

## Programa Bolsa Familia: Financiado familias para el desarrollo

*Elaborado por Frederico Guanais  
(2010)*

### 1. Antecedentes e introducción

La población brasileña cuenta aproximadamente con 191 millones de habitantes, siendo que el 84,3% viven en áreas urbanas. Con un producto interior bruto de R\$ 2,768 billones, en 2009, (aproximadamente R\$ 14.808 *per capita*), Brasil entró en la lista de países de renta media. A pesar del progreso significativo de los últimos años, la enorme desigualdad demuestra que el número de personas viviendo en estado de pobreza es todavía muy alto. En el 2009, la renta compartida del 1% de los más ricos fue de 12,1%, comparada con la renta del 50% de los más pobres, que fue de 15,5% de acuerdo con los datos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [*Instituto de Investigación Económica Aplicada*] (Ipea) referentes al año 2010.<sup>2</sup>

Considerando la heterogeneidad y las grandes dimensiones territoriales de Brasil (con 8,5 millones de kilómetros cuadrados, el país es el quinto más grande del mundo, siendo equivalente en tamaño al área continental de los Estados Unidos), coordinar las acciones y programas del gobierno federal, en 26 estados, un Distrito Federal y 5.564 municipios, es un desafío importante que el país enfrenta.

Para ilustrar los desafíos administrativos, las poblaciones de los municipios varían de 800 a 11 millones de personas y su producto interior bruto va de R\$ 1.760 a R\$ 135 millones. E incluso así estas entidades tan heterogéneas están sujetas a innumerables reglas idénticas que rigen la implementación de políticas públicas. En este contexto, los gobiernos brasileños recientes han seguido programas simultáneos de inclusión social, de reducción de la desigualdad, de fortalecimiento de la democracia, de estabilidad macroeconómica y de aceleración del crecimiento sostenible.

Este artículo presenta un estudio de caso de la implementación de la Bolsa Familia, un programa de transferencia de la renta, condicionada a la atención de exigencias específicas por parte de los beneficiarios (comúnmente conocida como “transferencia condicionada de renta”), para familias pobres. La Bolsa Familia beneficia aproximadamente a 51 millones de personas en Brasil, con un presupuesto anual de R\$ 10,2 mil millones de reales en 2011.

## 2. Política Social en Brasil: un breve contexto histórico

El pasado colonial dejó una inmensa deuda social en Brasil. Durante los años de formación de la nación, millones de personas fueron forzadas a dejar sus hogares en África para trabajar inhumanamente en régimen de esclavitud en Brasil. Poblaciones indígenas fueron reducidas a una mera fracción de su tamaño original. Además de esto, desde que el país se independizó en 1822, abolió la esclavitud en 1888 y se convirtió en una república en el 1889, ningún mecanismo de inclusión fue puesto en práctica para los pueblos indígenas ni para los descendientes de esclavos, perpetuando un ciclo de pobreza con efectos negativos que duran hasta el momento actual.

Como república, Brasil tiene una historia de clientelismo político que caracterizó sus políticas sociales durante la mayor parte del siglo 21. En las décadas de 1930 y 1940, los primeros derechos sociales fueron introducidos en forma de jubilaciones, jornadas máximas de trabajo y vacaciones pagadas. Sin embargo, esos derechos fueron restringidos a los pocos miembros de grupos de trabajadores urbanos que tenían poder de movilización y podían afectar a las actividades económicas de manera decisiva. Y así ocurrió con relación a los ferroviarios, portuarios y telégrafos. Solamente en la década de 1970 el derecho a la jubilación fue extendido a los trabajadores rurales, con el fin de, parcialmente, aliviar la agitación social latente en el interior del país.

De la década de 1960 hasta el cambio de milenio, el principal planteamiento para el alivio de la pobreza estaba basado en la creencia de que el crecimiento es bueno para los pobres. En 1964, un golpe de Estado culminó en una dictadura militar, y por los siguientes 10 años la economía creció rápidamente, con tasas anuales alcanzando picos del 14%. Pero mientras el país crecía, la concentración de la renta empeoraba. En aquella época, era común decir que el país estaba viviendo un “milagro económico”, pero poquísimas personas se beneficiaban de él. Las autoridades del gobierno insistían en la idea de que la tarta necesitaba crecer antes de ser compartida.

La segunda mitad de la década de 1980 estuvo marcada por el fin del período autoritario y la creación de una nueva Constitución fue un marco

importante en el proceso de democratización. La Constitución de 1988 finalmente introdujo garantías legales a un gran conjunto de derechos sociales, incluyendo el derecho a la salud, educación, protección social, jubilación y vivienda, entre otros. Sin embargo, a pesar del ordenamiento legal, la implementación de políticas públicas ha tenido progresos desiguales.

En la década de 1990 – la primera bajo la nueva Constitución –, las políticas públicas enfatizaron reformas estructurales centradas en la estabilización macroeconómica, medidas de austeridad fiscal y privatización de servicios. De 1993 a 1995, la inflación desenfrenada finalmente fue controlada, lo que redujo las tasas de pobreza.<sup>3</sup> No obstante, durante ocho años, los salarios medios permanecieron estancados, mientras las tasas de pobreza y desigualdad continuaban en niveles muy altos. Programas sociales importantes fueron introducidos durante este período, pero aún tenían un alcance limitado. En 2001, más de 58 millones de brasileños (número superior a las poblaciones de Canadá y Australia juntas) vivían en condiciones de pobreza, ganando aproximadamente menos de dos dólares *per capita* por día.<sup>4</sup> De estos, 25 millones vivían en condiciones de extrema pobreza, sobreviviendo con menos de un dólar *per capita* al día.<sup>5</sup> Tales números demuestran el escenario inicial en el cual el programa Bolsa Familia fue desarrollado e implementado.

### **3. Años de formación: de las iniciativas locales a la política nacional**

Las historias de éxito comúnmente asociadas a la Bolsa Familia en las comunidades políticas públicas nacionales e internacionales frecuentemente ignoran la importancia del proceso de aprendizaje y experimentación que comenzó con las políticas de renta básica en Brasil. Las primeras iniciativas brasileñas de transferencia directa de renta a las familias pobres, condicionadas al cumplimiento de exigencias específicas por parte de los beneficiarios (la transferencia condicionada de renta), comenzaron a nivel local. En 1995, los gobiernos locales de las ciudades de Campinas y de Brasilia implementaron iniciativas pioneras de pago en efectivo directamente a las familias, como incentivo para garantizar que sus hijos acudiesen a la escuela regularmente. En ambas ciudades, los programas eran llamados de Bolsa Escuela. A partir de esas primeras experiencias, variaciones de transferencia condicionada de renta o programas de renta básica comenzaron a aparecer en varias ciudades, estados y en el gobierno federal. En 1998, por lo menos 24 iniciativas privadas de transferencias de renta subnacionales ya estaban en marcha con alcances y escalas variadas.

En nivel federal, los programas de transferencia condicionada de renta comenzaron de modo altamente fragmentado durante el Gobierno Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y en el primer año del Gobierno Lula (2003), como quedará más claro a continuación. En 1996, el gobierno federal inició el Programa de Erradicação do Trabalho Infantil [*Programa de Erradicación del Trabajo Infantil*], que realizaba pagos a familias pobres que tenían hijos corriendo el riesgo de verse envueltos en trabajo infantil, con el propósito de mantenerlos en la escuela en vez de trabajar. En 2001, el Ministerio de Educación lanzó un programa que también era llamado de Bolsa Escola [*Bolsa Escuela*], dando dinero a familias pobres cuyos niños frecuentaban la escuela regularmente. Todavía en el 2001, el Ministerio de la Salud lanzó el programa Bolsa Alimentação [*Bolsa Alimentación*], que daba dinero a familias pobres que corrían riesgo de desnutrición. En el 2002, el gobierno federal lanzó un programa más de transferencia bajo el nombre de Auxílio Gás [*Auxilio Gas*], que completaba las rentas de aquellos que estaban registrados en otros programas sociales con un subsidio mínimo para compensar el aumento en el precio del gas de cocina.

A finales del gobierno Fernando Henrique Cardoso (en diciembre de 2002), por lo menos cuatro órganos federales estaban transfiriendo dinero a familias pobres como forma de disminuir la pobreza. No obstante, cada órgano utilizaba sus propios registros, mecanismos de pago, procedimientos administrativos y, tal vez el punto más interesante, la misma política estaba siendo utilizada para justificar la búsqueda por diferentes misiones organizacionales: educación, salud, erradicación del trabajo infantil y energía. En esta época, el presidente Lula fue elegido tras hacer una campaña cuya plataforma se centraba esencialmente en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Era la primera vez que el Partido dos Trabalhadores [*Partido de los Trabajadores*] (PT) conseguía ganar las elecciones presidenciales. En su discurso de toma de posesión, Lula anunció la política del Fome Zero [*Hambre Cero*], afirmando que el derecho humano a una alimentación adecuada y la lucha contra la pobreza eran las prioridades de su gobierno. Aquí la cuestión “resultados públicos x resultados cívicos” entra en escena. ¿Cómo puede ser moldeada la política pública para ayudar a fortalecer la ciudadanía? Para implementar la política del Fome Zero, el presidente Lula creó el Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome [*Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate contra el Hambre*], conocido por la sugestiva sigla Mesa. José Graziano, un activista con larga experiencia en la lucha contra el hambre y aliado del presidente, fue escogido como el primer ministro para comandar el órgano responsable por implementar la política del Fome Zero. Su primera iniciativa relevante a comienzos de 2003 fue la creación de una forma

más de transferencia de renta para familias pobres, llamada Cartão Alimentação [Tarjeta Alimentación].

Aquí la cuestión “resultados públicos x resultados cívicos” entra en escena. Como puede ser moldeada la política pública para ayudar a fortalecer la ciudadanía.

El Cartão Alimentação no exigía ningún comportamiento social específico, esto es, no había condiciones para que las familias lo recibiesen, pero esa renta debería ser gastada únicamente en la compra de alimentos. Los mecanismos de control propuestos para la implementación del programa incluían la creación de comités locales de ciudadanos organizados, llamados Comités Gestores, responsables por fiscalizar los gastos de las familias. Por detrás de este modelo estaba la idea de que la organización de comités gestores y las discusiones resultantes capacitarían a los ciudadanos y fortalecerían sus habilidades sociales para el pensamiento crítico y la autoconciencia. Pronto los problemas administrativos y políticos comenzaron a aparecer con el programa Cartão Alimentação, principalmente en el control del uso de la renta transferida a las familias. En aquella época, Brasil no tenía un sistema como el del programa *Food Stamps* de los Estados Unidos, que restringe electrónicamente el desembolso de renta para artículos preautorizados.

Algunas propuestas comenzaron a surgir, sugiriendo que los gastos de las familias pobres debían ser puestos a disposición por la exhibición pública de recibos de compra de alimentos en supermercados y tiendas. Una gran controversia siguió a esto. Una entrevista concedida por el ministro Graziano al periódico Folha de São Paulo ilustra de forma elocuente el debate público sobre las cuestiones de exigencia de presentar recibos para probar que los recursos fueron utilizados en la compra de alimentos, y el papel de los comités gestores como instrumento de control público.

**Folha** – Una de las críticas a la exigencia de recibos es que eso crearía una industria de cuentas frías, además de burocratizar el programa.

**Graziano** – Repito que no tenemos ningún objetivo fiscal. Y la comprobación podrá ser, a criterio de los comités locales, un recibo formal, las anotaciones del dueño de la tienda o incluso el testimonio de quien vendió.

**Folha** – ¿Tuvo el Gobierno acceso al estudio según el cual, en los programas de renta mínima, las familias ya usan el 70% del dinero en la compra de alimentos?

**Graziano** – Hay muchos estudios mostrando que las familias gastan el 70% o incluso el 80% de los recursos en alimentación. Este dato solo nos sugiere que esta es una discusión de detalles. En nuestra concepción, no importa la fiscalización de cómo fue hecho el gasto. Lo que importa es la organización popular que una acción como la del Cartão Alimentação promueve. La

diferencia está en el hecho de que uno promueve la escuela y el otro crea un embrión de organización local: los comités gestores. Y, con el Cartão Alimentação, que vincula la renta a la compra de alimentos, el beneficiario de los programas de renta mínima tendrá más dinero para construir su ciudadanía.<sup>6</sup>

A finales de 2003, el gobierno federal ya tenía por lo menos cinco programas de transferencia de renta, incluyendo las políticas iniciadas por el gobierno anterior y el nuevo programa Cartão Alimentação. Una vez más, estos programas eran diferentes en relación a exigencias, cantidad de recursos transferidos, estructuras administrativas y gubernamentales y mecanismos de fiscalización. Pero todos ellos tenían una característica clave que se sobreponía: eran programas de reducción de la pobreza centrados en la misma población-objetivo, es decir, personas viviendo por debajo de la línea de la pobreza.

Los programas eran gestionados por cinco ministerios diferentes. Cada uno intentaba utilizar herramientas similares (transferencia de renta) para obtener resultados de políticas públicas diferentes: trabajo, salud, educación, seguridad alimentaria, energía y erradicación del trabajo infantil. Como la controversia en relación a los diferentes programas, órganos y condicionalidades crecía dentro del debate público, sin unión causal claramente visible con la reducción de la pobreza, el presidente Lula decidió lanzar un grupo de trabajo para unificar todas las iniciativas de transferencia de renta en un único programa.

De acuerdo con un comentario hecho por una de las mayores aliadas del presidente Lula en la época, Miriam Belchior, el papel del líder presidencial fue crucial para la decisión de unificar los programas y también para el éxito de disponer de tal acción.

El segundo punto es la cuestión del liderazgo. Una política que no valora la estructura matricial no va a conseguir hacer a la administración alcanzar objetivos de tal magnitud. Entonces, ¿cuál es el papel del Presidente? El presidente de la República llegó a la Comisión de Política Social [Interministerial]<sup>7</sup> y dijo: los programas de transferencia de renta deben ser unificados. “Espere, pero...”. No, no hay “espere, pero...”. Estos programas deben ser unificados, pero de modo que considere las visiones de todos los ministros relacionados en el asunto. Debe haber un diálogo abierto. Y un proceso en el cual todos puedan expresar sus opiniones y contribuir con la construcción general.<sup>8</sup>

El resultado de las determinaciones presidenciales fue la creación de la Bolsa Familia en octubre de 2003 a partir de los programas anteriores – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação y Auxílio Gás.<sup>9</sup> En el nuevo programa, las familias beneficiarias no tendrían obstáculos en relación al uso de los fondos, pero estos serían pagados preferencialmente a las mujeres. Además de esto, las familias tendrían que cumplir una serie

de condiciones relacionadas a los servicios de salud y educación. En lugar de dar la responsabilidad de la nueva Bolsa Familia a un ministro que fuese responsable por uno de los programas anteriores, el presidente de la República decidió crear una Secretaría Ejecutiva subordinada directamente a su Gabinete para gestionar el nuevo programa. Pero las divergencias subyacentes al abordaje general para la reducción de la pobreza y para implementación del Fome Zero – la estrategia que después se volvió marca internacional del Gobierno Lula – no terminaron con la integración de los programas. Un debate importante sobre el papel que la sociedad civil debería tener sobre la fiscalización del programa persistía, incluso después de que todos los programas de renta hubieran sido unificados en la Bolsa Familia.

Parte de los asesores del presidente insistían en que la gestión de transferencia de renta a las familias pobres, incluida la selección de beneficiarios, y funciones de auditoría y control deberían ser dirigidos principalmente por ciudadanos organizados en comités gestores. Estos asesores argumentaban que tal modelo no ayudaría solo a reducir la pobreza por medio de la transferencia de renta, sino que también aumentaría la movilización social y fortalecería a los ciudadanos. Pero un segundo grupo de asesores del presidente defendía la idea de que la gestión de la Bolsa Familia debería fortalecer el pacto federativo en lugar de la sociedad civil. Este grupo propuso que estados y municipios fuesen responsables por la gestión del programa y por el análisis del cumplimiento de las exigencias legales. La disputa quedó clara en una carta que Carlos Alberto Libânio Christo, conocido como Frei Betto y uno de los mayores consejeros del presidente, envió a José Dirceu, que era Jefe de la Casa Civil, en diciembre de 2003.

Bolsa Familia: a mi modo de ver, la duplicidad sobre el Bolsa Familia y [Fome Zero] no fue resuelta correctamente. Parece que son programas diferentes, y que lo que fue anunciado después sustituye al otro. Espero que la reforma ministerial [pendiente] resuelva este problema. Es importante mantener los comités gestores de cada municipio, compuestos en su mayoría por la sociedad civil. Es importante destacar que estos comités no deberían perder sus poderes en relación a la selección de beneficiarios registrados. Mi propuesta es que el criterio actual se mantenga (...): dos tercios de los miembros del comité deben ser representantes de la sociedad civil organizada y un tercio debe ser proveniente del gobierno (...)

En respuesta a los problemas de conformidad, el diseño del programa fue hecho de modo más flexible, en lugar de tener controles más rígidos.

Creo en el papel que estados y municipios tienen para el desarrollo del programa, pero es esencial mantener el equilibrio, principalmente

en todos los municipios de Brasil, y el Comité Gestor favorece ese equilibrio.<sup>10</sup>

En realidad, la reforma general anticipada por Frei Betto ocurrió poco después. En enero de 2004, un nuevo ministerio fue creado, integrando funciones de asistencia social, seguridad nutricional y alimentaria, y transferencias de renta, absorbiendo las responsabilidades sobre la Bolsa Familia. Este nuevo órgano recibió el nombre de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [*Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre*]. Patrus Ananias, que había sido alcalde de la ciudad de Belo Horizonte y era senador, fue invitado por el presidente Lula para ser el ministro de la cartera. También en enero de 2004, la Medida Provisoria que había creado la Bolsa Familia fue convertida en Ley Federal nº 10.8366. La ley establecía que los programas de transferencia de renta existentes anteriormente fuesen unificados. El beneficio financiero debería ser pagado directamente a las familias por medio de una tarjeta de débito emitida por la Caixa Econômica Federal. Los beneficiarios debían ser preferentemente mujeres<sup>11</sup> y, para recibir los beneficios, las familias debían estar bajo la línea de la pobreza y cumplir una serie de condiciones. La ley también preveía que el modelo de mecanismos de control social y de participación en el programa era de responsabilidad de los gobiernos de los municipios. Por lo tanto, esto significó el fin de los comités gestores propuestos por una mayoría de representantes de la sociedad civil. En lugar de esto, los alcaldes eran las principales autoridades responsables de gestionar el programa en nivel local.

#### **4. De los primeros pasos a la política nacional permanente**

Cuando la Bolsa Familia fue creada en el último cuatrimestre de 2003, programas anteriores similares beneficiaban a 3,6 millones de familias con transferencia de renta. Pero el programa estaba lejos de ser una iniciativa unánime. Durante el año 2004, el primero de su existencia, Bolsa Familia fue sometida a escrutinio intenso por parte de la prensa. En octubre de 2004, en el primer aniversario de la Bolsa Familia, los medios de comunicación televisivos prepararon una serie de informes mostrando los tan comentados errores de inclusión y exclusión – algunas familias estaban relativamente acomodadas, mientras otras extremadamente pobres aún estaban excluidas. Las imágenes contrastantes de personas ricas y pobres crearon un fuerte impacto en la opinión pública contra la Bolsa Familia, y el reportaje fue mencionado por el presidente Lula en un discurso público.

Pienso que el reportaje que apareció en la TV uno de estos días fue importante para nosotros. Algunas personas pensaron que el reportaje fue una crítica. Yo creo que tenemos que aprender a aceptar las cosas



como son. Es verdad que a todos nosotros, políticos, nos gustaría que, todo los días, los titulares en los periódicos nos fuesen favorables, pero no somos así ni siquiera en nuestras vidas privadas. Entonces, ¿por qué debemos pedir que los otros lo sean? Lo que tenemos es solo la conciencia y la seguridad de que estamos haciendo lo mejor que sabemos hacer y que somos lo suficientemente sensibles para corregir los errores cuando los encontramos, entender que son errores y corregir nuestro camino. De vez en cuando la gente dice: “Pero el registro de beneficiarios de la Bolsa Familia hace esto, no hace lo otro”. Bueno, si hasta una gran red de supermercados como Pão de Açúcar acepta la posibilidad de un 1% de pérdidas por robos, imagine lo que puede ocurrir con un programa que trabaja con cinco millones de tarjetas de débito. Puede haber algunos fraudes. Puede haber.<sup>12</sup>

En su discurso, el presidente hizo referencia a los posibles problemas en el registro de los beneficiarios. Desde el inicio, el programa confió en un registro llamado Cadastro Único [*Registro Único*], un enorme banco de datos que reúne datos sobre todas las familias en el país que están en situación de pobreza, definiendo como límite de renta R\$ 1.530 por mes, o tres veces el valor del salario mínimo nacional.<sup>13</sup>

El Cadastro Único es mantenido por el Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pero los gobiernos municipales son responsables de recoger los datos de familias pobres y registrarlos. Este fue uno de los puntos sensibles que llevaron a la creación de la Bolsa Familia – como fue mencionado anteriormente, parte del gobierno quería responsabilizar a la sociedad civil de la selección de los beneficiarios y sus registros, mientras la otra parte deseaba que hubiera desempeñado dicha función los gobiernos municipales. La última idea prevaleció.

Tras ser registradas en el Cadastro Único, las familias son seleccionadas para recibir el beneficio por el gobierno federal. Los recursos son, entonces, directamente pagados a las familias con el uso de una tarjeta de débito emitida por un banco federal. Con las tarjetas, el beneficio puede ser sacado en bancos, correos, loterías y otras formas correspondientes de bancos. Las familias pueden utilizar los beneficios libremente y no necesitan dar cuenta de sus gastos. En aproximadamente el 95% de los casos, las tarjetas de débito son registradas a nombre de una mujer. El valor medio del beneficio es de R\$ 114, pero puede llegar hasta a R\$ 242, dependiendo de las características de la familia.

Para recibir los beneficios, las familias deben cumplir las condiciones proyectadas para el desarrollo de capital humano. Las condiciones de educación exigen frecuencia escolar como mínimo de un 85% para niños entre seis y 15 años de edad y 75% para adolescentes de 16 o 17 años. Las condiciones de salud exigen que los niños entre cero y seis años sean vacunados y reciban seguimiento de su crecimiento; y también que

mujeres embarazadas frecuenten sesiones pre y post parto. Finalmente, las condiciones de asistencia social requieren que los niños en situación de riesgo de trabajo infantil participen de actividades extraescolares. Los servicios de salud, educación y asistencia social relacionados a las condiciones son universales y ofrecidos gratuitamente.

A pesar del modelo complejo del programa con condiciones, en las primeras etapas de implementación, la atención de los medios de comunicación estaba enfocada especialmente en los errores de inclusión y exclusión, así como en la calidad de las escuelas y la atención. La Dra. Kathy Lindert, una especialista en protección social del Banco Mundial, comentó respecto a la cobertura de los medios de comunicación basada en un extenso análisis de esta sobre el programa.

Desde el punto de vista de los objetivos y funciones del Programa Bolsa Familia, por tanto, puede decirse que la cobertura de los medios de comunicación a veces pierde el enfoque, como en el caso del reportaje sobre los errores de inclusión x exclusión o sobre el papel del programa en la promoción de la frecuencia escolar (vía condiciones) x calidad de la educación (fuera del dominio del PBF). De la misma forma, desde un punto de vista técnico, existen diferencias importantes entre errores administrativos y fraudes intencionales (ambos están presentes de cierto manera en todos los programas), pero estos conceptos son a veces confundidos en los reportajes. El análisis debe ser útil para ayudar a los propios medios de comunicación a identificar nuevos ganchos para sus artículos y para comprender mejor la naturaleza y el papel del programa, así como aspectos esenciales de su implementación.<sup>14</sup>

Habiendo sobrevivido a un primer año de crítica intensa por parte de los medios de comunicación, la mayor prueba del programa vino con la elección presidencial de 2006 – la primera elección nacional desde la creación de la Bolsa Familia. En la época de las elecciones (octubre de 2006), el programa ya había alcanzado su meta de 11,1 millones de familias que, según estimaciones, vivían por debajo de la línea de la pobreza.

Todos los candidatos que participaban en las elecciones presidenciales mencionaron públicamente que apoyaban el programa. Para el presidente Lula, esto significó un gran hito en la reducción de la pobreza y la desigualdad, que se tradujo en apoyo electoral en su campaña para la reelección. Para su principal oponente, Geraldo Alckmin, los votos de 11,1 millones de familias no podrían ser ignorados y él disputó la “paternidad” del programa, ya que su origen está en iniciativas de gobiernos anteriores en nivel federal y subnacional. En lugar de atacar el programa, los partidos de la oposición mencionaron que éste sería expandido y mejorado.

En enero de 2011, la Bolsa Familia alcanzó los 12,85 millones de familias en todos los municipios brasileños y en el Distrito Federal, con

presupuesto anual de aproximadamente R\$ 10 mil millones. El programa cuesta casi el 0,4% del Producto Interior Bruto cada año. En octubre de 2010, tuvo lugar una elección presidencial más y, una vez más, los principales candidatos declararon públicamente su apoyo al programa. La actual presidenta Dilma Rousseff renovó públicamente el compromiso con el programa, aprobando un aumento medio del 19,8% en la prestación de beneficios en marzo de 2011.

## 5. Impactos documentados

El programa Bolsa Familia es considerado como uno de los más grandes de este tipo en el mundo<sup>15</sup>, beneficiando aproximadamente a 50 millones de personas en el país. Sus objetivos son: combate contra la miseria y el hambre y disminución inmediata de los efectos más urgentes de la pobreza; ruptura intergeneracional del ciclo de la pobreza por medio de condiciones de salud, educación y asistencia social; promoción del acceso a servicios públicos, también por medio de las condiciones; y finalmente la integración y racionalización de la red de seguridad social.

Muchos estudios documentaron los impactos del Programa Bolsa Familia en la reducción de la pobreza y de la desigualdad<sup>16</sup>, mejora de las economías locales, reducción de la desnutrición infantil y otros impactos referencias a la seguridad alimenticia.<sup>17</sup> Tal vez los impactos más importantes de la política pública hayan sido la reducción de la pobreza y la desigualdad – los dos problemas persistentes e interrelacionados durante toda la historia de Brasil. Entre los años 2001 y 2008, la tasa de crecimiento anual medio de la renta *per capita* por familia fue un poco menor del 3% para toda la población, lo

Los resultados electorales dejaron claro que gran parte de la sociedad civil consideró el programa como un bien que les gustaría mantener.

que no es positivo si es comparado con los países de mayor crecimiento del mundo.<sup>18</sup> Sin embargo, cuando los datos de la renta familiar son categorizados en decilas de distribución, una distinción importante es revelada: mientras la renta del 10% más pobre creció a una media de casi 8% al año, la renta del 10% más rico creció a una media de casi 1,5% al año.

La continuación de esta tendencia desencadenó una importante reducción en las cotas de desigualdad de renta en Brasil, que alcanzó los niveles más bajos medidos por el coeficiente de Gini desde el inicio de la serie histórica disponible, en 1976.<sup>19</sup> A pesar de la gran importancia de la reducción de la desigualdad de renta, parcialmente atribuible a la Bolsa Familia y a otras políticas sociales, algunas evaluaciones del programa de transferencia de renta también indican la evidencia de

impactos positivos en otras áreas, tales como seguridad alimenticia y nutricional. Un estudio transversal desarrollado en la época de la expansión del programa en 2005 documenta que la prevalencia de desnutrición entre niños de seis meses a un año de edad, en familias que no son beneficiarias del programa, fue 2,65 veces más alta que la prevalencia de desnutrición en familias beneficiarias.<sup>20</sup> Estudios representativos sobre los beneficiarios muestran que sus mayores gastos en la Bolsa Familia son de alimentos (mencionados por el 87% de las familias), material escolar (mencionados por el 46% de las familias) y vestido (37% de las familias). Esto es significativo, teniéndose en cuenta los primeros debates sobre como tener la seguridad de que las familias gastaban el dinero con alimentos. Tomando en consideración que en el 95% de los casos el beneficio en dinero es pagado directamente a una mujer, estos números refuerzan las evidencias de que mujeres lo gastan mejor que los hombres. Otra consecuencia importante revelada por las investigaciones fue que el 40% de las mujeres señalaron un aumento en el poder de decisión dentro de sus hogares tras recibir la ayuda del programa.

En el caso de Brasil, la crisis económica mundial de 2008-2009 ofreció la prueba necesaria para la afirmación de que las políticas pueden actuar de modo contracíclico, reduciendo los efectos de los choques externos por medio de incentivos a los mercados internos y consumo de las familias.<sup>21</sup>

En algunas situaciones, controles menos rígidos pueden llevar a una reconciliación del desempeño con formas de control.

## 6. Notas finales: ampliando el espacio público

La posibilidad de que la Bolsa Familia promueva una integración de resultados públicos y cívicos es, quizás, más importante que las tradicionales evaluaciones de impacto. Por encima y más allá de la lógica establecida por los resultados de la política pública de transferencia condicionada de renta, desde la implementación de del programa, se hizo claro que el éxito dependía de un conjunto más amplio de cambios en las esferas pública y civil. El fuerte liderazgo presionó para la implementación del programa, así como impulsó el avance en otros aspectos de la agenda político-social. Por lo tanto, los resultados generados por el programa contribuyeron a la creación de un espacio público ampliado en varias áreas.

En primer lugar, una porción considerable de población pobre brasileña todavía no tenía ningún medio de identificación o documentos oficiales. Por esto, era excluida del acceso a los servicios públicos. En

una entrevista concedida en 2005, el entonces ministro de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, expuso las dificultades y conquistas que ellos vivieron.

Es una cuestión de ciudadanía asegurar que las personas obtengan registro social. Estamos realizando colaboraciones con organizaciones sociales para ayudar a que las personas consigan sus documentos de identificación. Muchas familias que cumplen rigurosamente con las reglas del programa aún no reciben el dinero porque no existen desde el punto de vista cívico. Estas son personas que nunca tuvieron un certificado de nacimiento, boda, o cualquier cosa de este tipo. No veo interés político o electoral nuestro. Colaboramos con cada uno de los gobiernos locales en el país.<sup>22</sup>

En segundo lugar, el poder adquisitivo actual de las familias más pobres tuvo una gran influencia en la dinámica económica del país. Grandes empresas de alimentos invirtieron en fábricas en el Nordeste – la región más pobre del país – con el fin de atender a estos nuevos mercados. Incluso los productos alimenticios cambiaron, presentando envases con porciones menores y materiales más simples, para hacer más fácil su acceso a ellos para personas de renta baja.<sup>23</sup>

En tercer lugar, el principal mecanismo de pago utilizado por el programa Bolsa Familia – los cartones de débito – constituyó el primero paso para otras iniciativas públicas. El banco federal responsable de emitir las tarjetas – la Caixa – está convirtiendo las tarjetas para retirar dinero en cuentas bancarias simplificadas. Dentro de este programa, las familias están comenzando a tener acceso a un nuevo conjunto de productos financieros, tales como pequeños préstamos, ahorros y otros servicios que ayudan a los beneficiarios a ser incluidos en el sistema bancario formal.<sup>24</sup>

En cuarto lugar, la discusión sobre *accountability* y control sobre el pago de los beneficios creó fuertes incentivos para más transparencia. Cualquier persona con acceso a internet puede chequear si una persona es beneficiaria de la Bolsa Familia (y de otros programas gubernamentales también) en la *web* <http://www.portaldatransparencia.gov.br>.

Finalmente, el principal banco de datos electrónicos para administrar el programa – el Cadastro Único de Beneficiários – hace posible el avance de la tecnología con gran potencial para el desarrollo, la implementación y la evaluación de otras políticas sociales. Desde que el banco de datos fue construido, nuevas iniciativas pueden ser planificadas, utilizando técnicas de análisis geomático para identificar necesidades y monitorear la presentación de servicios públicos a la población. Hasta ahora, estas posibilidades no fueron exploradas en su máximo potencial, lo que indica que los impactos futuros pueden también ser bastantes significativos.

Dentro del concepto de espacio público ampliado, la Bolsa Familia puede sugerir posibilidades interesantes de una política pública que fue iniciada por gobiernos locales, construyó su camino dirigido a una política nacional y, finalmente, fue incorporada como un bien de la sociedad civil. Desde la perspectiva del eje de los resultados sociales y civiles, el programa promovió una integración de políticas públicas con impactos que superaron ampliamente sus propósitos políticos originales, demostrando que financiar familias en nivel macro puede ser una forma de lograr un impacto positivo en el desarrollo a gran escala.

## Notas

- <sup>1</sup> Frederico Guanais es especialista senior en Salud en la División de Salud y Protección Social, del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, DC. En el momento en que las primeras versiones de este trabajo fueron escritas, él ocupaba el cargo de Jefe de la Asesoría de Cooperación Internacional de la Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), en Brasilia. Los descubrimientos, interpretaciones y conclusiones no necesariamente reflejan la visión del Gobierno Brasileño o del Banco Interamericano de Desarrollo. El caso fue elaborado en el 2010, pero algunas informaciones fueron actualizadas a inicios del 2011.
- <sup>2</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [*Instituto de Investigación Económica Aplicada*] (2010). Ipeadata. Brasilia, Distrito Federal, Brasil. Disponible en: <http://www.ipeadata.gov.br>.
- <sup>3</sup> Tasa de inflación para el año de 1993 fue de 2.489% (dos mil cuatrocientos ochenta y nueve por ciento).
- <sup>4</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010).
- <sup>5</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010).
- <sup>6</sup> Salomon M (2003). Graziano indica que Vale-Gás y Bolsa-Renda pueden terminar (Entrevista de José Graziano al periódico Folha de São Paulo, publicada en el día 2 de febrero de 2003).
- <sup>7</sup> La Comisión de Política Social Interministerial es un grupo de trabajo coordinado por el Gabinete de la Presidencia de la República con el propósito de integrar las diferentes áreas de las políticas sociales.
- <sup>8</sup> Belchior, M (2009). Discurso durante el “Fórum Brasil-França – Profissionalização e consolidação do serviço público no contexto da reforma política pública”, en la Escola Nacional de Administração Pública, Brasilia, Brasil, el 15 de septiembre de 2009.
- <sup>9</sup> El Programa de Erradicação do Trabalho Infantil continuó existiendo por separado hasta el 2005, cuando también fue incluida la Bolsa Familia.
- <sup>10</sup> Betto, Frei (2009). Calendário do Poder. Rio de Janeiro: Rocco.
- <sup>11</sup> Investigaciones existentes indican que las mujeres gastan el dinero de mejor manera.
- <sup>12</sup> Presidente Lula. Discurso en la 5ª Reunión del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición. 26 de octubre de 2004. Disponible en: <http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr583.doc>
- <sup>13</sup> Valor referente al salario mínimo nacional vigente en el 2010 (R\$ 510). En marzo del 2011, fueron implementados importantes cambios en el Programa. Entre ellos, está el hecho de que, para formar parte de la Bolsa Familia, los interesados deberán, a partir de ese momento, poseer renta familiar mensual de hasta R\$ 140 por persona y estar registrado en el Cadastro Único de Beneficiários.

- <sup>14</sup> Lindert K, Vincensini V. (2010). "Bolsa Família in the Headlines: An Analysis of the Media's Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil". Washington, DC: The World Bank. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/Lindert-CCT\\_Media\\_Study-Dec2010.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/Lindert-CCT_Media_Study-Dec2010.pdf).
- <sup>15</sup> Experiencias similares fueron implementadas en muchos países de América Latina y otros. Similar a la Bolsa Familia, México tiene un programa de transferencia de dinero a gran escala y exitoso llamado Oportunidades.
- <sup>16</sup> Rocha S. (2008). Transferências de renda federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade. Rev. econ. Contemp., vol.12, n.1, pp. 67-96; Soares, S (2008). O Ritmo de Queda na Desigualdade no Brasil é Adequado? Evidências do Contexto Histórico e Internacional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão. 1339; Kakwani N, Neri M, Son, H (2006). Pro-Poor Growth and Social Programmes in Brazil. Fundação Getúlio Vargas. Ensaios Econômicos n. 639.
- <sup>17</sup> Santos L, Paes-Sousa R, Silva JB, Victora CG (2008). National Immunization Day: a strategy to monitor health and nutrition indicators. Boletín de la Organización Mundial de la Salud. 86, p. 474-479.
- <sup>18</sup> Paes de Barros R (2009). Sucessos e Desafios para a Proteção e Promoção no Brasil. Presentación en el Simposio Internacional Sobre Desarrollo. "Social Policies for Development: Overcoming Poverty and Promoting Inclusion", Brasilia, Brasil.
- <sup>19</sup> Paes de Barros R (2009).
- <sup>20</sup> Santos, L, Paes-Sousa R, Silva JB, Victora CG (2008).
- <sup>21</sup> Ananias de Sousa, P (2009). El combate al hambre y el nuevo marco de las políticas públicas: implementando un efectivo Estado de Bienestar en Brasil. [O Combate à fome e o novo marco das políticas públicas: implementando um estado efetivo de bem-estar no Brasil]. Revista española de desarrollo y cooperación, v. 22, p. 11-26.; Soares, Sergei (2009). Volatilidade de Renda e a Cobertura do Programa Bolsa Família. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão n.1459.
- <sup>22</sup> Kriger, Gustavo (2003). Entrevista con el Ministro Patrus Ananias para la Revista Época, publicada el 29 de agosto de 2005.
- <sup>23</sup> Pacheco P (2009). Crise afeta menos a base da pirâmide. Artículo publicado en el periódico O Estado de São Paulo el día 11 de mayo de 2009.
- <sup>24</sup> De acuerdo con datos de enero de 2011, suministrados por el Ministerio del Desarrollo Social, 1,9 millones de beneficiarios (o 15% del número total de familias que reciben la Bolsa Familia) ya recibieron su pago en efectivo por medio de una cuenta bancaria personal.