



Oficina Internacional del Trabajo
Departamento de Seguridad Social

Bolsa Família en Brasil: Contexto, Concepto e Impacto

Ginebra, Marzo de 2009

109B09/28
span cp.5

Indice

	Página
1. Introducción.....	1
2. Programas de Transferencias monetarias en Brasil.....	4
3. <i>Bolsa Família</i> en una mirada	8
Fundamento.....	8
Contexto histórico y marco institucional	9
Prestaciones, proceso de selección y focalización	9
Condicionalidades	12
Papel y responsabilidades	13
3. Evaluación del impacto	14
Focalización.....	14
Consumo de los hogares	15
Empleo	15
Educación.....	15
Trabajo Infantil	16
Vacunación y nutrición	16
4. Comentarios finales y debate sobre el futuro.....	17
Vínculo pero no sustituye a otras políticas sociales.....	17
Desde una perspectiva basada en los incentivos a un enfoque basado en los derechos.....	18
Anexo. Programas de Transferencias monetarias condicionadas en América Latina por año y cobertura.....	21
Bibliografía.....	23

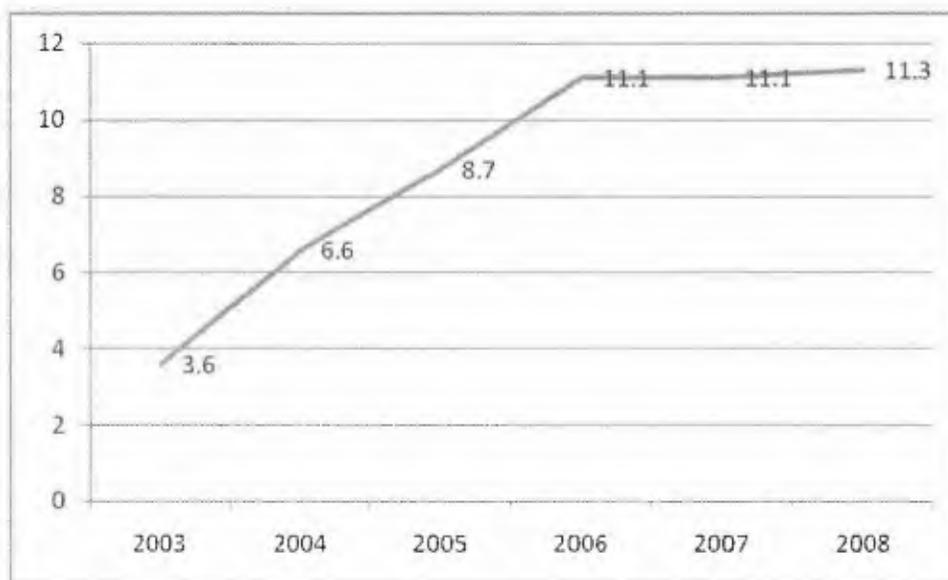
1. Introducción

Bolsa Família es el programa de transferencias monetarias condicionadas más grande del mundo. A finales de 2008, había cubierto a aproximadamente 11,3 millones de familias, 46 millones de personas, lo que corresponde a una cuarta parte de la población, a un costo anual de 4,5 mil millones de dólares de los Estados Unidos ¹ (0,4 por ciento del PIB).

Lanzado en 2003, el programa otorga un apoyo al ingreso a las familias pobres, sujeto al cumplimiento de determinados requisitos de desarrollo humano, tales como la asistencia escolar, vacunación, control nutricional, exámenes prenatales y postnatales. Para los niños y niñas en riesgo de trabajo infantil, existe el requisito adicional de participación en actividades socio-educacionales. Desde su creación su cobertura se ha expandido rápidamente. El número de beneficiarios se ha triplicado en cuatro años habiendo pasado de 3,6 millones en 2003, a 11,1 millones en 2006 (gráfico 1), habiendo llegado a alrededor del 75 por ciento del número estimado de familias pobres.

Recientemente, el gobierno anunció una nueva extensión del programa como una de las medidas centrales del paquete de lucha contra la crisis. Con esta iniciativa anticíclica, se espera la inclusión de 1,3 millones de nuevos beneficiarios y la mitigación del impacto de la crisis entre los más vulnerables y la promoción del consumo. Como las familias de bajos ingresos tienen una elevada propensión a consumir, esta medida puede contribuir a aumentar la demanda por alimentos y bienes de consumo básico que son producidos sobre todo en el ámbito local.

Gráfico 1. Número de beneficiarios de Bolsa Família a diciembre de cada año



Fuente: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

Se han implementado programas similares en 16 países de América Latina, cubriendo alrededor de 70 millones de personas o el 12 por ciento de la población de la región (anexo). Debido a que el interés en el concepto se ha extendido más ampliamente, en 2007, se lanzó una iniciativa experimental de transferencias monetarias condicionadas en la

¹ MDS, 2009.

Tipo de cambio de Naciones Unidas para enero 2009 US\$ = R\$ 2,3

ciudad de Nueva York con el objeto de reducir la pobreza urbana, mediante el otorgamiento de incentivos financieros a fin de mejorar la salud, la educación de los niños, las capacidades de los adultos y la empleabilidad. Otras ciudades de los Estados Unidos vienen siguiendo su desarrollo y prevén la implementación de estrategias similares ².

En Brasil, *Bolsa Família* ha contribuido en gran medida a la mejora de la distribución de los ingresos y a la reducción de la pobreza. Hasta finales de la década de los noventa, el país permanecía persistentemente en el grupo de los 5 países del mundo con la distribución más desigual de los ingresos y, con un coeficiente de Gini cercano a 0,6. Desde 2001, este indicador ha disminuido de manera constante hasta alcanzar el nivel de 0,55 en 2007, lo que representa la tasa más baja en la historia reciente del país ³.

Por su parte, el país pudo celebrar la consecución del Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo a la reducción de la pobreza, 10 años antes de la fecha límite establecida en 2015 por las Naciones Unidas. En comparación con 1990, el número de personas que viven con un dólar de los Estados Unidos al día, PPA ⁴ se redujo a más de la mitad, disminuyendo del 8,8 por ciento en 1990, al 4,2 por ciento en 2005 ⁵.

Dado a su enfoque multidimensional e integrado, la experiencia brasileña en relación con su programa de transferencias monetarias condicionadas, puede ser vista como un reflejo sólido de una Agenda Nacional de Trabajo Decente. El éxito del programa en la ampliación de la protección social a un costo accesible, dentro de un plazo muy breve, debe considerarse como un notable avance para el país. Dentro de cuatro años, 11 millones de personas disfrutaran de una red de protección social mediante la afiliación a un régimen de apoyo al ingreso básico, a un costo equivalente al 0,4 por ciento del PIB. Así, el modelo brasileño es un excelente ejemplo de cómo es posible llevar a cabo un proceso rápido y masivo de inclusión social a un costo relativamente bajo. La experiencia brasileña es coherente con varios estudios y simulaciones llevadas a cabo por la OIT que muestran que los países en desarrollo pueden permitirse la implementación de paquetes de protección social adecuados y relativamente amplios, incluso si son de tipo básico ⁶.

El programa incorpora consideraciones de género en su diseño. Los pagos de prestaciones se realizan de preferencia a las madres o mujeres embarazadas. En 2005, el 93 por ciento de los beneficiarios eran mujeres de las cuales, el 27 por ciento eran madres solteras ⁷. Esto indica avances en el otorgamiento de poder a la mujer, en el fortalecimiento de su posición en el hogar, en el aumento de su influencia dentro de la familia, en el aumento de la autoestima y en la reducción de la violencia doméstica.

Otro conjunto de iniciativas que se han puesto en práctica junto con *Bolsa Família*, se refiere al desarrollo de capacidades y habilidades para el empleo. Los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social, junto con los gobiernos locales, vienen trabajando en políticas complementarias para superar los obstáculos al ingreso al mercado laboral y mejorar las capacidades laborales de los beneficiarios. A través del vínculo entre empleo y

² Financial Times, 2008. Sá e Silva, 2008.

³ IPEA, 2008.

⁴ La PPP es el número de unidades de moneda nacional que son necesarias para obtener el poder adquisitivo que es equivalente a un dólar de los Estados Unidos.

⁵ Brasil, 2007.

⁶ ILO, 2009.

⁷ MDS, 2008.

políticas de protección social, se prevé que el programa se convertirá en un ejemplo de buenas prácticas, mostrando cómo los objetivos de política de apoyo a los ingresos y a la inserción laboral, pueden promoverse en un marco de coherencia mutua orientado a la reducción de la pobreza y al desarrollo humano.

Un importante beneficio contingente del programa es la “inclusión financiera”. Debido a que los pagos se efectúan a través del sistema bancario, una proporción significativa de la población pobre de Brasil, ha obtenido acceso a una cuenta bancaria, tarjetas de débito y de crédito y servicios financieros. Además, se han puesto a prueba o con carácter experimental iniciativas de microcrédito y servicios de desarrollo empresarial para las microempresas.

Bolsa Família también ha venido funcionando para muchos brasileños como una puerta de salida del trabajo forzoso. En diciembre de 2005, las víctimas que se salvaron del trabajo forzoso perciben automáticamente prestaciones de desempleo, y aquellos con hijos son inscritos en el programa de transferencias monetarias condicionadas.

Un desafío importante que debe abordarse a través de *Bolsa Família* es la lucha contra el trabajo infantil. El Programa por la *Erradicación del Trabajo Infantil* (PETI) que funcionaba anteriormente, se fusionó con el nuevo sistema de transferencias monetarias condicionales, con el objetivo de optimizar la racionalización de los procedimientos burocráticos y la eficiencia. Una serie de medidas socio-educativas complementarias han sido implementadas en colaboración con el Ministerio de la Educación y la participación en estas actividades es una de las condicionalidades de *Bolsa Família*.

Por último, los objetivos del programa incluyen los resultados en las áreas de salud, educación, nutrición y seguridad alimentaria, los cuales reflejan aspectos de la Agenda del Trabajo Decente, además haber atraído la atención de otras agencias de Naciones Unidas como la OMS, la FAO y la UNESCO ⁸.

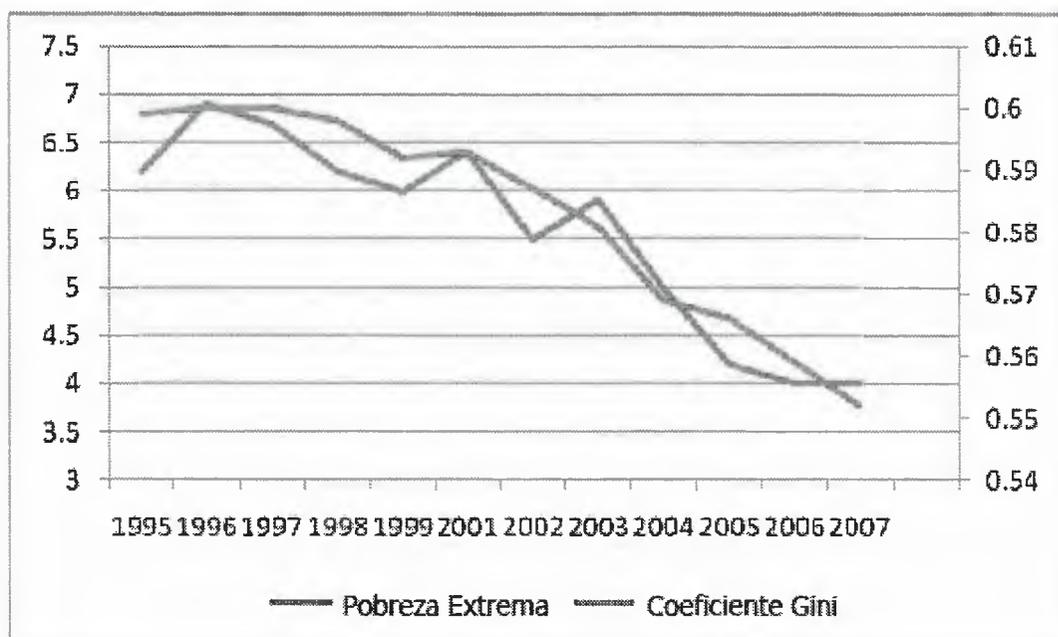
El presente documento ofrece una breve visión de conjunto de los fundamentos, diseño y gestión de *Bolsa Família* como un programa entre los muchos e transferencias monetarias existentes en Brasil. Incluye una revisión de los principales estudios y de las evaluaciones del su impacto, realizados recientemente por instituciones brasileñas e internacionales y por universidades. Su objetivo es identificar las fortalezas y limitaciones que podrían tomarse en consideración en los futuros debates en el marco de la Agenda de Cooperación Técnica Sur-Sur de la OIT.

⁸ Ver, por ejemplo: Handa, S. and Benjamin Danvis. 2006; Reimers, F et al., 2006.

2. Programas de Transferencias monetarias en Brasil

En la última década, Brasil ha experimentado una notable y rápida mejora en la distribución de los ingresos, impulsada principalmente por la reducción de la pobreza extrema (gráfico 2). En un grupo de países, incluyendo Suecia, Holanda, Canadá y Francia, el desarrollo de sus estados de bienestar fue asociado con la disminución sostenida del Coeficiente de Gini a una tasa promedio de 0,3-0,5 puntos porcentuales por año durante períodos prolongados de tiempo (20-25 años). En Brasil, esta medida de desigualdad se redujo en 0,7 puntos porcentuales por año entre 2001 y 2007 ⁹.

Gráfico 2. Brasil: Evolución del coeficiente de Gini y la extrema pobreza (Ingreso *per cápita* de menos de 1 dólar de los Estados Unidos al día, PPA) en porcentaje de la población total (1995-2007)



Fuente: Brasil 2007 y IPEA, 2008.

El mejoramiento de los indicadores sociales de Brasil ha sido impulsado por la extensión de la protección social a través de los programas de transferencias monetarias condicionadas, incluyendo *Bolsa Família*, y otras políticas más amplias de seguridad social. A lo largo de la década de 1990, mientras que la mayoría de los países de América Latina privatizaban sus sistemas de seguridad social, las estrategias de reforma del modelo brasileño, se centraron en el fortalecimiento del sistema público basado en el reparto y la extensión de la cobertura de la seguridad social ¹⁰.

Desde la reforma constitucional de 1988, los gobiernos han puesto en práctica medidas para crear un amplio sistema de protección social que combina tres componentes fundamentales: (i) un régimen no contributivo de seguridad social para trabajadores rurales; (ii) un sistema de asistencia social de pensiones de vejez y de invalidez sujeto a la verificación de recursos, y (iii) el programa de transferencias monetarias condicionadas en el que se centra el presente documento.

⁹ Soares, 2008.

¹⁰ Ver Pinheiro, 2005.

En 2007, estas transferencias de dinero representaban en total el 2,5 por ciento del PIB y el 11 por ciento de los gastos del gobierno federal, beneficiando directamente a 21,9 millones de personas (cuadro 1). Incluyendo el sistema de seguro social urbano, los gastos sociales ascienden al 37,5 por ciento del gasto público federal y al 8,4 por ciento del PIB.

El régimen rural no contributivo cubre a 7,5 millones de personas a un costo del 1,5 por ciento del PIB y otorga prestaciones de vejez, supervivencia, invalidez, pensiones por accidentes de trabajo junto con prestaciones de enfermedad y de maternidad. El régimen protege a los trabajadores rurales y a sus familiares que viven en la economía informal o en las zonas rurales en economías de subsistencia. Los criterios de elegibilidad para la pensión de vejez son: 60 años de edad para los hombres y 55 años para las mujeres, y al menos 15 años de servicio en la agricultura, el sector de la pesca o actividades similares en el sector rural. La prestación está vinculada al salario mínimo el cual es equivalente a 202 dólares de los Estados Unidos. El programa se financia en gran parte con los impuestos generales. Una contribución especial sobre las ventas de los productos agrícolas representa el 12,5 por ciento del total de los gastos rurales.

Cuadro 1. Programas de Transferencias monetarias en Brasil – 2007

	Beneficiarios (millones)	% del gasto del gobierno federal	% del PIB
Régimen de seguridad social para trabajadores del sector privado (pensiones)	22,1	33,0	7,4
Régimen de seguros sociales urbanos	14,6	26,5	5,9
Régimen rural no contributivo	7,5	6,5	1,5
Régimen de asistencia social	3,1	2,7	0,6
<i>Bolsa Família</i>	11,3	1,8	0,4
Total	36,5	37,5	8,4

Fuente: Ministério da Previdência Social. 2008a, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2008 and Banco Central do Brasil. 2008.

Las pensiones de asistencia social sujetas a la verificación de recursos que forman parte del Programa de Beneficios de Prestaciones Monetarias Continuas (BPC), son pagadas a los discapacitados y a los adultos mayores con ingresos familiares *per cápita* inferiores a la cuarta parte del salario mínimo (50 dólares de los Estados Unidos). La edad límite es 65 años para hombres y mujeres y la prestación es también indexada con arreglo al salario mínimo y es financiada por los impuestos generales. A finales de 2007, se habían inscrito 3,1 millones de beneficiarios, a un costo equivalente al 0,6 por ciento del PIB.

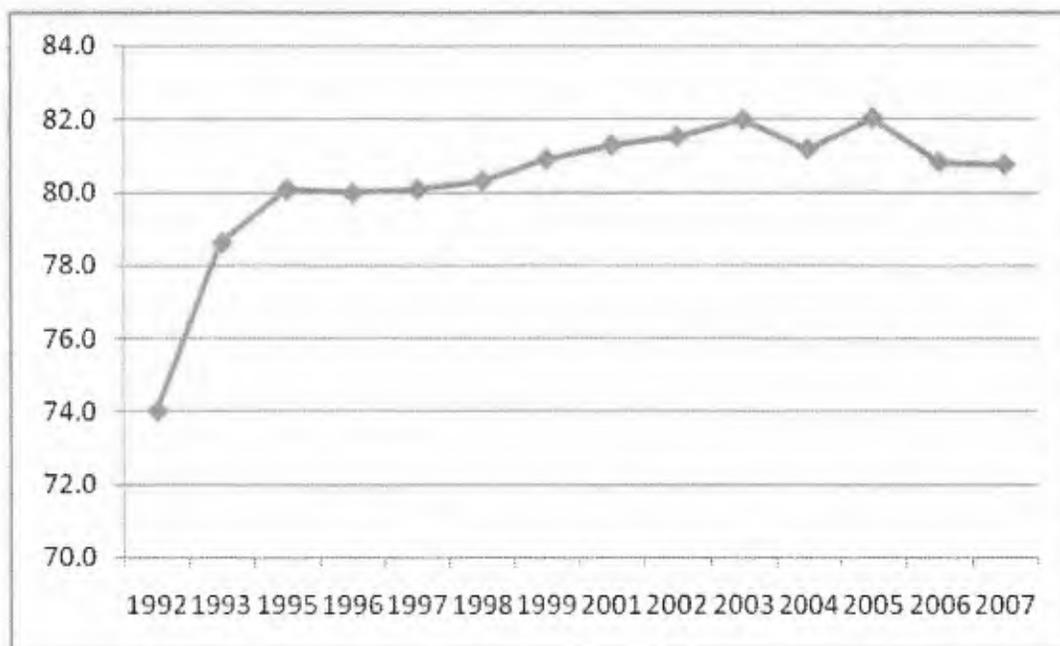
El régimen rural no contributivo de pensiones y el sistema de asistencia social en conjunto costaron 5 veces más que el presupuesto asignado a *Bolsa Família* y llegaron casi el mismo número de personas. El monto de la prestación de *Bolsa Família* es muy inferior por cuanto está diseñado para funcionar como un complemento del ingreso mientras que las otras prestaciones deben servir como sustitución de los ingresos ¹¹.

Los programas de transferencias monetarias no condicionadas son responsables de la notable extensión de la cobertura de la protección social entre las personas de edad avanzada. De acuerdo con la encuesta nacional de hogares, el porcentaje de la población de

¹¹ Medeiros et al., 2008.

más de 60 años de edad que percibe una prestación de seguridad social o que paga una cotización a un régimen de pensión, aumentó del 74 por ciento en 1992 a 81 por ciento en 2007 (gráfico 3).

Gráfico 3. Brasil: Porcentaje de la población de más de 60 años que percibe prestaciones de seguridad social o que cotizan a los regímenes de pensiones (1992-2007)



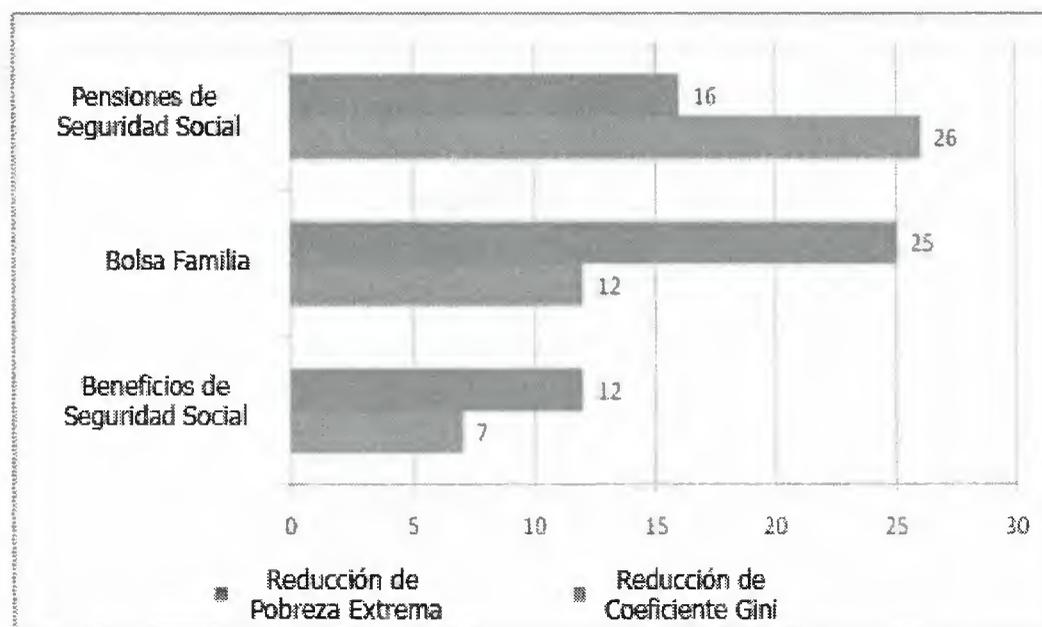
Fuente: Ministério da Previdência Social, 2008b.

Más de la mitad del número total de beneficiarios de la seguridad social percibe una prestación equivalente al piso previsional, la cual está vinculada al salario mínimo (202 dólares de los estados Unidos). Desde 1995, los sucesivos gobiernos han adoptado una política de ajustes reales del salario mínimo, haciendo efectivamente que suba el piso previsional y, en consecuencia, duplicando su valor real en los últimos 10 años.

La combinación de la extensión de la cobertura y del aumento de los valores de las prestaciones, se tradujo en un impacto significativo en los niveles de pobreza. Las transferencias monetarias por si solas apenas explican la mitad de la mejora en la distribución de los ingresos y en la pobreza de 2001 hasta 2005. Hasta el 25 por ciento de la reducción de la pobreza extrema (1 dólar de los Estados Unidos por día, PPP) se puede atribuir a *Bolsa Família*¹², mientras que los ajustes en el piso previsional vinculado al salario mínimo explican el 26 por ciento de la mejora en la distribución del ingreso (gráfico 4).

¹² Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008.

Gráfico 4. Contribución de las transferencias monetarias gubernamentales en la disminución de la desigualdad y de la pobreza extrema 2001-2005 (%)



Fuente: Paes de Barros, 2006.

Sin embargo, Bolsa Família, ha producido un mayor impacto en términos de la mitigación de la pobreza extrema en comparación con otros programas, debido a sus características de focalización. Las transferencias de la seguridad social representan una mayor proporción del total de los ingresos familiares y, en consecuencia, tienen un mayor impacto en la distribución del ingreso.

Se han llevado a cabo varios para evaluar otros impactos cualitativos y cuantitativos de las pensiones incondicionales no contributivas en Brasil. La OIT y HelpAge International concluyeron que si bien las pensiones no contributivas están dirigidas a los adultos mayores, en Brasil éstas son compartidas entre los miembros de los hogares, incentivando así la cohabitación. Los autores del estudio argumentan que la prestación desempeña un papel importante en la reducción de la vulnerabilidad familiar y reduce la probabilidad de una disminución de los niveles de vida ¹³.

Otro estudio realizado entre las comunidades que viven en reservas extractivas en la Amazonía brasileña, concluyó con que las prestaciones pueden servir como una forma de seguro contra la variabilidad estacional o pérdida de los ingresos procedentes de las zafas de productos cosechados en la selva, lo que desalienta la migración a las zonas urbanas. En las zonas indígenas, las transferencias monetarias se utilizan para financiar los bienes públicos en beneficio de toda la comunidad, incluyendo no sólo alimentos, medicinas y el transporte (por ejemplo, combustible, lanchas y motores), sino también los rituales religiosos y festividades que fortalecen las tradiciones y el papel de los adultos mayores dentro del grupo. Las tasas de mortalidad infantil probablemente son más bajas como resultado de las pruebas prenatales que se requieren como condición de acceso a las prestaciones de maternidad. Esta investigación también ha demostrado cómo los ingresos regulares pueden impulsar el desarrollo local, la financiación de pequeñas empresas rurales y las estructuras informales del microcrédito. Además, las pensiones rurales han fortalecido el papel de los sindicatos y de las asociaciones políticas que representan a los trabajadores rurales en la selva, lo que ha surgido principalmente del certificado de

¹³ HelpAge International, 2003. Bertranou et al., 2002.

afiliación que forma parte de las pruebas materiales utilizadas por el sistema de seguridad social para validar los derechos de los trabajadores rurales ¹⁴.

Bolsa Família es parte de una familia de grandes programas de transferencia monetaria aplicado a lo largo de las últimas décadas, los cuales han establecido diversas formas de apoyo a un ingreso básico para las familias expuestas a diferentes contingencias en el ciclo de vida. Si bien, las pensiones no contributivas están dirigidas a personas de edad avanzada y a los discapacitados y tienen una función de sustitución de ingresos, *Bolsa Família* se centra en las familias pobres con hijos y combina el apoyo al ingreso y las funciones de desarrollo humano.

3. *Bolsa Família* en una mirada

Fundamento

El programa trata de abordar objetivos relacionados con la reducción inmediata de la pobreza, junto con la promoción del desarrollo a largo plazo del capital humano. El apoyo al ingreso, es ofrecido a las familias pobres a través de la transferencias monetarias, siempre y cuando los beneficiarios cumplan determinadas obligaciones de comportamiento, tales como garantizar la asistencia escolar de lo(a)s niño(a)s y adolescentes, el control prenatal y postnatal y la participación en los programas de nutrición y de vacunación. Para los grupos expuestos al riesgo de trabajo infantil existen condicionalidades adicionales relacionadas con actividades socio-educacionales

El fundamento para el diseño del programa es que las familias pobres pueden estar probablemente atrapadas en la pobreza durante varias generaciones, sino están en condiciones de acceder a recursos (por ejemplo, educación, salud, capital financiero y redes) que puedan aumentar su movilidad social. Los niños y niñas pobres posiblemente se convertirán en adultos pobres, a menos que se tomen medidas para mejorar sus capacidades habilidades, evitar el trabajo infantil y brindarles las condiciones para que superen las barreras sociales y económicas a las que hacen frente sus padres. Condicionando el apoyo a los ingresos de las familias de bajos recursos a la inversión de capital humano de la siguiente generación, *Bolsa Família* tiene como objetivo romper este ciclo intergeneracional de privación y de pobreza.

El programa combina, en consecuencia, la asistencia social tradicional con la inversión social. Está diseñado para aumentar simultáneamente los ingresos de las familias pobres y para brindar incentivos para la formación del capital humano. Sus intervenciones otorgan la prioridad a las fases específicas del ciclo de vida humano, centrándose, por ejemplo, en la nutrición y en la asistencia médica durante el embarazo y en los primeros años de vida, y también en la educación primaria y secundaria.

Históricamente, el marco institucional para la política social en Brasil ha sido fragmentado. Sin embargo, *Bolsa Família* hace un llamado a la integración, tanto vertical como horizontal, entre los sectores sociales — salud, educación primaria, asistencia social — y en los distintos niveles del gobierno — nacional, estatal y municipal — focalizándose en las necesidades básicas de las familias más vulnerables, a fin de lograr la coherencia y la eficacia de las políticas sociales.

¹⁴ Pinheiro and Alvarez, 2001.

Contexto histórico y marco institucional

El primer programa documentado de transferencias monetarias condicionadas en América Latina fue *Bolsa Escola*. Esta iniciativa fue implementada por primera vez a principios de 1995, en el ámbito local en los suburbios de Brasilia y en la Ciudad de Campinas (São Paulo), extendiéndose posteriormente a más de un centenar de municipios y estados. En 1996, el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil [PETI] fue creado en el ámbito federal, con la misma naturaleza pero con el objetivo implícito en su nombre. *Bolsa Escola* fue transformado en un programa nacional en 2001, y se extendió a todo el país. Mientras tanto, en 1997, México fue el primer país en establecer un programa a escala nacional, el cual inicialmente se llamó Progresá y posteriormente fue rebautizado como *Oportunidades*¹⁵.

Bolsa Família fue creado en 2003, en el marco del programa *Fome Zero* (Hambre Cero), a efectos de erradicar el hambre y la extrema pobreza, mediante la fusión de *Bolsa Escola* con otros tres programas destinados a garantizar la seguridad del acceso a alimentos y combustible. En 2006, PETI también se integró a este programa de transferencias monetarias condicionadas.

Es importante señalar que en 2004, el Congreso brasileño aprobó una ley que establecía el derecho a un ingreso básica universal para todos los ciudadanos que vivían en el país al menos durante 5 años. Sin embargo, ante las limitaciones presupuestarias, se decidió que la ley debía aplicarse de manera gradual, concentrándose inicialmente en los grupos más vulnerables. Algunas agrupaciones políticas y comentaristas apoyan, de hecho, la idea de que *Bolsa Família*, debería representar el primer paso hacia un programa plenamente integral de ingreso básico universal¹⁶.

Prestaciones, proceso de selección y focalización

Bolsa Família es gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre (MDS), en coordinación con los Ministerios de Salud y Educación, el banco estatal *Caixa Econômica Federal*, los estados, los municipios y los interlocutores sociales a nivel local.

Hasta finales de 2007, el programa fue financiado en parte por un impuesto provisional sobre las transacciones financieras (CPMF); lo que podría ser visto como una forma, en el contexto brasileño, de la “tasa Tobin”. No obstante, en 2008, la propuesta de renovar la contribución en esta forma, fue rechazada por el Congreso y como consecuencia, el gobierno está reasignando los recursos de otra línea dentro del presupuesto general del sector social.

Una característica importante es que pone el acento en la unidad familiar, en lugar del individuo o la comunidad. Si bien, el derecho a las prestaciones se establece en el ámbito de la unidad familiar, se espera que la familia en su conjunto debiera asumir la responsabilidad del cumplimiento de los requisitos correspondientes. La prestación se paga con preferencia a las mujeres

El programa está destinado a los hogares que viven con un ingreso mensual *per cápita* inferior a 52 dólares de los Estados Unidos, considerados para fines del programa como familias pobres. Este valor equivale aproximadamente a una cuarta parte del salario

¹⁵ Lindert et al., 2007.

¹⁶ Lavinás, 2006; Suplicy, 2009.

mínimo nacional y es 40 por ciento inferior a la línea de pobreza urbana calculada por la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL) ¹⁷.

El valor de las prestaciones varía según el ingreso del hogar, el número de los miembros de la familia que son niños, incluidos los adolescentes de hasta 17 años de edad, y/o las mujeres embarazadas. Las prestaciones mensuales pagadas por *Bolsa Familia* son de 8,70 dólares de los Estados Unidos por hijo (hasta de 15 años de edad) o mujeres embarazadas, y de 13 dólares de los Estados Unidos por adolescente (de 16-17 años) ¹⁸. Una prestación adicional mensual equivalente a 27 dólares de los Estados Unidos se paga a las familias consideradas extremadamente pobres, es decir aquellas con ingresos *per cápita* inferiores a 26 dólares de los Estados Unidos — independientemente de la composición familiar. En total, una familia en extrema pobreza puede percibir una cantidad mensual que oscila entre 26 y 79 dólares de los Estados Unidos, dependiendo del número de miembros. Ahora bien, la prestación para los hogares considerados pobres, puede variar entre 17 y 52 dólares de los Estados Unidos. De este modo, para los hogares pobres, la transferencia monetaria puede duplicar sus ingresos disponibles y, para los hogares en extrema pobreza, el ingreso disponible puede llegar a cuadruplicarse.

Los instrumentos jurídicos no prevén ninguna indexación automática de las prestaciones en proporción a la inflación o a la evolución de los salarios. Los ajustes de las prestaciones se realizan de forma discrecional, teniéndose en cuenta las limitaciones fiscales imperantes y las presiones políticas. A la fecha, sólo un ajuste de este tipo se ha producido en 2007, el cual fue determinado sobre la base de la variación del aumento acumulado en lo que respecta al índice de precios al consumidor. Se prevé otro ajuste en 2009, en el marco de un paquete contra la crisis.

La inscripción de las familias se lleva a cabo en el ámbito municipal mediante un proceso que está sujeto, en principio, a la verificación de recursos, pero que en la práctica no es totalmente comprobada. Las familias que cumplan los criterios de elegibilidad se presentan a las autoridades locales, acreditadas y formadas por el MDS, para ser inscritos en una base de datos central de los hogares, llamado *Cadastro Unico* (Registro Unico).

En las entrevistas con funcionarios locales, los solicitantes declaran su ingreso familiar y los municipios están obligados posteriormente a realizar visitas a los hogares, al menos al 10 por ciento de los beneficiarios para validar la información. Como una base amplia para la verificación y confirmación de las tendencias en términos de concesión de las prestaciones, el MDS tiene su propia base de datos de información estadística sobre pobreza y vulnerabilidad basada en encuestas de hogares y censos, desglosados por municipios y micro regiones. Esta base de datos es utilizada para calcular las cuotas de la prestación local por municipalidad. La selección del beneficiario se centraliza en el MDS y se basa en la combinación de la estimación de cuotas con el análisis de la información registrada por los municipios.

El Ministerio ha desarrollado, en cooperación con el Instituto Brasileño de Investigación Aplicada (IPEA), el Índice de Desarrollo de la Familia, que es una herramienta utilizada para evaluar el grado de vulnerabilidad de un hogar a la luz de su composición, el acceso a los conocimientos, los ingresos, el desarrollo del niño, las oportunidades de empleo y la vivienda. Este índice está siendo utilizado para mejorar los ratios de focalización.

¹⁷ CEPAL, 2008.

¹⁸ Las familias pueden inscribir un máximo de tres niños y dos adolescentes en el programa, esta disposición está destinada a disuadir el aumento de las tasas de fertilidad.

El Registro Unificado es la herramienta de gestión más importante a disposición de *Bolsa Família*. La tarea de construir una base de datos unificada de asistencia social basada en un sistema de número único de identificación, que sirve como un instrumento de orientación y supervisión, se inició en 2001. El objetivo era reducir la duplicación de registros y de los gastos administrativos para controlar los requisitos de elegibilidad, mejorar la eficiencia y garantizar la coordinación horizontal entre las políticas sociales.

Una de las críticas formuladas por varios autores es que la combinación de un alto grado de descentralización del registro con un proceso de verificación de los ingresos basado en la auto-declaración, puede exponer el proceso de selección a riesgos políticos y a errores de inclusión ¹⁹. Estos factores ciertamente plantean considerables desafíos en términos de eficacia de la focalización. Se adoptaron algunas medidas para paliar el riesgo político, particularmente durante los periodos pre-electorales. En 2006, el programa fue cerrado a nuevas inscripciones durante los tres meses anteriores a las elecciones municipales, mientras que la publicidad y las reuniones políticas o eventos relacionados con el programa fueron prohibidas con sanciones especificadas (en este caso) por la ley electoral. La identificación y registro de los potenciales beneficiarios es descentralizada, pero el cálculo y concesión de los beneficios se centraliza en el MDS, que ha adoptado medidas y controles para mejorar la precisión del proceso de selección y minimizar las interferencias políticas.

Una vez que la elegibilidad de la familia beneficiaria es aprobada, se inicia el pago a través del sistema bancario por el banco estatal *Caixa Econômica Federal*. Las prestaciones se pagan sobre una base mensual directamente a las familias, sin intermediarios, a través del sistema de transacción electrónica.

Los beneficiarios están en condiciones de retirar la transferencia monetaria a través de una red nacional, compuesta por sucursales locales, tiendas de loterías y otras agencias subcontratadas, utilizando la tarjeta de prestaciones que también puede ser empleada como tarjeta de pago. En la actualidad hay más de 32 mil puntos en los que se pueden retirar las prestaciones. El sistema ayuda a reducir la corrupción, en particular garantizando la recepción del dinero y un proceso desvinculado de los políticos o de los partidos políticos.

Para muchos brasileiros, *Bolsa Família* ha proporcionado la puerta a través de la cual han adquirido la entrada en el sistema bancario y financiero. La inclusión financiera aporta el acceso a una gama de productos y servicios financieros, incluyendo cuentas bancarias, microcréditos, seguros, ahorro y asesoramiento. Se han llevado a cabo en algunos municipios proyectos piloto que ofrecen una más amplia gama de servicios financieros a los beneficiarios de *Bolsa Família*. Recientemente, los Ministros del Trabajo y Desarrollo Social han firmado un acuerdo para la aplicación de iniciativas de microcrédito destinadas a los beneficiarios del programa de transferencias monetarias condicionadas.

De acuerdo con el MDS, el 54 por ciento de los beneficiarios son trabajadores rurales. Gran parte de ellos son mujeres que trabajan en el ámbito doméstico y en la economía de subsistencia. En las áreas rurales, el programa llega a varios grupos e poblaciones indígenas y comunidades *quilombolas* ²⁰ con grande presencia de mujeres indocumentadas, ni siquiera con partida de nacimiento o un documento de identidad, que reciben una asistencia especial para emitir los documentos necesarios, ejercer sus derechos y acceder a la prestación y a las prestaciones y servicios complementarios.

¹⁹ Soares et al., 2007.

²⁰ Quilombolas son descendientes de antiguos esclavos que escaparon de las plantaciones hasta finales del siglo XIX y se mantuvieron aislados en comunidades situadas en las zonas rurales que viven de la economía de subsistencia.

Condicionalidades

Las familias inscritas en el programa tienen que cumplir tres condiciones: (i) asistir a los controles prenatal y postnatal; (ii) garantizar el acceso a los controles de nutrición y vacunación de sus hijos entre 7 y 10 años, y (iii) garantizar la asistencia escolar al menos en un 85 por ciento para los niños entre 6 y 15 años de edad y el 75 por ciento para los adolescentes entre 16 y 17 años. Los grupos expuestos al riesgo de trabajo infantil deben, adicionalmente, participar en actividades socio-educacionales.

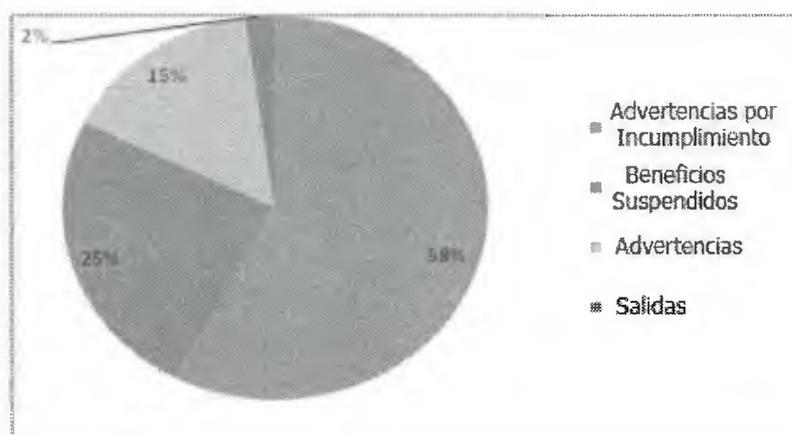
Habida cuenta de que en Brasil, tanto la atención de la salud pública como la educación son universales y gratuitas, estos requisitos no representan una carga financiera directa para los beneficiarios, y, de hecho, en términos generales sirve como un mecanismo para controlar y determinar las deficiencias y carencias en el suministro de los servicios públicos, especialmente en las familias rurales que viven en zonas aisladas. Según el MDS, la “cláusula de condicionalidad” debe ser vista no como una base para sancionar a los beneficiarios, sino como un medio para desarrollar el sentido común de la responsabilidad en la aplicación de políticas públicas.

El cumplimiento de los requisitos es supervisado conjuntamente por los Ministerios de Desarrollo Social, Educación y Salud, en coordinación con las autoridades locales. En caso de incumplimiento, se adoptan medidas para evaluar la situación de la familia en cuestión, su acceso a los servicios públicos y, especialmente, para ayudar a aquellas consideradas como las más vulnerables.

En caso de que exista incumplimiento, es probable que la cancelación de la prestación no ocurra en menos de 180 días. Cuando se observa por primera vez un incumplimiento de las normas, la familia beneficiaria recibe una notificación de advertencia y el derecho a las prestaciones continúa. Tras una segunda advertencia, la prestación podría ser interrumpida por 30 días, pero puede reanudarse una vez que la situación se regularice. En el caso de un tercer o cuarto aviso, la prestación se suspende por 60 días. Es sólo después de un quinto aviso que la prestación es cancelada y la familia es eliminada del programa.

En 2007, se registraron 1,5 millones de casos de incumplimiento, lo que corresponde al 14 por ciento del número total de beneficiarios. La mayoría de los casos eran simples advertencias, y sólo 34.050 (el 2 por ciento del total) de los casos dio lugar a la suspensión de las prestaciones (gráfico 5).

Grafico 5. Bolsa Família – Acciones adoptadas por el programa en caso de incumplimiento de las condicionalidades en 2007



Fuente: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008.

Como parte del esfuerzo del Gobierno para retirar a las familias de *Bolsa Familia*, mediante la creación de medios para la independencia económica, el gobierno anunció en 2008, un programa de formación profesional denominado *PLANSEQ Bolsa Familia*. El programa conjunto formará a los beneficiarios de *Bolsa Familia* para trabajos en los sectores de la construcción y del turismo. Se espera que 212 000 personas sean formadas a finales de 2009. Se ha establecido una meta del 30 por ciento de participación de las mujeres, con el objeto de rectificar los niveles históricos bajos del empleo de la mujer en este sector ²¹.

Papel y responsabilidades

Una amplia gama de instituciones tienen diferentes funciones en la implementación de *Bolsa Familia*. El actor principal es el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Las principales responsabilidades de este Ministerio son: formulación de políticas, coordinación general, supervisión, implementación y evaluación del programa.

El MDS interactúa directamente con 5.564 municipalidades. Los administradores municipales, a su vez, constituyen el principal punto de contacto entre el programa y la comunidad. Ellos son responsables de la inscripción de las familias vulnerables en el Registro Unificado, estableciendo consejos de control social, supervisando los requisitos de educación y salud, designando y manteniendo a los coordinadores (uno por localidad) como punto focal del programa. Los municipios también deben promover los servicios complementarios y una eventual fusión “vertical” de sus propios programas locales de apoyo al ingreso con *Bolsa Familia*, con el fin de minimizar la duplicación de las prestaciones, reducir los costos y promover las sinergias. Los 27 gobiernos estatales son responsables de apoyar a los municipios para la expedición de documentos de identidad a todas las familias inscritas en el programa, y también para la integración de sus propios programas a nivel estatal en el marco nacional de apoyo al ingreso.

A la luz de sus derechos a la autonomía en el marco federal, cada municipio entra en un acuerdo de aceptación y adhesión que rige el proceso general de gestión, aclara las funciones y responsabilidades y determina las normas mínimas de funcionamiento. El gobierno nacional publica directrices y proporciona facilidades para la formación y el intercambio de conocimientos a los agentes municipales y a sus socios locales, junto con la gestión del rendimiento basado en los instrumentos de gestión de riesgo los cuales se han desarrollado para medir el desempeño y evaluar la aplicación del programa. Se ha diseñado un sistema de incentivos financieros a fin de recompensar los buenos resultados y la intervención técnica directa en apoyo a los casos críticos, aliviando al mismo tiempo los riesgos de fraude y de ineficiencia. Se vienen promoviendo también acuerdos de cooperación e iniciativas de intercambio de conocimientos a efectos de desarrollar la integración de programas sociales y medidas complementarias en el ámbito sub-nacional.

Los Ministerios de Salud y Educación son responsables de emitir los reglamentos y de proporcionar formación a los municipios sobre las condiciones y la forma en que deben gestionarse. Son responsables de la consolidación de la información relativa a cuestiones de cumplimiento, y del envío de la misma al Ministerio del Desarrollo Social para que, en el largo plazo, las carencias y las deficiencias en las prestaciones y la calidad de los servicios de salud y educación ofrecidos a los beneficiarios sean superadas e identificadas.

Las funciones de control financiero y auditoría son llevadas a cabo, a nivel nacional, por el Tribunal Federal de Autoría (TCU), la Oficina General de Controladores (CGU) y la

²¹ MDS, 2009.

Oficina del Ministerio Público (MP). Las muestras aleatorias de auditoría en las municipalidades se llevan a cabo sobre una base mensual. El MDS también tiene sus propios mecanismos de supervisión y ha establecido líneas directas de quejas y presentación de informes de abuso en relación con las prestaciones. La tarea de supervisión general del programa a nivel municipal corresponde a los Consejos de Control Social, integrado por representantes locales del gobierno y de la sociedad civil. Con el objetivo de aumentar la transparencia del programa, el MDS publica en Internet la lista de beneficiarios.

3. Evaluación del impacto

A diferencia de muchos programas sociales, desde sus primeros años *Bolsa Família* ha sido objeto de evaluaciones de impacto llevadas a cabo por varias instituciones interesadas en acompañar las distintas dimensiones del programa. Estas evaluaciones incluyen estudios comisionados directamente por el MDS, como parte del proceso regular de seguimiento. Un grupo de organizaciones internacionales, instituciones de investigación, universidades y Organizaciones no Gubernamentales siguen de cerca y con interés el programa y publican evaluaciones específicas basadas en datos administrativos y en las encuestas de hogares y, en algunos casos, la recopilación de informaciones primarias.

Focalización

La evidencia empírica indica que *Bolsa Família* ha hecho frente a la contraposición entre los objetivos de extensión de la cobertura y de mejora de la precisión de la focalización. La rápida expansión del programa en su fase inicial ha llegado con éxito a los pobres, pero también ha incluido hogares con ingresos *per cápita* por encima del umbral especificado. Una evaluación realizada por CEDEPLAR en 2005, basada en su propia encuesta, concluyó que el programa llegaba al 75 por ciento de las familias clasificadas como extremadamente pobres²². Utilizando encuestas nacionales de hogares, Soares et al. encontraron errores de inclusión, medido por la proporción de beneficiarios que no son pobres y la población beneficiaria, del 21 por ciento en 2004 y del 45,1 por ciento en 2006²³. Esto indica que casi la mitad de los beneficiarios tiene un ingreso *per cápita* superior al umbral de los ingresos. Parte de este error de inclusión puede ser explicado por las fluctuaciones de los ingresos experimentado por los trabajadores de bajos ingresos como consecuencia de la inestabilidad laboral, y por los errores estadísticos intrínsecos en las encuestas. Sin embargo, una parte significativa debe atribuirse a la falta de precisión en el proceso de selección.

Sin embargo, la eficiencia de la focalización puede ser evaluada de otras formas, por ejemplo, mediante la medición de la asignación de las prestaciones pagadas entre los quintiles de ingresos. Un estudio del Banco Mundial reveló que el 75 por ciento de las transferencias de *Bolsa Família* llegaron a las familias del quintil más pobre, mientras que los dos quintiles más pobres recibieron el 94 por ciento de las prestaciones. Los autores concluyeron por estos resultados que la precisión de la focalización de *Bolsa Família* es de

²² CEDEPLAR, 2007.

²³ Soares et al, 2007.

hecho muy superior a programas similares en América Latina, y, en realidad, a otros programas de transferencias monetarias en Brasil ²⁴.

Consumo de los hogares

Es una cuestión de notable interés la manera en que los beneficiarios suelen gastar sus ingresos adicionales. Los intentos de aislar los efectos de la transferencia monetaria en el nivel agregado de consumo de los hogares no han tenido éxito, al menos en el corto plazo. No obstante, se han observado cambios en la estructura de consumo. CEDEPLAR puso de manifiesto que los ingresos gastados en alimentos, salud infantil, educación, (libros escolares y material de oficina), ropa infantil y zapatos han aumentado significativamente. Un estudio realizado por la Universidad de Pernambuco en las zonas rurales, infirió que el 87 por ciento del dinero se utiliza, en efecto, para comprar alimentos ²⁵. Habida cuenta de la elevada propensión al consumo de las familias pobres, se espera que futuras expansiones del programa tendrán un impacto positivo en el desarrollo local.

Empleo

Algunos especialistas han expresado sus inquietudes en cuanto a que el programa pueda tener un potencial impacto negativo en la oferta de mano de obra. Estas críticas sostienen que la política de asistencia social afecta el comportamiento del mercado laboral, creando dependencia en el programa de transferencias monetarias y reduciendo las tasas de participación laborales.

Sin embargo, las pruebas disponibles indican lo contrario. Datos de la encuesta de hogares de 2004, mostraron que las tasas de participación de las familias beneficiarias son, en realidad, 2,6 puntos porcentuales superior a las de los no beneficiarios en las mismas condiciones socioeconómicas. La participación laboral femenina es 4,3 puntos porcentuales mayor en las familias beneficiarias en comparación a los no beneficiarios, mientras que las tasas de participación revelaron ser 8 puntos porcentuales más altas para las familias beneficiarias en el decil más pobre de distribución del ingreso ²⁶.

Un argumento expresado por el Banco Mundial y otros es que, en algunos casos, los adultos pueden trabajar más duro cuando están cubiertos por los sistemas de seguridad, lo que les alienta a asumir mayores riesgos empresariales en sus actividades. Las transferencias monetarias también pueden potenciar a los trabajadores de bajos ingresos para superar los obstáculos de ingreso al mercado de trabajo. Además, cabe señalar que los gobiernos federales y municipales han vinculado *Bolsa Família* con políticas complementarias de empleo y microcrédito dirigidos a las familias que figuran en el Registro Unificado.

Educación

La evaluación del impacto elaborada por CEDEPLAR, indica que la asistencia, las tasas de deserción escolar y la progresión de los indicadores, son generalmente mejores para los niños de las familias asistidas por el programa en comparación con los niños que viven en

²⁴ Lindert et al., 2007.

²⁵ Duarte et al., 2008.

²⁶ Soares et al., 2008.

hogares similares que no reciben los prestaciones. Las probabilidades de ausencia y abandono son respectivamente 3,6 y 1,6 puntos porcentuales más bajos dentro de las familias beneficiarias. No obstante, se constató que los niños de familias que se benefician de *Bolsa Família* presentan 4 puntos porcentuales más de probabilidad de no avanzar de la primaria a la escuela secundaria ²⁷. Sin embargo, es difícil distinguir el efecto del aumento del ingreso y el efecto de la condicionalidad. Estudios sobre el impacto del programa de pensiones rurales también han indicado un aumento en el nivel de asistencia escolar. En otras palabras, el aumento de los ingresos puede ser una condición suficiente para mejorar la educación de los niños ²⁸. Ahora bien, la cláusula de condicionalidad ha desempeñado un papel importante en la identificación de las carencias de la oferta.

Trabajo Infantil

Según el IPEA, la última encuesta de hogares 2007 muestra que, si bien el impacto de *Bolsa Família* muestra aumentos significativos sobre los niveles de asistencia escolar, no ha alcanzado su potencial en términos de eliminación del trabajo infantil. La encuesta de 2007, muestra que el 7 por ciento de lo(a)s niñ(o)s con edad entre 5 y 15 años, estaban estudiando y trabajando y el 2 por ciento, equivalente a aproximadamente 600.000, estaban solamente trabajando (incluyendo trabajadores domésticos) y no compareciendo a la escuela. Este indicador permaneció constante durante la expansión del programa.

La explicación puede residir en el hecho de que el programa ofrece incentivos monetarios insuficientes para evitar la participación de los niños en el mercado de trabajo. La estimación de los ingresos de un niño trabajador puede ser hasta 11,5 veces mayor que el nivel de la prestación ofrecida por el programa a las familias pobres ²⁹. Además, para eliminar el trabajo infantil, la transferencia monetaria debe ser complementada dentro de un marco global de medidas que incluyan actividades socioeducativas.

Vacunación y nutrición

La evaluación realizada por CEDEPLAR no encontró efectos del programa en los niveles de vacunación de los niños. Esto podría reflejar limitaciones en la cuantía de los servicios de salud disponibles, o las dificultades que enfrentan las familias pobres en el acceso a dichos servicios. Esto fortalece el argumento de que las transferencias monetarias condicionadas pueden alcanzar sus objetivos fundamentales sólo si ya existe una adecuada infraestructura social, educacional y de salud que pueda ofrecer servicios buenos y accesibles ³⁰.

Sin embargo, el impacto en los indicadores nutricionales ha sido notable. Las encuestas realizadas en zonas aisladas, tales como el noroeste de la región semiárida, asentamientos de la reforma agraria y las comunidades de *Quilombola* en la Amazonía, muestran que los niños o niñas de *Bolsa Família* tienen un 26 por ciento más de probabilidades de alcanzar la talla/edad y el peso/edad adecuados, en comparación con los niños no beneficiarios del mismo grupo socioeconómico. Los autores concluyen que esta mejora se explica por el aumento de la proporción del ingreso disponible de la familia destinado principalmente

²⁷ CEDEPLAR, 2007.

²⁸ Soares et al., 2008.

²⁹ IPEA, 2008.

³⁰ Duarte et al., 2008.

para la compra de alimentos. Otras pruebas pueden derivarse del análisis de los datos nacionales de hogares relativos a la seguridad alimentaria. Los resultados de 2004, muestran que los ingresos transferidos por *Bolsa Família* aumentaron en un 52 por ciento la probabilidad de que la familia alcance la seguridad alimentaria. El resultado de este incremento es la reducción estimada de la desnutrición crónica de niños de 0 a 6 años en un 30 por ciento y para los niños de 6 a 11 meses en un 62 por ciento.

Es difícil evaluar si los requisitos de condicionalidad tienen algún efecto. En este sentido, se puede observar un impacto similar en los programas de transferencia incondicionales. Los autores también afirman que el impacto en los indicadores de salud puede ser limitado como consecuencia de una insuficiente cobertura de atención y salud básica ³¹.

4. Comentarios finales y debate sobre el futuro

Vínculo pero no sustituye a otras políticas sociales

Se han expresado inquietudes acerca de la posibilidad de que el aumento de la asignación presupuestaria de *Bolsa Família* disminuya la cantidad de recursos disponible para otras áreas sociales. En Brasil, las pensiones, la salud y la asistencia social, incluida *Bolsa Família*, son financiadas con recursos del presupuesto de seguridad social, que a su vez forma parte del presupuesto fiscal general. El gobierno ha sugerido que un aumento de la asignación para el nuevo programa no debe hacerse a expensas de recortes en otros programas. La inversión en infraestructuras de salud y educación es un requisito previo para el buen funcionamiento de las transferencias monetarias condicionadas a este respecto. En un contexto de graves limitaciones presupuestarias, la expansión de *Bolsa Família* debe hacerse en función de la disponibilidad de fondos adicionales de tal manera que no afecten las inversiones sociales en otros ámbitos sociales.

Una reciente encuesta de la UNESCO en todo el mundo sobre los programas de transferencia monetarias condicionadas mostró que en las escuelas ubicadas en zonas pobres, el abandono y el fracaso se asocian fundamentalmente a profesores mal capacitados, a la insuficiencia del material didáctico y a la falta de infraestructura educacional apropiada, tales como los salones y bibliotecas. En estos casos, el pago de prestaciones financieras puede incentivar la asistencia a la escuela y el mantenimiento de los niños en la misma, más no resuelve los problemas de calidad y suministro de los servicios públicos ³².

Situaciones de limitaciones en la oferta también existen en el sistema de salud. Un reciente estudio del Banco Mundial sobre el impacto de las transferencias monetarias condicionadas en la desnutrición en América Latina, concluyó que la falta de inversión sustancial en la oferta de servicios de salud puede poner en peligro la eficacia de los programas ³³.

La experiencia reciente sugiere que el análisis de los costos de oportunidad debería llevarse a cabo a escala nacional para evaluar la eficiencia de los posibles usos alternativos de los recursos asignados a los programas de transferencias monetarias condicionadas en el presupuesto nacional.

³¹ Idem.

³² Reimers et al., 2006.

³³ Basset, 2008.

Desde una perspectiva basada en los incentivos a un enfoque basado en los derechos

Mientras que la mayoría de los derechos sociales para la protección social se derivan de las disposiciones de la Constitución brasileña, *Bolsa Família* fue creado por una medida presidencial provisional (*medida provisoria*), que posteriormente se convirtió en ley. En consecuencia, el acceso a la prestación no es un derecho constitucional, como en el caso de las pensiones, la salud, la educación y los programas de asistencia social. El cumplimiento de los criterios de selección no garantiza el acceso a la prestación. La selección de los beneficiarios depende de las limitaciones presupuestarias, de las cuotas federales asignadas a los municipios y de la coordinación entre las autoridades federales y municipales.

Bolsa Família es administrado de tal forma que una serie de parámetros básicos, tales como el ajuste de las prestaciones y el criterio del ingreso mínimo para ingresar en el programa, son determinados sobre una base discrecional. Como resultado, el programa suele ser más vulnerable a los *shocks* externos, los ajustes fiscales, las limitaciones presupuestarias y a los ciclos electorales, que si estos elementos fuesen determinados de conformidad con el marco constitucional basado en los derechos.

Pruebas de los impactos positivos en los indicadores de educación y nutrición se han encontrado tanto para *Bolsa Família* como para los programas de transferencias monetarias incondicionales, tales como las pensiones rurales y el programa de Prestación Continua (BPC). El aumento de los ingresos de los hogares conlleva a una mejora de los indicadores sociales en familias, que muestran un enfoque racional para el uso del dinero procedente de las prestaciones de modo tal que mejora el capital humano de sus hijos. Por otro lado, el enfoque de cumplimiento de las condicionalidades utilizado por el programa ha sido en la práctica muy flexible y educativo. Son muy pocos los beneficiarios que han sido excluidos del programa por motivo de incumplimiento.

Aunque la aplicación actual de las cláusulas de condicionalidad es suave, los beneficiarios pueden ser descalificados si no responden correctamente a los incentivos. De acuerdo a estimaciones recientes, hay 3 millones de familias en la lista de espera para la inscripción, a pesar de que toda la información relevante ya fue incorporada en el Registro Unificado. Si bien algunas de estas familias podrían estar más necesitadas que otras que perciben las prestaciones, a diferencia de otros programas de seguridad social, *Bolsa Família* no tiene ningún mecanismo de reclamo legal o judicial.

A pesar de la larga herencia de *Bolsa Escola*, éste programa ha estado muy vinculado con la actual administración. Análisis econométricos indican que el programa tuvo un impacto significativo en el comportamiento de los votantes en las elecciones presidenciales de 2006³⁴. Es posible, por tanto, que los cambios de gobierno podrían comprometer el diseño, la implementación y expansión del programa. En el ámbito local, el primer programa documentado de transferencias monetarias condicionadas fue *Bolsa Escola* en Brasilia, el cual no sobrevivió a al cambio político del momento. Un programa en Nicaragua fue suspendido a pesar de sus logros reconocidos internacionalmente. Uno de los principales desafíos del programa es que sea percibido como una política de estado permanente y gane una estabilidad política³⁵.

En este sentido, se han expresado preocupaciones en torno a que el programa debe avanzar gradualmente hacia enfoque basado en los derechos. Algunos autores sostienen que *Bolsa*

³⁴ Ver Abensur et al., 2008; Azzoni et al., 2008.

³⁵ Brito, 2008.

Família debería convertirse en una política de ingreso básico incondicional ³⁶. Si bien existe un amplio y sustancial apoyo a un movimiento como éste, el Gobierno brasileño se ve limitado por el hecho de que se debe prestar atención a la Ley de Responsabilidad Fiscal.

³⁶ Lavinás, 2006.



Anexo

Programas de Transferencias monetarias condicionadas en América Latina por año y cobertura

País	Nombre	Año	Cobertura (en miles)
Argentina	Plan Jefas y Jefes	2002	1.991 personas (2003)
	Plan Familias por la Inclusión Social	2005	
Brasil	<i>Bolsa Família</i>	2003	11.200 familias(2006) 44.000 personas (2006)
Colombia	Familias en Acción	2001	515 personas (2005)
Costa Rica	Superémonos	2000	12 familias (2001)
	Programa de Transferencias Monetarias condicionadas	2006	
Chile	Chile Solidario	2002	157 familias (2004)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2004	1.060 familias (2006)
El Salvador	Red Solidaria	2005	35 familias (2007)
Honduras	Programa de Asignación Familiar	1998	629 personas (2005)
Jamaica	Program of Advancement Through Health and Education	2001	175 personas (2005)
México	Progresar/Oportunidades	1997	5.000 familias (2005) 24.060 personas(2005)
Nicaragua	Red de Protección Social	2000	24 familias (2006)
Panamá	Red de Oportunidades	2006	34 familias (2006)
Paraguay	Red de Promoción y Protección Social	2005	5 familias (2005)
Perú	Perú Juntos	2005	71 familias (2006)
Rep. Dom.	Plan de Solidaridad	2005	230 familias (2006)
Uruguay	Plan de Atención Nac. a la Emergencia Social	2005	83 personas (2005)

Fuente: Lomeli, E.V., 2008.



Bibliografía

- Azzoni, C.; Guilhoto, J.; Haddad, E.; Hewings, G.; Laes, M.; Moreira, G. 2008. *Social Policies, Personal and Regional Income Inequality in Brazil: An I-O Analysis of the "Bolsa Família" Program*.
- Banco Central do Brasil. 2008. *Boletim do Banco Central do Brasil: Relatório Anual 2007*, BACEN. (Brasilia).
- Basset, L. 2008. *Can Conditional Cash Transfer Programs Play a Greater Role in Reducing Child Undernutrition?* SP Discussion Paper 0832 Oct. (Washington, DC, World Bank).
- Bertranou, F.; et al. 2002. *Pensiones no Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Organización Internacional del Trabajo (Santiago de Chile).
- Britto, T. 2008. "The Emergence and Popularity of Conditional Cash Transfers in Latin America", in: Armando Barrientos and David Hulme (eds.), *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*. London, Palgrave Macmillan.
- Cardoso, E. and A. P. Souza 2004. *The Impact of Cash Transfers on Child Labour and School Attendance in Brazil*, Mimeo, University of São Paulo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2008. *Panorama Social de América Latina 2008*. CEPAL (Santiago de Chile).
- CEDEPLAR (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional). 2007. *Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Oct. (Brasília).
- De la Brière, B.; Rawlings, L. 2006. *Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?* SP Discussion Paper N°. 0603, June. (Washington, DC, World Bank).
- Duarte, G.; B.; Sampaio (2008). *Impactos do Programa Bolsa Família sobre os gastos com alimentos de famílias rurais*. (Recife).
- Fiszbein, A.; et al. 2009. "Conditional Cash Transfers: Reducing present and future poverty" in Policy Research Report (Washington, DC, World Bank).
- Financial Times. 2008. *Do the right things*. May 24.
- Government of Brazil. 2007. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório de Acompanhamento*. Sept. (Brasilia).
- Halu, D and Fábio Veras Soares. 2008. *Cash Transfers: Lessons from Africa and Latin America*. In *Poverty in Focus*, International Poverty Centre, Number 15, August.
- Handa, S.; Benjamin Davis. 2006. *The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean*. ESA Working Paper N° 06-07. FAO, May (Rome).
- HelpAge International. 2003. *Non-contributory pensions and poverty prevention: A Comparative Study of Brazil and South Africa*. September.

-
- ILO. 2009a. *Social Security for All: Investing in social justice and economic development*. Social Security Policy Briefings, paper 7 (Geneva, ILO).
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2008. *PNAD 2007: Primeiras Análises – Pobreza e mudança social*”. Comunicado da Presidência. Nº 9, Sept. (Brasília, IPEA).
- Janvry, A.; Finan, E.; Nelson, D.; Lindert K., de la Bière B.; Lanjouw, P. 2005. *Brazil’s Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation*” SP Discussion Paper Nº 0542, Dec. (Washington, DC, World Bank).
- Lavinas, L. 2006. “From means-test schemes to basic income in Brazil: Exceptionality and paradox” in *International Social Security Review*, Vol.59 Nº 3, Issue 103:125, Sept - Oct. (Geneva).
- Lindert et al. 2007. The Nuts and Bolts of Brazilian *Bolsa Família* Programme: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context, Social Protection Discussion Paper Nº 0709. May. (Washington, DC, World Bank).
- Lomelí, E V. 2008. “Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations”, in *Annual Review of Sociology*. Issue 34: 475-99. April.
- Medeiros, M.; et al. 2008. Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: *BPC and Bolsa Família*. Working Paper 46, June. (Brasília, UNDP International Poverty Centre).
- Medeiros, M.; Carvalho, M.; Paes de Barros, R.; Soares, S. 2006. Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil, Aug. (Brasília, IPEA).
- Medeiros, M.; Britto, T.; Soares, F. 2008. *Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família*, Working Paper Nº 46, June. (Brasília, UNDP International Poverty Center).
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). 2009. *Programas de Transferência Condicionada de Renda: o caso do Bolsa Família*. Presentation made in the Employment and Social Policies Committee of the ILO Governing Body, March (Geneva).
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). 2008. *Bolsa Família Program*. Presentation made in the Public Financial Management for Improving Programme Delivery, Oct (New Delhi, India).
- Ministério da Previdência Social. 2008a. *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2007*. MPS (Brasília).
- Ministério da Previdência Social. 2008b. “Evolução Recente da Proteção Social e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza” em *Informe de Previdência Social* Vol. Nº 10, Oct. (Brasília).
- Paes de Barros, R. 2006. *A recente queda na desigualdade no Brasil: magnitudes, determinantes e consequências*. Nov. (Brasília, IPEA).
- Paes de Barros, R.; Carvalho, M.; Franco, S.; Mnedonça, R. 2008. *A importância das cotas para a focalização do programa Bolsa Família*, Discussion Paper Nº 1349, Aug. (Rio de Janeiro).

-
- Pinheiro, VC. 2005. "The Politics of Pension Reform in Brazil", in *Crabe, C (ed). A quarter century of pension reform in Latin America and the Caribbean: lessons learned and next steps*, Issue 187-219 (Washington, IADB).
- Pinheiro, VC.; Alvarez, G. 2001. "Amazônia Cidadã. A Previdência Social na Região Norte do Brasil", em *Informe de Previdência Social*, Issue 13:11, Nov.
- Reimers, F.; et al. 2006. *Where is the "Education" in Conditional Cash Transfers in Education?* UIS Working Paper N°. 4 (Montreal, UNESCO, Institute for Statistics).
- Rocha, S. 2008. *A evolução do programa Bolsa Família brasileiro: funcionamento e impactos sobre a pobreza*, Occasional Paper N° BPS-01-08. (University of Oxford, England).
- Sá e Silva, M. Opportunity NYC: A performance-based conditional cash transfer programme, a qualitative analysis. IPC Working Paper 49, IPC, November (Brasília, IPC).
- Soares, S; et al. 2009. *Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: Qual o Significado dos 11 milhões de Famílias?*" mimeo.
- Soares, S. 2008. *O Ritmo de Queda na Desigualdade no Brasil é Adequado? Evidências do Contexto Histórico e Internacional*, Texto para Discussão 1339, May. (Brasília, IPEA).
- Soares, F.; et al. 2007. *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective*, Dec. (Brasilia, UNDP Poverty Centre).



