero está claro que *el final de la miseria es sólo el comienzo*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. The World Bank Group Goals. End extreme poverty and promote shared prosperity. Disponible en: <<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/WB-goals2013.pdf>>. Acceso en: 17 out. 2014.

CASTEL, Robert. A Metamorfose da Questão Social. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Ações premiadas no 18º Concurso de Inovação na gestão Pública Federa. Brasília: ENAP, 2014.

LOPEZ-CALVA, L.; LACHS, S.; FRUTTERO, A. Medindo pobreza crónica no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília, n.22. (en imprenta).

RASELLA, D. et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. The Lancet (www.thelancet.com), 15 de maio de 2013. Disponible en: <[http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60715-1](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60715-1)>. Acceso en: 17 out. 2014.

VAZ, A.C. Notas críticas conceituais e metodológicas referentes ao IPS – Índice de Progresso Social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Estudo Técnico Sagi n. 08/2014. Disponible en: <www.mds.gov.br/sagi>. Acceso en: 17 out. 2014.



THE WORLD BANK



PLANO
**BRASIL
SEM
MISÉRIA**

Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA





THE WORLD BANK



PLANO
**BRASIL
SEM
MISÉRIA**

Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

