

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP

2006

Sônia Miriam Draibe¹

BRASIL: BOLSA-ESCOLA Y BOLSA-FAMILIA

CADERNO DE
PESQUISA
Nº 76



UNICAMP

Draibe, Sônia Miriam. 2006. Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia. Ernesto Cohen y Rolando Franco (coordinadores). **Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana.** Cap. III. México D. F., FLACSO sede México, 2006 (forthcoming).

¹ Profesora y investigadora senior del Instituto de Economía y del Núcleo de Estudios de Políticas Públicas - NEPP de UNICAMP, Brasil. smdraibe@uol.com.br

INTRODUCCIÓN

Iniciado en 2003, el programa Bolsa-Familia (PBF) institucionalizó y amplió la experiencia brasileña precedente en materia de programas de transferencia directa y condicionada de ingresos a familias pobres. El programa ya alcanzó dimensiones respetables: da cobertura a aproximadamente 8.8 millones de familias y se ubica por tanto entre los más grandes programas internacionales de este tipo; asimismo, registra ya algunos resultados positivos, por lo que ha sido destacado tanto por la opinión pública nacional como por varias agencias multilaterales como una iniciativa exitosa o un caso ejemplar de buena práctica en el combate a la pobreza. Desde el punto de vista político es la más eficaz bandera del gobierno del presidente Lula y aparentemente, según ciertas encuestas de opinión recientes, produce importantes dividendos electorales, de cara a las elecciones presidenciales de 2006.

En sus lineamientos más generales, Bolsa-Familia se asemeja a varios programas similares llevados a cabo en América Latina: constituye un subsidio a la demanda y un estímulo a la inversión en capital humano; está focalizado sobre las familias más pobres del país e impone, como principales condicionalidades para poder recibir el beneficio, la obligatoriedad de la asistencia escolar de los niños y adolescentes, el seguimiento de la salud de los miembros de la familia y su participación en las acciones de educación alimentaria ofrecidas por el gobierno.

Con algunas modificaciones, el programa dio continuidad tanto por su espíritu como por su diseño a los programas nacionales de transferencias directas condicionadas iniciados en Brasil en la segunda mitad de los años noventa, primeramente por los estados y municipios —como los de Campinas y de Brasilia, D.F., de 1995— y más tarde con los programas nacionales de Renda Mínima (1998) y Bolsa-Escola (2001). El programa Bolsa-Familia de 2003 resultó de la fusión de cuatro programas: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentación, Auxílio-Gas (iniciados en el gobierno Cardoso) y Cartão-Alimentação (iniciado en el gobierno Lula, bajo el programa Fome Zero).

El programa Bolsa-Familia provocó una ruptura en la tradición brasileña porque si bien participó de la novedad de las transferencias directas en efectivo a las familias pobres, se diferenció al instituirse como programa central y prácticamente único de la estrategia nacional de reducción de la pobreza; ésta es de hecho su característica más original, pues Bolsa-

Familia se destaca menos por su naturaleza de programa de transferencia en efectivo condicionada, que por el hecho de monopolizar la política dirigida a la población pobre, en un país que paradójicamente presenta una de las más amplias, institucionalizadas y burocratizadas políticas de asistencia social dirigidas a tal sector poblacional. Por eso mismo, su mayor desafío hoy es articularse adecuadamente tanto con la política nacional de asistencia social, cuanto y especialmente con la política social como un todo, capitaneada por los programas básicos y universales de educación y salud, sabidamente indispensables para la superación de la pobreza.

En este trabajo se persigue un doble objetivo: tratar de reconstituir la trayectoria de emergencia, desarrollo y consolidación institucional de los programas brasileños de transferencias en efectivo condicionadas en el marco de la estrategia de combate a la pobreza, y describir detalladamente el programa Bolsa-Familia, tratando de identificar sus características principales y los desafíos que todavía debe enfrentar para alcanzar sus objetivos.

En la primera parte se presenta brevemente la historia de los programas brasileños de transferencias en efectivo a familias pobres, desde los municipales iniciados en 1995 hasta el programa Bolsa Escola; en la segunda parte se describe la concepción, arquitectura y operación del programa Bolsa-Familia y sus principales resultados e impactos, tal como se registran en fuentes secundarias e investigaciones y estudios parciales de evaluación; al final se establecen los principales desafíos del programa, a fin de perfeccionarlo y lograr mayor eficacia.

Agradezco la colaboración de la socióloga Maria Olyntha G. Borba, quien recopiló la información correspondiente al programa Bolsa-Familia.

PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN EL SISTEMA BRASILEÑO DE PROTECCIÓN SOCIAL: BREVE REPASO HISTÓRICO

Los programas brasileños dirigidos a los grupos pobres se distinguían, hasta no hace mucho tiempo, por las siguientes características: relativa densidad institucional, pese a la ausencia de una política clara contra la pobreza; la preferencia por la oferta de servicios, y no por transferencias directas (*cash benefits*); fuerte centralización en el gobierno federal; acciones muy fragmentadas y programas discontinuos; ineficacia en términos de resultados para la población necesitada, y sobre todo el acentuado grado de clientelismo con que operaron tradicionalmente.

En efecto, los programas para grupos pobres existen en el país desde los años cuarenta, basados en una institucionalidad relativamente compleja. Esto tanto porque la estructura federativa posibilita la distribución de las competencias gubernamentales en ese campo, entre las tres esferas de gobierno, como también por la acentuada dispersión de los programas en diversos ministerios y secretarías estatales y municipales. Pero ni las competencias concurrentes entre niveles de la federación ni la fragmentada inserción institucional atenuaron la fuerte centralización en el ejecutivo federal; allí estaban concentrados los recursos financieros, la formulación y la gestión de la política, y además los programas federales estaban monopolizados por la Legião Brasileira de Assistência (LBA), organismo federal creado en los años cuarenta que ha sido el instrumento por excelencia del clientelismo y de intereses particulares.

En los últimos veinte años, sin embargo, se produjeron grandes cambios que alteraron la concepción, los principios, los recursos y la arquitectura programática de esta área de la política social.

1980 y 1990: dos ciclos de reformas

No es posible afirmar que esas características negativas hayan desaparecido totalmente, pero debe reconocerse que la *política de asistencia social* —como se le denomina tradicionalmente en el país— fue, junto con la política de salud, una de las áreas de la política social en donde hubo las mayores transformaciones a partir de los años ochenta. Ello se dio a través de *dos ciclos de reformas*² cuyos contenidos principales se presentan brevemente a continuación.

2 Draibe, 2002a; 2002b; 2004^a.

El ciclo democratizante de reformas: la nueva política nacional de asistencia social de 1988

La Constitución de 1988 estableció nuevos principios para el sistema de políticas sociales, inspirados en las orientaciones valorativas hegemónicas del proceso de democratización iniciado a fines de los años setenta: el *derecho social* como fundamento de la política; el compromiso de un acentuado grado de provisión pública y el reconocimiento del papel complementario del sector privado; la concepción de la *seguridad social* (y no del seguro) como forma de protección, y en el plano organizacional la *descentralización* y la *participación social*.

A partir de tales principios, la asistencia social fue definida como una política no contributiva que integra, junto con la previsión social y la salud, la política de seguridad social. Se fundamenta en el *derecho social*, y sus objetivos son la protección y el amparo a la familia, la maternidad, la infancia, la adolescencia y la vejez en general (por corresponder a derechos sociales) y especialmente a los más carentes; la rehabilitación de personas discapacitadas y la integración de todos al mercado de trabajo. Sus acciones deben pautarse por los principios de la universalidad de la cobertura y de la atención; la uniformidad y equivalencia de los beneficios a las poblaciones urbanas y rurales; la selectividad y la distributividad en la prestación de los beneficios y servicios; la irreductibilidad del valor de los beneficios; la equidad en la forma de participación del financiamiento, y la gestión democrática y descentralizada con participación de la comunidad: trabajadores, empresarios, pensionados, etcétera.³

La política asistencial es financiada por las mismas fuentes generales de la seguridad social, además de contar con recursos presupuestales de la Unión, los estados y los municipios; se inició en 1993, con la aprobación de la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) y la introducción de dos programas nacionales nuevos de transferencia monetaria directa, no condicionada, dirigidos a ancianos carentes (67 años o más) y a personas con deficiencias físicas graves. Por sus dimensiones y por el monto de los subsidios, esos programas nacionales están entre los más importantes de transferencias en efectivo⁴.

3 Draibe, 1998; 2002c.

4 El Beneficio de Prestação Continuada para ancianos carentes es una especie de pensión social mínima para quienes no lograron pensionarse regularmente por el Régimen General de la Seguridad Social. La elegibilidad para éste y para el Beneficio a los Portadores de Deficiências Graves es bastante rígida; exige verificar que la renta familiar per cápita máxima no supere un cuarto del salario mínimo. El valor del beneficio (un salario mínimo) puede considerarse relativamente alto si se le compara con los valores típicos de los programas de transferencia directa, incluso con el actual Bolsa-Familia. Los dos programas ya cubrían, en 2002, a casi 1.5 millones de personas.

También se introdujeron modificaciones en el plano institucional.⁵ A fines de los noventa, se contaba con un sistema nacional de asistencia social de fuerte institucionalidad — significativamente descentralizado, apoyado en los fondos, órganos y consejos estatales y municipales— periódicamente movilizado por las conferencias nacionales, foro privilegiado en la formación de la política⁶. Desde 2004, este sistema ha sido consolidado en el SUAS – Sistema Unico de Asistencia Social.

En el plano de las acciones, empero, los éxitos fueron menores y estuvieron concentrados especialmente en la población infantil. Los programas asistenciales, con escasas excepciones, conservaron las características negativas que la reforma pretendió superar. Sus acciones fueron limitadas; hubo carencia sistemática de recursos, que además fueron oscilantes, discontinuos y dependientes de interferencias políticas tradicionales. Y, de modo sorprendente y paradójico, estos programas fueron mantenidos al margen de la política y de los programas de combate a la pobreza inaugurados en el segundo ciclo de reformas de los años noventa.

El segundo ciclo de reforma de los años noventa: el combate a la pobreza y la inflexión hacia programas de transferencias en efectivo condicionadas

Brasil demoró hasta la década de los noventa para definir y poner en práctica una política de enfrentamiento a la pobreza, orientada por una estrategia explícita y adecuada. En realidad, ha sido tan sólo con el programa de Combate à Miséria e à Fome pela Vida (PCFM) de 1993⁷ y el programa de Comunidade Solidária de 1995, que la política de combate a la pobreza adquirió identidad institucional⁸.

Vale la pena comentar ciertos aspectos no triviales del “atraso” histórico brasileño en instituir una política contra la pobreza. En primer lugar, debe destacarse que desde inicios de los años ochenta hasta el plan de estabilización de 1994, los grupos más pobres de la población se encontraban en una situación de casi absoluta desprotección. Con la única excepción de

5 Han sido creados el Consejo Nacional de Asistencia Social (cnas), y el Fondo Nacional de Asistencia Social; asimismo, los consejos y los fondos estatales y municipales de asistencia social, hoy presentes en la totalidad de los municipios del país.

6 Draibe, 2004a; 2004b.

7 El pcfm, aunque de corta duración, colocó en la agenda nacional el embrión de las innovaciones que desde entonces caracterizarían la acción federal en el combate a la pobreza: la solidaridad, la asociación (entre niveles de gobierno y entre gobierno y sociedad), la descentralización, y las acciones focalizadas. Coordinado por el Conselho Nacional da Segurança Alimentar (CONSEA), de mayoría no gubernamental, combinó acciones de tipo *gubernamental*, involucrando a ministerios y a los principales órganos de la administración indirecta, y del *movimiento social*, apoyada en la formación voluntaria de comités locales. Entre los innumerables programas allí propuestos sólo dos —leche para niños desnutridos y distribución emergencial de alimentos en áreas de sequía— registraron modestos éxitos (Draibe e Arretche, 1995).

8 Draibe, 1998; 2002a.

los dos primeros años del Plan Cruzado (1986-1987), el ajuste del sector privado y los numerosos planes de estabilización se llevaron a cabo sin que fueran acompañados de programas compensatorios en favor de los segmentos pobres y vulnerables⁹. En los años ochenta, la mejoría de la condición de vida de esos grupos —y las mejoras en educación básica y acceso a la salud— deben acreditarse principalmente a los factores políticos y de movilización social que acompañaron la democratización del país.

En buena medida, el “atraso” en el enfrentamiento más decidido de la pobreza se debió también, en esos años, a cierta parálisis de los intelectuales y de los formadores de opinión, divididos frente a la falsa dicotomía *focalización-universalismo* que polarizaba entonces el debate sobre los programas contra la pobreza. No es casual que la política de asistencia social fuese —sorprendentemente— definida como política universal para todos “los que necesiten de ella”, y no como una política para los pobres, aunque sus programas estuviesen naturalmente volcados hacia estos grupos. Diez años después, nuevos mapas cognitivos, nuevas matrices de valores, otras concepciones de justicia social ganarían espacio y fuerza, permitiendo la legitimación de políticas focalizadas de combate a la pobreza, vistas como no necesariamente contradictorias u opuestas a los programas sociales universales.

Finalmente, aquel “atraso” permitió, de algún modo, que Brasil se beneficiase de las experiencias de otros países de la región que habían implantado programas contra la pobreza durante los años ochenta. Del análisis de esas experiencias surgió el consenso, vigente entre 1995 y 2000, de no crear programas nuevos, de no duplicar programas y mucho menos crear fondos sociales de emergencia, como lo ejemplifica el programa Comunidade Solidária, creado en los primeros meses de la administración Cardoso.¹⁰

Tan sólo en el segundo mandato de Cardoso (1999-2002), se introdujeron los programas de transferencias en efectivo a las familias pobres, a los que se otorgó creciente centralidad: el programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)¹¹, seguido en 1997, por el programa

9 Draibe, 1995.

10 El programa Comunidade Solidaria fue concebido como parte de una estrategia más amplia de desarrollo social, organizada por tres ejes programáticos: los servicios sociales básicos de vocación universal y de responsabilidad pública, los programas básicos prioritarios y el programa de enfrentamiento de la pobreza (Comunidade Solidária).

11 Iniciado en 1996, el peti destina una beca a las familias cuyos hijos entre 7 y 14 años realicen trabajos insalubres, degradantes, penosos, que disminuyan sus oportunidades de estudio, de desarrollo integral y de ejercicio de la ciudadanía. El peti fue notoriamente exitoso, habiendo contribuido a la disminución en 60% del trabajo infantil en la última década. Gozó asimismo de fuerte legitimidad internacional, lo que hizo que no fuera disuelto en el programa Bolsa-Familia hasta finales de 2005, cuando fue absorbido, lo que introdujo incertidumbre respecto a su destino. Véase Draibe, 2003; 2004a; 2004b.

federal de Renda Mínima,¹² más tarde transformado en el programa Bolsa-Escola.¹³ Pero la mayor inflexión ocurrió a partir de 2000, cuando se aprobó el Fundo de Combate à Pobreza¹⁴ y tuviera inicio el Projeto Alvorada y la *Rede Social*, bajo los cuales se agruparon todos los programas de transferencia en efectivo a las familias pobres; entre ellos los nuevos programas Bolsa Alimentação, Agente Jovem y Auxílio-Gás, como se ve en el cuadro II.1.

Cuadro II.1

Brasil 2002. Programas de Transferencias en efectivo

Programas	Inicio	Población-objetivo	Beneficiarios estimados (em números absolutos)	Recursos previstos (en reales 1.000,00) (2002)
Bolsa Escola (mec)	2.001	Familias pobres	5.600.000 familias	1.835.000,0
		hijos 7-15 años	10.195.000 hijos	
Bolsa-Alimentação (Min. Saúde)	1998	0-6 años	1.623.000 familias	300.000,0
Auxílio-Gás	2002	familias pobres	-	900.000,0
Programa Erradicação do Trab Infantil (peti)	1996	7-14 años	813.000 niños	411.000,0
Programa do Agente Jovem (mpas)	2001	15-17 años	51.900 jóvenes	52.000,0
Benefício Mensal – Idoso (mpas)	1996	más de 67 años	1.530.000 mayores	3.300.000,0
Benefício Mensal – Portadores de Deficiência	1996	deficientes	783.000 discapacitados	
Renda Mensal Vitalícia	1972	mayores pobres	-	1.526.000,0
Pronaf (Seguro – Renda Rural)	1997	Trabajadores agrícolas	9.300.000 familias	253.300,0
Bolsa Qualificação (mt)	1998	Trabajador desempleado	10.741 capacitandos	12000,0
Total				8.589.300,00

Fuente: Casa Civil de la Presidência da República. Presupuesto 2002.

12 Precursor del Bolsa Escola, el programa de Garantia de Renda Mínima (pgrm) consistía en proporcionar apoyo financiero del gobierno federal a los municipios más pobres para que pudieran implantar programas condicionados (escuela y salud) a las familias con hijos de 7 a 14 años. Véase adelante El programa Bolsa-Familia, 2003-2006.

13 Creado en 2001, perfeccionó y expandió el Programa de Garantia de Renda Mínima (pgrm). Véase adelante El programa Bolsa-Familia, 2003-2006.

14 El Fundo fue propuesto por sectores conservadores y contó con fuerte apoyo de la izquierda en el congreso y con cierta reticencia del gobierno. Fue creado por enmienda constitucional en diciembre de 2000.

Al terminar el segundo ciclo de reformas era claro que el combate a la pobreza se decantaba hacia los programas de transferencias en efectivo, aunque estos programas conviviesen hasta fines de 2002 con el programa Comunidade Solidária. Entre tanto, la Rede Social no se implantó como tal, de forma coordinada e integrada. Por otro lado, los nuevos programas de transferencias condicionadas (PTC) siguieron siendo fragmentados y manejados en los ministerios correspondientes a los servicios sociales a los cuales se referían las condiciones; incluso, iniciada la unificación de los beneficiarios, a través del Catastro Único,¹⁵ se preservó la vinculación entre el *beneficio* y el *área social prestadora del servicio correspondiente*, respetando los principios que habían orientado el primer programa de combate a la pobreza, el Comunidade Solidária; o sea: no se desvincularon los programas asistenciales y complementarios de la política social básica y universal, a la cual se refería su objetivo.

De todos modos, estaba abierto el camino para la unificación e institucionalización de los PTC como centro de la estrategia de combate a la pobreza, lo que ocurrió durante el gobierno del presidente Lula.

De los programas municipales de ingreso mínimo al Bolsa-Escola: surgimiento y evolución de los PTC en la agenda social, 1994-2003

La transferencia en efectivo a las familias pobres no era utilizada en Brasil hasta los primeros años de la década de los noventa, momento en que se debatió un proyecto de ley para crear un programa nacional de ingreso mínimo (1991), inspirado en los modelos europeos y de Alaska¹⁶. Empero, los programas surgidos a mediados de la década de los noventa abandonaron la idea de ingreso mínimo universal, y optaron por un subsidio modesto, focalizado en las familias pobres con hijos pequeños (hasta 14 años), condicionado a la asistencia a la escuela y a los controles de salud. explícita o

15 El Catastro Único, iniciado en 2001, fue concebido como un instrumento para la identificación de los beneficiarios potenciales y efectivos de los programas de transferencias en efectivo, buscando la unificación de los beneficios y de la gestión por los organismos gubernamentales. El pago de los beneficios se realiza por la Caixa Econômica Federal, a través de la tarjeta magnética individual (Cartão Cidadão). No estaba totalmente implantado al finalizar el gobierno Cardoso.

16 Véase Suplicy, 1992; Draibe, Montali e Fonseca, 1998. El proyecto del senador Eduardo Suplicy (pt) proponía un programa de Garantia de Renda Mínima (pgrm) que se inspiraba en el impuesto a la renta negativo, y beneficiaría a todas las personas mayores de 25 años, residentes en el país que tuvieran ingresos brutos mensuales inferiores a 45 000 reales, lo que correspondía 2.5 veces el salario mínimo efectivo de la época. El impuesto a la renta negativo correspondería a 50% de la diferencia entre aquel nivel y el ingreso obtenido por la persona en caso de estar trabajando, y 30% si no percibiera ingreso alguno o si no estuviese ejerciendo actividad remunerada. Entre 1991 y 1997, se presentaron muchos proyectos, entre los cuales estuvo el que fue aprobado en 1997, creando el pgrm.

implícitamente los nuevos programas han sido justificados no sólo por el aumento de la desigualdad y de la pobreza, desde la crisis de los años ochenta, sino también por las correlaciones entre pobreza y menor desempeño escolar y entre pobreza y trabajo infantil.¹⁷ También influyó en esta decisión el hecho de que el crecimiento de la oferta educacional pública demostraba una limitada capacidad para llegar a los pobres. La cuestión básica no era el acceso a la escuela, ya que a finales de los noventa la cobertura primaria alcanzaba 97%, sino el ausentismo escolar, las elevadísimas tasas de repetición en los cuatro primeros cursos y la también muy alta tasa de deserción de los pobres, especialmente en los tramos etarios de 12 a 15 años.

La particularidad de estos nuevos programas reside, por lo tanto, en acoplar los objetivos de garantizar niveles mínimos de ingreso familiar con los de mejoría del desempeño escolar y de salud de sus miembros en edad escolar, así como evitar el trabajo infantil. Estos programas asocian el combate a la pobreza absoluta (al elevar el ingreso familiar), la inversión en capital humano (al evitar el abandono escolar y la desnutrición infantil) y el incentivo a la movilidad social (por la aumento de la escolaridad de la nueva generación).¹⁸

Los primeros programas de transferencias en efectivo condicionadas surgieron alrededor de 1995, por iniciativa de gobiernos municipales. Con pocas excepciones, sus destinatarios eran las familias más pobres; los municipios determinaban plazos de permanencia máxima en el programa (dos años), tiempo mínimo de residencia en el municipio (que variaba de dos a cinco años) y otras condiciones para poder recibir el beneficio: asistencia a clases de los hijos en edad escolar y participación en las acciones de atención de la salud.¹⁹

Corresponde mencionar a los dos programas pioneros, iniciados en 1995, tanto por sus éxitos como por algunas características distintivas: el programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas, estado de São Paulo, y el programa Bolsa Familiar para a Educação, de Brasília, Distrito Federal. La principal innovación del programa de Campinas

17 En 2000, la incidencia general de trabajo infantil era de 9%, pero era cuatro veces mayor en 20% más pobre de la población que en el quintil más rico. Véase World Bank, 2001, y Cardoso y Portela Souza, 2003.

18 Sabóia y Rocha, 1998.

19 Las beneficiarias eran las unidades familiares, no los individuos. El principal criterio de selección de beneficiarios se basaba en el ingreso familiar total o más frecuentemente en el ingreso familiar per cápita. En la mayoría de los casos, el límite de ingreso para la participación en los programas se situaba en torno de los dos salarios mínimos (ingreso familiar total) o de medio salario mínimo (ingreso per cápita) (Amaral *et al.*, 1997).

ha sido el trabajo socioeducativo directo con las familias beneficiadas,²⁰ mientras el de Brasilia, además de incluir entre sus condiciones la asistencia de los padres a cursos de capacitación profesional, introdujo una libreta de ahorro para cada hijo, en la cual se acumularían depósitos que sólo podrían ser utilizados cuando terminasen la educación media.²¹ Estos programas pioneros, formulados de manera más bien endógena que bajo influencias internacionales, ya en 1995 incorporaban muchos de los mecanismos que hoy la literatura especializada considera como típicos de los programas de tercera generación, en especial las acciones sociopedagógicas de acompañamiento a las familias y los programas de capacitación para el trabajo.

Entre 1995 y 1998, muchos municipios de diferente tamaño poblacional y algunos estados implantaron programas TEC,²² y estas experiencias se diseminaron como modelos por toda América Latina, influyendo probablemente en el programa Progresá, de México, el programa de Asignación Familiar (Próf-BID II) de Honduras y el programa Beca Escolar de Ecuador.²³

La visibilidad de tales programas y el debate nacional en torno de ellos estimuló la creación, por el gobierno federal, en 1977, del programa de Garantía de Renda Mínima (PGRM), que estaría bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, y que se orientaría a elevar los niveles de rendimiento escolar y a reducir los índices de repetición escolar y evasión en la enseñanza primaria.²⁴ Se ha dado prioridad a los municipios más pobres.²⁵

20 El pgrfm tenía por objetivo inmediato complementar el ingreso de las familias con hijos entre 0 y 14 años en situación de extrema pobreza para que pudieran atender las necesidades básicas de sus miembros. Además de cubrir las necesidades inmediatas, concebía el acceso a educación y salud como condición de la emancipación de las generaciones futuras, tratando de romper así el círculo vicioso de la pobreza entre generaciones. El programa llegó a beneficiar a 2 941 familias. La actividad socioeducativa era realizada por un equipo de psicólogos y asistentes sociales en reuniones mensuales con los representantes de las familias beneficiadas (en grupo de 15 personas), cuando eran tratados temas de educación, economía doméstica, orientación para acceder a los servicios públicos y otros. Tales reuniones se convirtieron en uno de los principales elementos del éxito del programa (Draibe, 1996).

21 Lavinás e Varsano, 1997; Lavina, 1998.

22 Transferencia en efectivo condicionada. En 1998 había más de 60 programas tec locales en operación, cubriendo aproximadamente a 200 000 familias (World Bank, 2001).

23 World Bank, 2001; Godoy, 2004. Por su lado, desde Bolsa Escola, los programas TCs brasileños han contado con apoyo y influencias internacionales importantes.

24 El pgrm operaba a través de dos mecanismos complementarios: la entrega a las familias seleccionadas de un *beneficio monetario mensual*, complementario al ingreso familiar de hasta 15 reales por hijo de familia (6.89 dólares estadounidenses), exigiendo como contrapartida la asistencia escolar regular de los hijos dependientes entre 7 y 14 años; y las *acciones socioeducativas* complementarias para los niños que asistían a la escuela, desarrolladas por los municipios como contrapartida. No se fijaba un plazo máximo para el egreso de las familias del programa.

25 Seleccionados por dos criterios: que el ingreso familiar per cápita fuese inferior al promedio estatal; y que los ingresos tributarios por habitante (incluidas las transferencias constitucionales corrientes) fuese inferior al promedio estatal. Correspondía al municipio seleccionar a las familias habilitadas, según cuotas compatibles con los recursos disponibles.

El desarrollo del programa fue lento y difícil. A fines de 1999 beneficiaba a 504 000 familias (39.22% de su meta) y a cerca de un millón de niños en un quinto de todos los municipios brasileños. Los beneficios tenían un valor promedio de 37 reales por familia. Las dificultades para aplicarlo derivaban tanto de las fragilidades financieras e institucionales de los municipios y del gobierno federal, cuanto de los obstáculos que enfrentaba el ministerio para llevar a cabo los procesos administrativos, operacionales y de gestión, así como los controles.

Aunque el PGRM era denominado como de ingreso mínimo, en los hechos era un programa de beca escolar, ejecutado por el Ministerio de Educación y desarrollado sobre la institucionalidad del sistema escolar. Cuando fue sustituido en 2001 por el Bolsa Escola, mantuvo y acentuó las características mencionadas. Existía por tanto cierta “especialización” sectorial, que se vio confirmada al crearse, en la misma época, en el área de salud, el programa Bolsa Alimentação, destinado a las familias con riesgo nutricional.

EL PROGRAMA BOLSA ESCOLA, 2001-2003

Varias razones contribuyeron a que se sustituyera el PGRM por el Programa BolsaEscola: una fue la aprobación del Fundo de Combate à Pobreza, que dotaba al programa de recursos sustanciales al permitir que el gobierno federal financiase la totalidad de los costos del programa; otra, la importancia de simplificar y agilizar su aplicación. Y probablemente también influyó la situación preelectoral.²⁶

El Programa Bolsa Escola perseguía el aumento de la asistencia escolar de los niños, la reducción del trabajo infantil, el alivio de la pobreza actual y la reducción de la pobreza futura. Mantuvo los principios del programa anterior, aunque modificó algunos aspectos. Muy resumidamente, las siguientes son sus principales características:

1. Sus bases legales establecían la necesidad de firmar un contrato con cada familia (Termo de Acordo), con lo cal se buscaba asegurar la responsabilidad por la información proporcionada y garantizar su participación en el programa.
2. Definió como su población meta a las familias con hijos de hasta 15 años, y no de 14 años, como antes.
3. No fijó un plazo máximo para la permanencia en el programa, como el programa anterior.

²⁶ Britto, 2005.

4. La elegibilidad de las familias fue definida en el nivel de ingreso per cápita de hasta medio salario mínimo (90 reales o 41.39 dólares estadounidenses de 2006).
5. La focalización se apoyaba en criterios geográficos (municipios) e ingreso de las familias (autodeclarado).²⁷
6. Los valores de los beneficios monetarios mensuales fueron establecidos en 15, 30 o 45 reales, variando conforme el número de hijos en edad escolar de cada familia, hasta un máximo de tres.²⁸
7. La condición era la asistencia escolar a por lo menos 85% de las clases de los 8 años de la enseñanza primaria; se controlaba cada tres meses.
8. El programa fue definido como universal, pretendiendo cubrir a todas las familias elegibles en todos los municipios del país. La aplicación priorizó municipios y regiones más carentes, definiendo la cantidad posible de familias a ser atendidas (cuotas).²⁹

El programa Bolsa Escola ha innovado también en el plan de la gestión y de los mecanismos operacionales;³⁰ asimismo en lo que se refiere a los sistemas decisorio y de control social.³¹

BOLSA-ESCOLA: DIMENSIONES Y PRINCIPALES RESULTADOS

La aplicación del programa Bolsa Escola se hizo muy rápidamente, si se tienen en cuenta sus dimensiones y la heterogeneidad del país. Antes de completar dos años de vida, a fines de 2002, el programa operaba en 5 545 municipalidades (99.7% de los municipios

27 Los parámetros de cobertura fueron establecidos a partir de estimaciones de la población beneficiaria en cada municipio, calculadas según informaciones domiciliarias muestrales, y los censos de población y escolar. Las autoridades municipales tenían la responsabilidad de identificar a las familias que podían ser beneficiadas, observando los parámetros y las cuotas definidas de acuerdo con el ministerio (Britto, 2005).

28 No se preveían variaciones de valores en razón de edad, género o localización geográfica, pero los municipios e incluso los estados podían complementar los valores, si lo deseasen.

29 El programa dio prioridad a tres grupos de municipios: a) los pertenecientes a los 14 estados de menor índice de desarrollo humano (idh); b) los pertenecientes a las microrregiones con idh igual o inferior a 0.500 y c) los municipios con idh igual o inferior a 0.500 (independientemente del estado o microrregión). Y adoptó la metodología del registro de beneficiarios y la focalización en las familias en extrema pobreza, en cada municipio.

30 Los beneficios se transferían preferiblemente a las madres, y se pagaban directamente mediante tarjetas magnéticas de un banco público con amplia presencia nacional (Caixa Econômica Federal), evitando intermediaciones burocráticas. La administración local del programa quedó a cargo de los municipios que seleccionaban a las familias, fiscalizaban la ejecución del programa y desarrollaban acciones socioeducativas con los niños beneficiados, para reforzar su rendimiento escolar.

31 El programa era coordinado por el Conselho Nacional do Programa Bolsa Escola, localizado en el Ministerio de Educación, con la participación del Ministerio de Asistencia Social, la Casa Civil de la Presidencia y representantes del Consejo Nacional del Niño y del Adolescente. Conselhos de Controle Social locales fueron creados en todos los municipios atendidos, integrados con representantes de la comunidad al menos en la mitad de los cargos, y cuya responsabilidad era aprobar la lista de beneficiarios y monitorear los informes sobre asistencia escolar proporcionados por las escuelas; monitorear la integridad fiscal y la ejecución, y facilitar la participación de la comunidad.

brasileños), atendiendo a cerca de 5.6 millones de familias y aproximadamente diez millones de alumnos.

Algunos estudios verificaron un buen nivel de focalización en familias pobres con hijos en edad escolar, localizadas en las regiones más pobres del país.³² Se habría producido una mejora inmediata de las condiciones de vida de las familias, así como un incremento de la asistencia escolar,³³ aunque resultasen significativos sólo en los tramos etarios de 5-6 años y 16-17.³⁴ Otras evaluaciones insistieron en destacar situaciones que son obvias, como que su mismo diseño excluía a familias sin hijos en la escuela, así como a grupos de niños que viven en la calle.³⁵

Respecto a la selección de familias, se hizo ver que el programa reservaba cierto margen al clientelismo, por carecer de procedimientos claros de focalización y de los controles que debían ser llevados a cabo por las prefecturas municipales.

Asimismo, se informa que no hubo mejoras en el desempeño educacional de los alumnos beneficiarios del programa³⁶ ni en la independencia financiera de las familias, a través del trabajo regular; resultado muy común en los demás programas de transferencia directa que antecedieron a Bolsa-Escola.³⁷

Aun así este programa gozó de amplia aceptación y legitimidad, tanto nacional como internacional; fue apoyado y destacado como modelo por organismos internacionales, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo.³⁸ Su base conceptual, operacional y tecnológica dio soporte al nuevo programa de transferencia en especie, el Bolsa-Familia.

32 Véase Lavinás y Barbosa, 2000, y Ferranti y Sedlacek, 2001.

33 Cardoso y Portela, 2003.

34 Schwarzman, 2005.

35 Britto, 2005.

36 Lavinás e Barbosa, 2000.

37 *Idem*.

38 Iniciado con financiamiento exclusivamente nacional, ya a fines de 2001, el Bolsa-Escola fue apoyado por el BID con un préstamo de 500 millones de dólares estadounidenses. La UNCTAD se propuso coordinar un programa de transferencia de metodología y tecnología del Bolsa Escola para Mozambique, São Tomé y Príncipe.

EL PROGRAMA BOLSA-FAMILIA, 2003-2006

El programa Bolsa-Familia integra el programa Fome Zero, estrategia inicial del gobierno de Lula para la “erradicación de la extrema pobreza y la conquista de la ciudadanía de la población más vulnerable al hambre, asegurando el derecho humano a alimentación adecuada y priorizando a las personas con dificultad de acceso a alimentos”.³⁹

Según el discurso gubernamental, la innovación y el mérito mayores de esta estrategia se encuentran en que coloca la cuestión del hambre en el centro de la agenda social nacional. Fome Zero contribuiría a romper el círculo de perpetuación de la miseria, así como a la emancipación socioeconómica de las familias en situación de riesgo; para hacerlo conjugaría iniciativas inmediatas y urgentes con acciones estructurantes, ligadas a la salud, la educación y la capacitación profesional. De modo ambicioso, se propuso articular un amplio conjunto de programas, entre los que se hallaban varios de transferencia en efectivo ya existentes, otros como la merienda escolar, los de distribución de alimentos en áreas de acentuada pobreza rural, la creación de cisternas en áreas de sequía, y los de incentivo a la agricultura familiar.⁴⁰

En su diseño y concepciones, el programa expresó las directrices estratégicas del gobierno, apoyadas en cuatro principios básicos: a) superar la fragmentación y superposición de esfuerzos, mediante acciones integradas; b) aplicar un enfoque intersectorial para la formulación y aplicación de las políticas y los programas; c) buscar asociaciones con la sociedad civil organizada, y d) conjugar esfuerzos y recursos con los demás entes de la federación (estados y municipios), para aumentar la eficiencia y eficacia de los recursos.

La trayectoria del Fome Zero ha sido paradójica; en verdad, tuvo un desarrollo poco exitoso. Los programas realmente aplicados fueron pocos y localizados, además de los tradicionales y del Bolsa Familia.⁴¹ No logró establecer una coordinación sobre el conjunto de programas que pretendía articular, dejando por largo tiempo un amplio margen a las superposiciones,

39 [\[www.fomezero.gov.br\]](http://www.fomezero.gov.br).

40 El Fome Zero no presentó metas y programación de las realizaciones. Varió a lo largo del tiempo; también la composición interna de los programas que lo integran. Actualmente está estructurado en cuatro ejes: ampliación del acceso a alimentación; fortalecimiento de la agricultura familiar; promoción de los procesos de generación de ingreso; articulación, movilización y control social. Y está integrado por los siguientes programas: Bolsa-Familia; Programa Nacional de Alimentação Escolar (merienda escolar); Restaurante Popular; Agricultura Urbana; Cisternas; Programa Nacional de Apoio à la Agricultura Familiar (Pronaf); Programa de Aquisição de Alimentos; Programa do Leite; Casas da Família; Taller (30 000 educadores populares del Fome Zero). Tales programas involucran 31 acciones. Cf. [\[www.fomezero.gov.br\]](http://www.fomezero.gov.br).

41 En su sitio en internet, el Fome Zero no divulga metas y realizaciones físicas, sino apenas la ejecución de gastos hasta 2004 y las estimativas para 2005 (cf. [\[www.fomezero.gov.br\]](http://www.fomezero.gov.br)). En 2003, actuó en 1 227 municipios del semiárido noreste, apoyando 110 000 pequeñas propiedades a través de la adquisición de productos agrícolas y de leche producida por pequeños productores rurales. Implantó también cerca de 17 000 cisternas para captación de agua de lluvia. (scgg-Presidencia de la República, 2005.)

duplicidades y contradicciones entre los programas nuevos y los anteriores. Tales dificultades probablemente reflejaron las ambiciones de diseño, las fragilidades programáticas y de gestión, y sobre todo los fuertes conflictos políticos y burocráticos que involucraron a sus máximas autoridades, las que fueron cambiadas en varias ocasiones. Desde el inicio, el programa fue blanco de intensa crítica de los medios de comunicación y de expertos;⁴² pero, paradójicamente, el Fome Zero fue y sigue siendo todavía la “marca” más exitosa del gobierno de Lula, especialmente en el exterior, habiéndose transformado en referencia internacional de programas de combate a la pobreza. Ha apoyado asimismo el liderazgo del presidente en algunas iniciativas internacionales relacionadas con el tema del hambre.⁴³

En la realidad, más que el Fome Zero, el éxito mayor de la política de combate a la pobreza se trasladó definitivamente, desde fines de 2003, al programa Bolsa-Familia, uno de los integrantes de aquella estrategia más amplia, hoy transformado en el programa líder de la política social del gobierno.

BOLSA-FAMILIA, CONCEPCIONES, ARQUITECTURA Y MECANISMOS DE OPERACIÓN⁴⁴

El programa Bolsa-Familia se inició en octubre de 2003 con el objetivo de unificar la gestión, regularizar la ejecución y ampliar la cobertura de los programas de transferencia de dinero a las familias pobres, que integraban el Fome Zero: Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação y Auxílio Gás, heredados del gobierno anterior, y el Cartão Alimentação, creado al comienzo del gobierno de Lula. En diciembre de 2005, se dispuso también la integración del Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Hubo también aquí fuertes turbulencias iniciales, aun cuando se sustentaba en las tecnologías y bases operacionales del programa Bolsa-Escola. Entre tanto, a fines de 2004 y en 2005 se introdujeron nuevos criterios, con el objetivo de perfeccionar el registro de los

42 Entre otros aspectos, apuntaron a la distorsión de la focalización en el hambre, en un país de mucha pobreza y desigualdad, pero que registra pocas y localizadas situaciones de hambre.

43 Ejemplificadas por el Encontro de Líderes para uma Ação contra a Fome e a Pobreza, iniciativa del presidente, en asociación con otros jefes de Estado y el apoyo de la onu, realizada en Nueva York en septiembre de 2004.

44 La recopilación de información en que se apoya esta sección fue realizada con la colaboración de la socióloga Maria Olyntha G. Borba.

beneficiarios y acelerar la aplicación, lo que ha permitido al programa cumplir y sobrepasar sus metas cuantitativas.

BOLSA-FAMILIA: MARCO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA

El programa está bajo la responsabilidad del Ministerio do Desenvolvimento Social, a través de la Secretaría Nacional de Renda y Cidadania (Senarc).

En la *esfera federal*, además de las citadas, hay varias instituciones con responsabilidades de gestión del programa y con diversas funciones:

1. El Conselho Gestor Interministerial delibera sobre el diseño y la aplicación del programa, además de actuar en la coordinación política y con los entes de la federación.
2. La Secretaria Executiva (ubicada en el Ministerio do Desenvolvimento Social) coordina la operación del programa, principalmente en lo relativo al padrón de beneficiarios, el pago de beneficios, el monitoreo y la evaluación.
3. Los ministerios de Salud, Educación, Seguridad Alimentaria y Asistencia Social responden por la regulación de las condiciones y utilizan su estructura descentralizada para verificar su cumplimiento.
4. La Caixa Econômica Federal es el organismo operador del padrón de beneficiarios (Cadastro Único) y el agente pagador de los beneficios de acuerdo con las orientaciones de la Secretaría Ejecutiva.

El Ministerio do Desenvolvimento Social cuenta también con la Secretaría de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), responsable de desarrollar e establecer instrumentos de evaluación y monitoreo de las políticas y programas referentes al desarrollo social y combate al hambre; elaborar, proponer, coordinar y apoyar la aplicación de planes, programas, proyectos y acciones, además de promover la gestión del conocimiento, el diálogo de políticas y la cooperación técnica en gestión pública con órganos, entidades, poderes y esferas federativas, incluidos los de otros países.⁴⁵

El programa tiene gestión descentralizada, bajo responsabilidad de los municipios, y formalmente cuentan con *unidades de coordinación*, que se relacionan con los órganos y entidades locales vinculados al programa, así como con la Secretaría Ejecutiva, la Caixa Econômica Federal y los gobiernos estatales, al mismo tiempo que atienden directamente a los beneficiarios potenciales y actuales del programa.

45 [www.mds.gov.br].

De acuerdo con el modelo de gestión descentralizada, la gestión del programa les corresponde a los gobiernos municipales, que deben cumplir un amplio conjunto de obligaciones.⁴⁶

BOLSA-FAMILIA: DEFINICIONES Y CARACTERÍSTICAS. OBJETIVOS DEL PROGRAMA

El Bolsa-Familia tiene un doble objetivo: *a)* reducir la pobreza y la desigualdad actuales, a través de la entrega de transferencias monetarias directas a familias pobres, y *b)* reducir la pobreza y la desigualdad futuras, al proporcionar incentivos y condiciones para que se lleven a cabo inversiones en capital humano por las familias, y al facilitar la ligazón entre las familias beneficiarias y los servicios sociales complementarios que pueden ayudarlas a invertir y a superar la pobreza, en el futuro.

Así definido, el programa pretende vincular objetivos de corto y largo plazos, entendiendo que la inversión en el capital humano de las nuevas generaciones posibilitará la ruptura del círculo vicioso intergeneracional de la pobreza; apoyase así en una visión multidimensional, que estimularía sinergias entre las distintas dimensiones de capital humano, educación, nutrición y salud.

En sus primeros tiempos, debido a los débiles mecanismos de control del cumplimiento de las condiciones, el programa fue sistemáticamente acusado de “asistencialismo”, por haber reducido los programas anteriores a una mera transferencia monetaria, lo que en parte fue superado.

46 1. Estructurar un equipo multisectorial de coordinación del programa; 2. Proveer la estructura física y logística para su operación; 3. Asegurar la oferta de servicios esenciales de salud, educación, acompañamiento alimentario y nutricional necesarios para el cumplimiento de las condiciones por las familias beneficiarias; 4. Hacer viable la oferta de acciones complementarias al programa, creando así los medios y condiciones para promover la emancipación de las familias beneficiarias; 5. Proveer las condiciones para validar la selección de familias por la instancia de control social; 6. Coordinar el proceso de registro, selección, renovación, suspensión y desligamiento de las familias beneficiarias; 7. Capacitar los profesionales involucrados (responsabilidad que comparten con el nivel federal, que coordina la capacitación); 8. Evaluar el desempeño y el impacto del programa en el municipio; 9. Apoyar a los consejos municipales para garantizar el control social del programa; 10. Compartir información con los representantes de los consejos municipales; 11. Colaborar con el poder judicial en la reducción de subregistro civil y en la emisión de documentación para las familias beneficiarias, 12. Informar periódicamente a la Secretaría Ejecutiva del programa y a los ministerios sectoriales sobre el cumplimiento de las condiciones.

Población objetivo y criterios de focalización

La población objetivo prioritaria está constituida por *familias en extrema pobreza*, con ingreso mensual per capita inferior a R\$ 60,00 (US\$ 27,64). También son parte de la población objetivo las *familias moderadamente pobres*, con ingreso mensual per cápita entre R\$60 y R\$120,00 (US\$27,2 y US\$ 55,28)⁴⁷.

Las *familias extremadamente pobres* pueden ser incluidas en el programa sin considerar su composición. Las *familias moderadamente pobres* sólo pueden entrar al programa si entre sus miembros hay mujeres grávidas o amamantando, o niños o adolescentes entre 0 y 15 años.

La población objetivo efectiva está constituida, según estos criterios, por el grupo identificado, registrado y seleccionado en los municipios que adhieren al programa.

Enfoque de género

El titular de la tarjeta de recepción del beneficio es preferentemente la mujer.

Beneficios del Bolsa-Familia: tipos y valores de las transferencias

La transferencia que se entrega a las familias varía según sus niveles de ingreso y la composición familiar.

1. El *beneficio básico* es de 50 reales (US\$ 23.03). Se destina a familias con un ingreso per cápita de hasta 60 reales (US\$ 27,64), independientemente de su composición familiar.
2. El *beneficio variable* llega a 15 reales (US\$ 6,91) para cada hijo de hasta 15 años, con límite de 45 reales (US\$ 20,73).

Dadas las reglas y valores de los beneficios, las posibilidades de transferencias en el Bolsa-Familia son las que registra el cuadro II.2.

47 Valores definidos por el Decreto federal nº 5.749, de abril de 2006. Valor observado: dólar estadounidense = 2.17050 (agosto de 2006).

Cuadro II.2
Bolsa-Familia

Familias em situação de pobreza

Ingreso mensual per cápita de 60,01 reales (US\$27.65) a 120 reales (US\$ 55.28)

- Un miembro con un beneficio variable = 15 reales (US\$ 6,91)
- Dos miembros con dos beneficios variables= 30 reales (US\$13,82)
- Tres o más miembros con tres beneficios variables= 45 reales (US\$20,73)

Familias em situação de pobreza

Ingreso mensual per cápita hasta 60 reales (US\$ 27,64):

- Sin ocurrencia con beneficio básico 50 reales (US\$ 23.03)
- Un miembro con beneficio básico y una variable: 65 reales (US\$29,94)
- Dos miembros con beneficio básico y dos variables 80 reales (US\$36,85)
- Tres o más miembros con beneficio básico y tres variables 95 reales (US\$43,76)

Los beneficios financieros del programa Bolsa-Familia podrán ser complementados por los estados, el Distrito Federal y los municipios.

Condiciones de los beneficios

Las condiciones que deben cumplir las familias están vinculadas a lo siguiente:

1. La educación: asistencia escolar de los niños y adolescentes de 6 a 15 años a un mínimo de 85% de las clases de los nueve cursos de la enseñanza fundamental.
2. Las acciones de salud: el cumplimiento de la agenda de salud y nutrición de las mujeres grávidas o lactando, y niños menores de siete años (incluidas acciones de acompañamientos prenatal, vacunación, programas nutricionales, etcétera).
3. Las acciones de educación alimentaria que se les ofrezcan.

La familia es responsable por el cumplimiento de las condiciones, y su permanencia en el programa depende del cumplimiento de las mismas. El gobierno federal, a través de los documentos legales que regulan el Bolsa-Familia define normas para la oferta y monitoreo de las acciones de salud y educación, relativas al cumplimiento de las condiciones.

Duración de los beneficios

No existe un plazo máximo para la permanencia de la familia en el programa. Ella continuará siendo beneficiada mientras cumpla con los criterios de elegibilidad y cumpla las condiciones.

Entrada, permanencia y salida del programa

Todas las familias que eran beneficiarias de los programas Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação y Bolsa-Escola, estuviesen registradas en el padrón de beneficiarios (Catastro Único) y fueran elegibles según los nuevos criterios han venido migrando gradualmente al Programa Bolsa-Familia. Las familias que no estaban incluidas en el padrón de beneficiarios han sido gradualmente registradas (y censadas en 2006), para poder incorporarse como beneficiarias, según las indicaciones de las prefecturas municipales.

La *selección de beneficiarios entre las familias registradas* depende del cumplimiento de los criterios de elegibilidad del programa, de la disponibilidad de cupos en el respectivo estado o municipio (cuotas) y de los acuerdos realizados entre el gobierno federal, los estados y los municipios.

La *permanencia de las familias* en el programa está asegurada mientras cumplan con las condiciones establecidas. Podrán ser penalizadas y excluidas cuando ocurra alguna de las siguientes situaciones contrarias a las reglas:

1. Se compruebe el trabajo infantil, en los términos de la legislación aplicable.
2. Se incumplan condiciones que acarrearán la suspensión o la cancelación de los beneficios.
3. Se compruebe un fraude o el haber proporcionado deliberadamente información incorrecta en el registro.
4. El beneficiario se desligue voluntariamente o así lo determine una decisión judicial.
5. Se produzca una modificación en la familia que implique la inelegibilidad.⁴⁸

El programa ha sido criticado por no considerar actividades que permitieran a las familias superar la situación de pobreza, habilitándose para no más depender del beneficio. Muy recientemente (abril 2006), han sido introducidos incentivos a los municipios para que desarrollasen acciones en este sentido, tales como programas complementarios en las áreas de alfabetización y educación de jóvenes y adultos, capacitación profesional,

48 [www.mds.gov.br/bolsafamilia].

generación de trabajo e ingreso, acceso a microcrédito productivo orientado, desarrollo comunitario y territorial, etcétera. Formas de pago-recepción de los beneficios

El beneficio se paga a través de una tarjeta magnética en más de 30 000 puestos de la Caixa Econômica Federal, cumpliendo los siguientes procedimientos:

1. La Caixa Econômica Federal es responsable de la emisión y entrega de la tarjeta de pago a nombre del titular, así como de la divulgación del calendario mensual de pagos.
2. La tarjeta es de uso personal e intransferible y su presentación es obligatoria en todos los actos relativos del programa.
3. En casos excepcionales, mediante contrato con el Ministerio do Desenvolvimento Social y Combate al Hambre y la Caixa Econômica Federal, los beneficios podrán pagarse mediante cuentas especiales de depósito a la vista.⁴⁹

Cadastro Único: Registro de los beneficiarios

El registro de beneficiarios está en la órbita del gobierno federal y lo opera la Caixa Econômica Federal. Constituye el instrumento para la identificación de las familias en situación de pobreza de todos los municipios brasileños. Este banco de datos nacional posibilita el análisis de sus principales necesidades y la selección de las familias a ser beneficiadas.⁵⁰

El registro de las familias es realizado por las prefecturas municipales, según lo declarado por la familia. Las principales informaciones son:

1. Características del domicilio (número de ambientes, tipo de construcción, tratamiento del agua, alcantarillado y basura).
2. Composición familiar (número de miembros, existencia de gestantes, ancianos, madres amamantando, deficientes físicos).
3. Calificación escolar de los miembros de la familia.
4. Calificación profesional y situación en el mercado de trabajo.
5. Ingresos.
6. Gastos familiares (arriendo, transporte, alimentación y otros).

El Catastro Único fue iniciado en 2001, pero la unificación de los programas en el Bolsa-Familia exigió y aceleró su perfeccionamiento y completa implantación. En efecto, en 2003 presentaba todavía muchos problemas técnicos, operacionales y de unificación (de los

49 [www.mds.gov.br/bolsafamilia].

50 [www.mds.gov.br].

registros de los varios programas). Entre 2005 y 2006 se realizó una recertificación que permitió corregir desvíos en la identificación de la población-objetivo del Bolsa-Familia. Para la implantación del registro se realizaron convenios de colaboración con estados y municipios, para permitir la interface entre el registro nacional y los locales, componiendo el así denominado “CadUnico”.

Monitoreo, control social y evaluación

La ley de creación del Bolsa-Familia estableció que el control y la participación social en el programa serán realizados, en el ámbito local, por un consejo o comité instalado por el gobierno municipal, definido por reglamento.

Ya habían sido instalados comités gestores locales por el programa Fome Zero y continuaron con el Bolsa-Familia. Por otro lado, el Fome Zero creó también la figura del *educador popular*, habiendo contratado 30 000 en todo el país, para apoyar sus acciones locales. Muy criticados por su fuerte sesgo partidista (pro gubernamental) tanto de las brigadas de educadores populares cuanto los comités locales muchos consejos o no fueron instalados o perdieron eficacia. A fines de 2004, una nueva legislación autorizó que los consejos municipales de asistencia social ejerciesen provisoriamente aquellas funciones hasta que fuesen creados los consejos o comités previstos en el Bolsa-Familia.

El control y el monitoreo de los criterios de elegibilidad y la adecuación de la selección de familias es llevado a cabo periódicamente por auditorías sobre registro de beneficiarios, rutina que se ha establecido después de un periodo signado por fuertes denuncias de fraudes, hechas por la prensa. Desde 2005, los gestores municipales recibieron entrenamiento especial para que pudieran llevar a cabo de manera permanente el registro a fin de evitar fraudes.⁵¹

El *control de las condiciones* —asistencia escolar y al consultorio de salud — ha sido el eslabón débil del programa y un tema controversial;⁵² entre tanto, nuevos mecanismos de control han sido aplicados gradualmente en el programa.

51 Hasta abril de 2006, 3 600 municipios participaron del entrenamiento, 1 700 de ellos sólo en 2005; otros 1 900 recibirán entrenamiento en 2006.

52 Por cierto periodo parece haber sido dominante entre las autoridades del Bolsa-Familia la tesis de que correspondiendo a la garantía de derechos sociales básicos, los beneficios se asemejarían a un ingreso básico de ciudadanía, o hacia allí deberían encaminarse, dispensando por lo tanto de cualquier condición. Los controles fueron incluso declarados innecesarios por el ministro del área, en 2004, lo que generó una situación bastante incómoda para el gobierno, ante el recrudecimiento de la crítica a la conducción asistencialista del programa. El ministerio volvió atrás en este punto y gradualmente introdujo normas y rutinas más efectivas de control.

A fines de 2005, el Ministerio de Desarrollo Social reglamentó la gestión de las condiciones, mediante normas dirigidas a los municipios y los consejos locales de control social.⁵³ En enero de 2006 se creó la Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família compuesta por los ministerios, la Controladoria Geral da União y el Tribunal de Contas da União, con lo que se pretendía otorgar mayor densidad y eficacia a los mecanismos de acompañamiento y control del programa. Y en abril de 2006, el ministerio vinculó la realización de la transferencia de recursos a los municipios a indicadores de gestión —relacionados con la calidad, integridad y actualización de las informaciones del registro— y a las informaciones sobre el cumplimiento de las condiciones de las áreas de educación y salud para las familias; asimismo, se creó un grupo de trabajo para planificar acciones destinadas a estimular el aumento de la asistencia escolar de los alumnos beneficiados por el programa.⁵⁴

Informaciones y declaraciones dispersas, recolectadas de los medios de comunicación, sugieren poca o ninguna participación social en el programa.

BOLSA-FAMILIA: DIMENSIONES Y EVOLUCIÓN RECIENTE

El programa Bolsa-Familia tuvo un crecimiento notable entre 2003 y 2006, como se aprecia en el cuadro II.3.⁵⁵

53 Una ley de fines de 2005 dispuso que las instancias de control social debían acompañar la oferta de servicios públicos que fuesen necesarios para cumplir las condiciones impuestas a las familias beneficiarias del programa. Para ello debían articularse con los consejos de políticas sectoriales existentes en el municipio buscando asegurar la oferta de los servicios. Tenían que conocer la lista de beneficiarios que no cumplieran las condiciones, la que debía actualizarse periódicamente. Además tenían que acompañar y analizar el resultado y las repercusiones del acompañamiento del cumplimiento de las condiciones en el municipio y contribuir a perfeccionar la red de protección social, estimulando al poder público local a acompañar a las familias que tuvieran dificultades para cumplir las condiciones.

54 Integran el grupo los ministerios de educación, desarrollo social y justicia, la secretaría nacional de derechos humanos, el consejo nacional de los derechos del niño y del adolescente, el Ministerio Público Federal, la Asociación brasileña de Magistrados, la unesco, el unicef y la Agencia Nacional de los Derechos de la Infancia.

55 Las informaciones correspondientes a Bolsa-Familia, divulgadas en el sitio del programa [www.bolsafamilia.gov.br] son relativamente discrepantes y contradictorias, incompletas y con escasas referencias al periodo de referencia. Hay diferencias entre el número de familias registradas y el de familias atendidas (beneficiadas). De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Desarrollo Social, en agosto de 2005, el Catastro Único contaba con 10.8 millones de familias registradas, que correspondían a 43.5 millones de personas. (www.mds.gov.br/secretarias/cadaunico). En este trabajo, hemos trabajado con datos referentes a diversos períodos, siempre que se nos parecieron más consistentes.

Cuadro II.3

Bolsa-Familia (mayo 2006)

Cobertura

9,241 millones de familias
 35 millones de personas
 78% de las familias pobres
 5.561 municipios (100%)

Meta (diciembre de 2006)

11.2 millones de familias
 44.1 millones de personas

Fuente: MDS. Programa Bolsa Familia. <http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/relatorios-e-estatisticas/cobertura-do-programa>; Revista Veja, 2006.

Si alcanzase la meta prevista para 2006, el programa estaría cubriendo la totalidad de las familias pobres del país. Según expertos, al aumentar recientemente el ingreso de los quintiles más pobres, es posible que el número actual de familias pobres sea menor a los 11.2 millones estimados a partir de datos de 2001.

Inegablemente, el programa presentó un crecimiento notable entre 2003 y 2006. El cuadro II.4 muestra la evolución, entre 2003 y 2006, del número de familias beneficiadas por Bolsa-Familia, así como la migración de las familias de los antiguos programas para el nuevo:

Cuadro II.4

Bolsa Família e outros programas. Número de Famílias Beneficiadas - 2003-2006

Programas	Número de famílias beneficiadas				Variación
	2003*	2004 (diciembre)	2005 (julio)	2006 (mayo)	
Bolsa-Familia	1.150.228	6.571.842	7.319.720	9.241.167	803,42%
Bolsa-Escola	5.056.245	3.042.791	2.274.240		-55,02%
Cartão Alimentação	774.764	107.907	98.302		-87,31%
Bolsa Alimentação	1.669.554	53.507	35.939		-97,85%
Auxílio Gás	9.707.829	5.356.232	4.297.712		-55,73%

*A excepción del Bolsa-Familia, cuyo dato se refiere a octubre, la posición de los demás programas corresponde a septiembre, inmediatamente antes de la unificación.

Fuente: "Relatório de Gestão. mds", en J. R. Affonso, *Proteção social e novos desafios para a descentralização fiscal: o caso brasileiro*, 2006.

Como se ve, entre octubre de 2003 y mayo de 2006 el programa multiplicó por ocho veces el número de beneficiados, además de asimilar con rapidez a las familias participantes en otros programas anteriores. Seguramente esa evolución contribuyó a ampliar la incidencia general de programas de transferencias directas en las familias pobres brasileñas.

En efecto, datos recolectados en 2004 por la Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD), muestran una cobertura bastante significativa de los programas de ingreso para familias pobres, incluido el Bolsa-Familia⁵⁶ y otros. Como se aprecia en el cuadro II.5, cerca de 15% del total de familias (8.5 millones de domicilios), recibían algún beneficio, y significativamente la mitad de las familias pobres tenían por lo menos un miembro recibiendo al menos un beneficio, proporción que llega a 70% en los estados más pobres del país.

Cuadro II.5

Proporción de domicilios cubiertos por programas sociales
Brasil y estados, 2004.

Brasil-estados	Proporción de domicilios cubiertos por programas sociales (%)	Brasil-estados	Proporción de domicilios más pobres cubiertos por programas sociales (%)
Brasil	15.6%	Brasil	50.3%

Cinco estados más atendidos

Paraíba (NE)	39.3%	Paraíba (NE)	70.4%
Piauí (NE)	39.2%	Ceará (NE)	60.0%
Ceará (NE)	38.9%	Piauí (NE)	64.3%
Rio Gd Norte (NE)	36.1%	Rio Gd Norte (NE)	63.6%
Maranhão (N)	35.5%	Minas Gerais (SE)	57.3%

Cinco estados menos atendidos

Distrito Federal (CO)	10.3%	Amapá (N)	26.8%
Mato Grosso (CO)	8.4%	S. Paulo (SE)	26.0%
Sta Catarina (S)	5.7%	Rio de Janeiro (SE)	24.7%
Rio de Janeiro (SE)	4,3%	Rondônia (N)	24,3%
São Paulo (SE)	4,3%	Mato Grosso (CO)	23,5%

Fuente: IBGE-PNAD, 2004 (en fsp, 23 de marzo de 2006).

56 La pnad no discrimina al Bolsa-Familia de otros programas de transferencia. Pero al ser el más abarcador, es muy probable que los datos reflejen principalmente su presencia y distribución en el país. La pnad controla los datos por domicilio, concepto que puede ser tomado como *proxy* del concepto de familia.

El cuadro II.5 muestra que los estados situados en las regiones norte (N) y noreste (NE) presentan mayores proporciones de familias pobres cubiertas por programas sociales, con excepción de Minas Gerais, en la región sudeste, que aunque no aparezca entre los cinco estados con mayor cobertura de los programas, está entre los cinco con la mayor cobertura de familias pobres. Los cinco estados con menor cobertura de los programas se sitúan en las regiones centro-oeste (CO), sur (S) y sureste (SE). La excepción es Rondônia, que aunque no está entre los de menor cobertura de los programas, aparece entre los de menor cobertura de familias pobres.

BOLSA-FAMILIA: EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS

Los recursos asignados al programa Bolsa-Familia representan aproximadamente 0.5% del PIB brasileño y 1.6% de los gastos sociales del país.

Para 2006, se prevén gastos en este programa del orden de R\$ 8,3 mil millones (casi US\$ 4 mil millones), 0,41% do PIB brasileño. Entre 2003 y 2006, los gastos del Programa y su equivalencia en proporción al PIB son los siguientes:

Cuadro II.6

Bolsa Família- 2003-2006

Evolución de los Gastos anuales y participación en el PIB.

(en miles millones de reales)

Brasil	2003	2004	2005	2006
Gastos	R\$ 5,30	R\$5,7	R\$ 6,50	R\$ 8,3*
% do PIB	0,34	0,32	0,34%	0,41%

(*)estimado (hasta el mes de junio han sido liberados R\$ 3,7 mil millones al programa)

Fuente: Afonso, J.R. *Proteção social e novos desafios para a descentralização fiscal: o caso brasileiro*, 2006;

Siga Brasil (Siafi, Selor) Senado Federal

PIB: informaciones del Banco Central do Brasil

En proporción al gasto público social, datos referentes a 2004 registran la posición del Bolsa-Familia (véase cuadro II.7).

Cuadro II.7

Bolsa-Familia, 2004

Proporción de los recursos anuales disponibles en relación al gasto público social

Estimación de la ejecución directa de recursos en 2004

(en miles de millones de reales)

	Gasto social* (1)	(%) del PIB	Bolsa-Família	(%) del gasto social
Brasil	395.06	22,36	5,7	1,4

*Incluye seguridad y trabajo y demás gastos sociales: asistencia social, salud, trabajo, educación, cultura, derecho de ciudadanía, urbanismo, vivienda, saneamiento y gestión ambiental.

Fuente: J.R. Afonso, *Proteção social e novos desafios para a descentralização fiscal: o caso brasileiro*, 2006; Siga Brasil (Siafi, Selor) Senado Federal

BOLSA-FAMILIA: PRINCIPALES RESULTADOS Y EVALUACIONES

El programa Bolsa-Familia tiene poco más de dos años de existencia y no cuenta todavía con una evaluación de sus resultados e impactos netos, sea sobre la situación de pobreza, sea sobre la escolaridad, nutrición y condiciones de salud de los beneficiados.⁵⁷ Una evaluación nacional, sistemática y controlada de esos impactos se inició en el segundo semestre de 2005, pero sus resultados todavía no están disponibles.⁵⁸

Entre tanto, ha habido análisis indirectos de sus resultados e impactos a partir de los resultados de la PNAD y de algunas evaluaciones locales, que han sido divulgados y debatidos por el gobierno, por los medios de comunicación y por expertos de diferentes áreas.

Focalización del programa

Las informaciones sobre el nivel de focalización del programa permiten interpretaciones diversas. La recertificación catastral reciente, por ejemplo, registró un nivel de errores de focalización del orden de 24%; o sea, un poco menos de un quinto de las familias beneficiadas estarían recibiendo incorrectamente beneficios del programa. Quiere decir que

57 A diferencia de Progresá y de Oportunidades, de México, ni el diseño inicial de Bolsa-Familia ni los cuatro programas que lo crearon previeron la definición de una línea de base y de grupos de control. Aun así, Bolsa-Escola y Bolsa Alimentação fueron evaluados por investigaciones apoyadas en metodologías robustas y bastante confiables (Ferranti *et al.* 2001; Olinto, 2004).

58 Se trata de la encuesta domiciliar longitudinal de evaluación del impacto del beneficio del programa sobre presupuesto y las condiciones de vida (nutrición, educación, salud, etc.) de 15 000 familias (beneficiarias y no beneficiarias). La investigación, que fue licitada internacionalmente, es de responsabilidad del Ministério do Desenvolvimento Social (mds) con apoyo del Banco Mundial y está siendo conducida por Cedeplar-ufmg.

el programa registra errores de inclusión del orden de uno en cada cuatro casos, un nivel que se puede considerar muy alto de mala focalización; sin embargo, teniendo en cuenta los niveles de otros países con programas similares, la focalización del Bolsa-Familia ha sido considerada buena por varios analistas.⁵⁹ Una apreciación positiva de la focalización estima que 80% del total de los recursos del programa se destinan a familias localizadas debajo de la línea de pobreza, y más: el grupo extremadamente pobre —cerca de 14% de la población— recibe cerca de 48% del total de los recursos del programa.⁶⁰

Parte de los beneficiados —cerca de 14% del total— están formalmente empleados, según estudio reciente del Ministério de Desenvolvimento Social,⁶¹ un indicador considerado positivo por las autoridades del programa, pero que sin duda puede apuntar también a una mala focalización, si se tiene en cuenta que muy difícilmente los grupos extremadamente y hasta moderadamente pobres logran estar formalmente empleados.

La distribución regional del Bolsa Familia constituye también un indicador razonable de la buena o mala focalización del programa. En 2005, el programa cubría 7 319 720 familias, equivalentes a 14.20% del total brasileño (estimadas en 51 802 121) y a 65.3% de familias pobres.⁶² La distribución regional de la cobertura se encuentra en el cuadro II.8.

Cuadro II.8

Bolsa-Familia, 2005.

Proporción de familias pobres atendidas por el programa
Brasil y Regiones.

<i>Regiones</i>	<i>Estimación de familias pobres*</i>	<i>Por región(%)</i>	<i>Nº de Familias atendidas por Bolsa-Familia</i>	<i>Participación por región(%)</i>	<i>familias pobres atendidas(%)</i>
Centro Oeste	668.456	5,97	346.389	4,73	51,82
Noreste	5.259.839	46,94	3.632.196	49,62	69,06
Norte	1.134.478	10,12	588.314	8,04	51,86
Sureste	3.045.159	27,17	1.958.232	26,75	64,31
Sur	1.098.279	9,80	794.589	10,86	72,35
Brasil	11.206.211	100,00	7.319.720	100,00	65,32

Fuente: Ministério do Desenvolvimento Social y Combate à Fome, y *PNAD, 2001, en J.R. Affonso, *Proteção social e novos desafios para a descentralização fiscal: o caso brasileiro*, 2006.

59 Paes de Barros, 2006^a.

60 Vera Soares, Soares, Medeiros y Osório, 2006.

61 El estudio, realizado por el mds y la Caixa Econômica Federal (cef) cruzó datos referentes a la Relação Anual de Informações Sociais (rais), del Ministerio de Trabajo y Empleo, con informaciones del Catastro Único.

62 Affonso, 2006.

La distribución regional de las familias atendidas muestra una concentración y altas coberturas del programa en las regiones noreste y sureste; regiones en las cuales se concentran también las familias pobres del país. Sin embargo, la información no permite inferir que en cada región son las familias más pobres las que son atendidas. De otro lado, la región sur, que tiene proporcionalmente menos familias pobres, es la región que entre todas presenta la más alta tasa de cobertura: otro dato que sugiere mala focalización del programa.

Hubo críticas a la focalización, tanto en los medios de comunicación⁶³ como en estudios recientemente divulgados, basados en estadísticas nacionales. De hecho, datos de la PNAD de 2004 muestran que las familias ubicadas en los dos grupos de menor ingreso (deciles 1 y 2) son las que más dependen de los programas de transferencia de ingreso; un indicador de focalización correcto aunque imperfecto, ya que las familias de los tercero y cuarto deciles, con ingreso mensual per cápita superior a 100 reales también se beneficiaban del programa, aunque en menor proporción.⁶⁴ Simon Schwartzman verificó además que “el monto de transferencias para el segundo decil de ingreso, tanto en volumen global como por familia y por persona, es mayor que el del primero, confirmando la hipótesis levantada en otro trabajo sobre el Bolsa-Escola de que los programas de transferencia están menos focalizados en los segmentos sociales en situaciones más extremas de pobreza y aislamiento de lo que normalmente se supone”.⁶⁵

El valor de las transferencias

El Bolsa-Familia, como los programas de transferencia condicionada (TC) que lo antecedieron, opera con valores modestos que, entre tanto, permiten mayor extensión de la cobertura. Incluso así, tales valores son significativos desde diversos puntos de vista, especialmente cuando se considera su proporción en relación con la línea de pobreza e incluso el salario mínimo.

63 El Bolsa-Familia fue denunciado y fuertemente criticado en los medios de comunicación por desvíos de focalización y fraudes en la inclusión de familias no necesitadas. Muchas de las denuncias, concentradas principalmente en su primer año de existencia fueron efectivamente comprobadas y corregidas; en ese sentido, la crítica parece haber tenido un papel positivo al presionar al ministerio a acelerar la introducción de normas, controles y la revisión del Catastro Único.

64 Schwartzman, 2006.

65 *Ibid.*, p. 14.

En efecto, en 2004, las transferencias mensuales del Bolsa-Familia fueron estimadas en promedio en 71 reales (32.53 dólares)⁶⁶, lo que representa cerca de 19% de la línea de pobreza usada por el Banco Mundial, 12% de la línea usada por el IPEA-Brasil, y 6% del salario mínimo vigente en la época.⁶⁷ En promedio, el ingreso doméstico aumenta 21% con las transferencias recibidas.⁶⁸

Considerando que en septiembre de 2004 el ingreso medio per cápita de 10% de los más pobres de la población era de 40 reales,⁶⁹ se estima que el beneficio variable del Bolsa-Familia era de 15 reales; aunque modesto, equivalía a 37% del referido ingreso medio de las personas más pobres.

El valor de las transferencias del programa fue también estimado en su relación con los ingresos de los municipios más pobres del país. Una investigación nacional realizada con los datos del catastro del programa, en 2004, reveló que en un grupo de 57 municipios los recursos del Bolsa-Familia correspondían a 43% del ingreso municipal, mientras que en otras 39 ciudades correspondían a 40%; más todavía: en dos grupos de municipios de la región noreste, la población beneficiaria del programa alcanzaba 45% de la población.⁷⁰

Impactos del programa sobre la pobreza y la desigualdad

El impacto del Bolsa Familia y programas similares en la reducción de la desigualdad de ingreso es quizás el resultado más notable del mismo, en especial cuando se tiene en cuenta la fuerte y resistente concentración del ingreso en Brasil. Es verdad que el programa todavía no cuenta con mediciones directas de impactos sobre el ingreso de las familias pobres, y mucho menos respecto de la salida de la pobreza de las familias atendidas. Empero, recientemente se han llevado a cabo algunas interesantes inferencias sobre sus efectos en reducción de la pobreza y la desigualdad, en base a informaciones procedentes de la PNAD 2004, como se comenta en seguida⁷¹.

66 En mayo de 2006, el valor promedio del beneficio ha caído a 61,02 reales, caída que se debe probablemente a la inclusión de un grande número de familias en extrema pobreza.

67 wb, 2004. Brasil no tiene una línea oficial de pobreza. Los límites superiores de ingreso son fijados por los gobiernos, en cada programa. El valor medio esperado de Bolsa-Familia, de 71 reales, era significativamente mayor que el valor medio de 24 reales (10.99 dólares) de los programas anteriores.

68 Veja, 2006.

69 Schwartzman, 2006.

70 mds, 2004.

71 En 2004, la PNAD ha recogido informaciones específicas sobre los programas federales de transferencias directas (Auxilio Gaz, Beneficio de Prestação Continuada, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação, PETI y otros), pensiones y ingresos provenientes de activos diversos. Los datos permiten distinguir entre los grupos de programas y entre Bolsa Familia y similares, por un lado, y BPC de otro, pero no entre Bolsa Familia y sus similares.

Es importante registrar, de partida, la significativa reducción de la desigualdad en Brasil, ocurrida desde la segunda mitad de los años 1990, pero especialmente entre 2001 y 2004, cuando el índice de Gini cayó de 0,597 (2001) a 0,574 (2004), en cuanto el Índice de Theil cayó de 0.729 (2001) a 0.667(2004)⁷² La razón entre el ingreso medio del 10% más rico y el del 40% más pobre se redujo de 24,6 en 1996 a 20,1 en 2004, que es el más bajo registrado históricamente⁷³. Es verdad que la desigualdad sigue siendo altísima en Brasil, en que aún hoy la porción del ingreso apropiada por el 1% más rico de la población equivale al ingreso del 48% más pobre de la misma⁷⁴

La desconcentración de los ingresos del trabajo y el aumento del salario mínimo han sido los responsables por el 78% de esta caída de la desigualdad. Pero cuanto de esta reducción puede ser acreditada a los programas de transferencias directas a las familias pobres?⁷⁵

En trabajo reciente,⁷⁶ se ha estimado que aproximadamente 1/3 de la reducción en la desigualdad en el periodo 2001-2004, se debe a las transferencias gubernamentales, entre ellas el Programa Bolsa Familia y similares. Considerados separadamente cada programa, el autor encuentra que el Bolsa Familia ha contribuido aisladamente con un 14% en la reducción de la desigualdad de ingreso entre familias, y en un 27% en la reducción de la razón entre el ingreso de los 20% más ricos y de los 20% más pobres. El otro programa de transferencia, el BPC, ha contribuido en un 9% a la caída de la desigualdad de ingreso entre las familias, y en 14% a la disminución de la proporción entre los ingresos de los 20% más ricos y los 20% más pobres⁷⁷. Ellos son sin duda resultados altamente positivos de los programas de transferencias directas a las familias pobres.

Otro estudio⁷⁸ sobre los mismos datos de la PNAD 2004, aunque muestra un impacto importante de los programas de transferencias directas sobre el nivel de ingreso familiar de los pobres, y en la mejora de sus condiciones de vida, afirma que estos programas no son suficientes para sacarlos de la pobreza. Para los autores, en Brasil, el impacto de los

72 Barros, 2006c.

73 Schwartzman, 2006; Paes de Barros, 2006c.

74 Barros, 2006c.

75 Soares, 2006.

76 Barros, 2006b; 2006c.

77 El autor subraya que extensión, cobertura y valor del beneficio son componentes de los programas que explican algunas de las diferencias en sus contribuciones aisladas, a la reducción de la pobreza. El número de familias que recibían otros tipos de ingreso distintos del ingreso del trabajo ha aumentado de 13,7% a 24,4% entre 2001 y 2004. Por otro lado, aún que el valor del BPC sea más grande, en términos promedios, el Programa Bolsa Familia (incluyendo sus similares) es mucho más amplio y bien focalizado, lo que explicaría su mayor contribución a la reducción de la desigualdad (Barros, 2006c).

78 Vera Soares, Soares, Medeiros y Osório, 2006.

programas del tipo transferencias condicionadas (Bolsa Familia y otros) es más fuerte sobre la intensidad de la pobreza que sobre la proporción de los pobres.⁷⁹

Impactos y resultados educacionales

Los resultados educacionales del Bolsa-Familia están entre los más controvertidos, por varias razones.

El acceso a la escuela y la asistencia escolar se muestran elevadas entre los beneficiarios del programa. Un levantamiento de información realizado a fines de 2004 por el Ministerio de Educación demostró que 95.6% de los alumnos beneficiados por el programa cumplían la condición de asistir a más de 85% de las clases; es decir, que apenas 4.4% o 277.387 estudiantes tuvieron presencia escolar menor de la exigida por Bolsa-Familia. Datos más recientes, referentes a agosto y septiembre de 2005, apuntan a que apenas 2% de los estudiantes faltaron a más de 15% de las clases sin justificación.⁸⁰

Entre tanto, otros argumentan que el efecto benéfico de programas como Bolsa-Familia tiende a ser pequeño para la faja etaria de 7 a 14 años (aproximadamente 2% de aumento de la asistencia escolar), segmento que presentaba alta tasa de asistencia escolar, previo a los incentivos. Por otro lado, los incentivos resultan más importantes para quienes tienen entre 5 y 6 años de edad, y para jóvenes de entre 16 y 17 años, pero estas fajas etarias no son en general consideradas por los programas TC, destinados a atender al grupo etario, anterior, de 7 a 14 años.⁸¹

La principal explicación de esto es que como la asistencia escolar en Brasil ya es muy alta entre los niños de 7 a 14 años, el estímulo monetario para ir a la escuela es redundante. Además, si se controla el ingreso, el efecto resulta significativo para el grupo de 7 a 14 años: en el decil inferior de ingreso, que concentra 28% de las becas: se observa una diferencia de 8 puntos porcentuales en la asistencia escolar asociada a la beca. Por otro lado, según el autor mencionado, los datos muestran que el ausentismo escolar se explica más por

79 Idem, p. 20. Los autores han construido una interesante y robusta metodología que permite distinguir el Beneficio de Prestación continuada de los otros programas de transferencia, pero no entre estos últimos. Su conclusión más importante es que, por su valor monetario mucho más alto, el BPC es el único que permite a las familias salir de la pobreza.

80 [www.fomezero.gob.br].

81 Mientras que Bolsa-Familia aumentó hasta 14% el registro escolar de niños entre 5 y 6 años y hasta 11% en el caso de los jóvenes de 16 años, el aumento entre niños de 7 a 13 fue de dos por ciento (Schwartzman, 2005).

problemas de salud y por la condición de las escuelas que por la falta de recursos o la necesidad de trabajar. En esa perspectiva, los programas de transferencias directas condicionadas a la asistencia escolar — Bolsa-Familia entre ellos — padecerían de diseño errado y de mala focalización etaria, ya que los beneficios tienden a concentrarse justamente en la faja etaria que más asiste a la escuela, desatendiendo a los jóvenes que ya abandonaron el sistema educativo.

Estos modestos o nulos resultados educacionales son coherentes con la evaluación que se ha hecho de programas similares. Cuando se evaluaron otros programas brasileños de transferencias condicionadas — Bolsa-Escola y otros —, Lena Lavinias y M.L. de Oliveira Barbosa encontraron evidencias de que la beca legitimó el retorno y la permanencia en la escuela de niños pobres con bajo rendimiento escolar, mientras que careció de efecto significativo sobre el desempeño escolar de los niños beneficiados.⁸² Resultados semejantes fueron encontrados al evaluar los efectos educacionales del programa de Garantia de Renda Mínima de Campinas.⁸³

Tampoco el compromiso de la institución escolar parece evidente en Bolsa-Familia, lo que puede explicar el bajo resultado educacional. Evidencias encontradas en programas similares ya mostraban que la escuela, los profesores y los dirigentes escolares, con pocas excepciones, se comprometían con el programa sólo en la confección de las listas de asistencia de los alumnos; por otro lado, las actividades complementarias no siempre eran realizadas, y cuando se les llevaba a cabo no necesariamente lo eran por las escuelas o con su participación.⁸⁴

En opinión de los analistas, además de la distorsión del foco etario, las fallas mayores de Bolsa-Familia y de los programas que le antecedieron residen en la imposibilidad de llevar a cabo controles efectivos para el cumplimiento de la condición de asistencia escolar⁸⁵ y en la ausencia de metas e incentivos para mejorar la calidad de la oferta educacional y el desempeño de los alumnos. Se ha sugerido que, por ejemplo, que Bolsa-Familia debería establecer y fijar como meta que 80% de los niños matriculados en el primer año estarán concluyendo la enseñanza básica en nueve años, a la edad esperada.⁸⁶

82 Véase Lavinias y Barbosa, 2000.

83 Campineiro, 1999.

84 Draibe, 1996; 2002a.

85 Schwartzman, 2006.

86 Lavinias, 2006.

Impactos nutricionales y en la salud

No se conocen los impactos del programa Bolsa-Familia en la salud de las familias beneficiadas ni los resultados relacionados al cumplimiento de las condiciones del programa en esta área.

En lo que tiene que ver con nutrición, la investigación Chamada Nutricional 2005, realizada por el IBGE, el Ministerio da Saúde y el MDS, que midió y pesó a casi 17 000 niños en la región del semiárido noreste (2005) encontró resultados positivos de las transferencias condicionadas en la reducción de la desnutrición infantil. Verificó que si los niños de entre 6 y 11 meses de edad no fuesen atendidos por el programa tendrían mayor probabilidad — 62.1%— de presentar desnutrición crónica; registró también la reducción del riesgo nutricional de 28.3% en niños de entre 1 y 3 años, y de 25.7% en la población infantil en la faja etaria de 3 a 5 años.⁸⁷

Según el MDS, más de 75% de las familias beneficiadas por Bolsa-Familia. gasta más de 75% del beneficio en la compra de alimentos. Por otro lado, una investigación realizada en 2005 reveló que 87.2% de las familias declararon gastar el dinero de la transferencia en alimentos, y 82.4% declararon que la alimentación de la familia mejoró después de recibir el beneficio.⁸⁸ Tales resultados son consistentes con los encontrados en la evaluación del programa Bolsa Alimentação, antecesor de Bolsa-Familia.⁸⁹

Impactos sobre el trabajo infantil

Los estudios que trataron de estimar los efectos de los programas de transferencias directas en la reducción del trabajo infantil resultan poco concluyentes.

Eliana Cardoso y André Portela no encontraron efecto neto de reducción del trabajo infantil que fuera atribuible a los programas de transferencias directas existentes en 2000, aunque registrasen un efecto significativo sobre el aumento de la asistencia escolar. También verificaron que tales programas tienden a cambiar la asignación del tiempo entre escuela y trabajo: de un lado, reducen la incidencia del trabajo entre los niños que sólo trabajaban y entre niños que ni trabajaban ni estudiaban; de otro, aumentan la incidencia entre niños que

87 scgg , 2006; mds en [www.mds.gov.br].

88 mds en [www.mds.gov.br].

89 Olinto, 2004.

sólo estudiaban y entre aquellos que estudiaban y trabajaban. Esto implica que algunos niños que no trabajaban ni estudiaban o que solamente trabajaban, comenzaron a asistir a la escuela y a trabajar concomitantemente.⁹⁰

Basado en la información de la PNAD de 2003, Simon Schwartzman verificó que en todas las edades las personas que recibían la transferencia trabajaban proporcionalmente más que aquellas que no la recibían.⁹¹ A partir de los 14 años, 20% de los niños de las familias beneficiarias del programa trabajaban; proporción que llegaba a 40% a los 16 años. Por otro lado, dentro de cada faja de ingreso, puede apreciarse que recibir o no la transferencia hace diferencia. En el sector de menores ingresos, se registró una reducción de 10%; a partir de allí el efecto era menor, pero consistente en todas las edades. En opinión de los autores de los dos estudios, muy probablemente el valor de la transferencia resultaba insuficiente para operar como incentivo para que las familias dispensaran del trabajo a sus hijos menores.

El programa Bolsa-Familia aguarda todavía una evaluación rigurosa y amplia; empero hay evidencias e indicios que permiten extraer cuestiones e identificar los desafíos que todavía debe enfrentar el programa.

CONSIDERACIONES FINALES

NOTAS SOBRE LOS PRINCIPALES DESAFÍOS DEL PROGRAMA BOLSA-FAMILIA

Las características, dimensiones y algunos resultados de Bolsa-Familia, analizados en la sección anterior, permiten algunas inferencias, a ser confirmadas o desechadas por evaluaciones más rigurosas y amplias que las hasta ahora disponibles.

Primero está el hecho de que el programa, desde el punto de vista cuantitativo, está aproximándose al punto de alcanzar e incluso sobrepasar su meta de cobertura, lo que constituye un buen resultado para un programa joven, pero que coloca de inmediato la cuestión sobre el futuro del mismo programa. Entre otros temas: Dejará de extenderse? O se extenderá a otros grupos pobres, pero sin hijos, como ya ocurre en su crecimiento reciente? O se extenderá para un segmento menos pobre de la población? O se volverá para familias pobres con hijos en otras fajas etarias, distintas del grupo de 7-14 años?

90 Cardoso y Portela 2003, p. 22.

91 Schwartzman, 2005.

Las informaciones disponibles sugieren que Bolsa-Familia institucionalizó ya en un nivel bastante alto el esfuerzo principal del gobierno brasileño en materia de transferencias directas a la población pobre, apuntando a una inserción institucional menos errática, recientemente perfeccionada por el inicio de esperadas medidas de normatización y controles. Este buen resultado no esconde ni debe oscurecer las lagunas institucionales todavía existentes, especialmente en materia de calidad y diseminación de la información, de los absolutamente ausentes mecanismos y rutinas de rendición de cuentas y la consecuentemente baja calidad de la transparencia del programa.

El programa parece razonablemente focalizado, pero son todavía altos sus niveles de mala focalización. Respecto de los mecanismos de control relacionados con la focalización y las condiciones, hay que reconocer que medidas recientes del MDS se han orientado a establecer mecanismos y articulaciones institucionales que persiguen aquellos objetivos. Ello sugiere que se ha superado la barrera ideológica que paralizaba a las autoridades de Bolsa-Familia; es otro buen resultado, sin duda, pero es innegable el carácter todavía incipiente e incompleto de los sistemas de control, y más todavía de las articulaciones dentro y entre niveles gubernamentales en que deben apoyarse aquellos sistemas, para no tornarse absolutamente inejecutables. Aquí la distancia entre la legislación y la práctica parece grande.

De cierto modo, éstas son cuestiones de perfeccionamiento, de correcciones de ruta, de aprendizaje y uso de las lecciones aprendidas; o sea, que existe margen para mejorar que probablemente será aprovechado por el programa, teniendo en cuenta las señales de su trayectoria institucional reciente.

Mucho más complejas y desafiantes son las cuestiones de fondo, todavía mal o no resueltas. Y es respecto de ellas que se centran las consideraciones finales.

La pregunta que moviliza hoy a los especialistas y a los formadores de opinión es la siguiente: ¿Bolsa-Familia constituye una puerta de entrada (al sistema básico de protección social) o se mantendrá como un mecanismo, sin duda importante pero limitado a distribuir dinero a grupos pobres?

La respuesta trivial sería que por definición, al establecer condiciones, el programa sería naturalmente una palanca para el acceso y usufructo de los sistemas de básicos de políticas sociales; sin embargo, no es así. Sabemos que el problema no se reduce sólo a saber si las condiciones son o no son cumplidas; el caso de la educación muestra los desafíos.

Como argumentan los especialistas citados: por un lado, el programa incentiva la faja etaria de los que ya frecuentan la escuela en alta proporción, dejando de lado a los jóvenes que la abandonan; por otro, las definiciones del programa no incluyen incentivos y metas propiamente educacionales, como el término de la enseñanza básica por ejemplo.⁹²

Más complicado todavía resulta —en mi opinión— el que Bolsa-Familia haya debilitado de alguna forma las señales e incentivos para el acceso y permanencia en la escuela y para las acciones de nutrición y salud. Los programas que lo antecedieron realizaron una trayectoria inversa: separaron, y se “especializaron” según áreas sociales específicas, la educación con BolsaEscola, la salud con Bolsa Alimentação, la erradicación del trabajo infantil con el PETI, etcétera; sin duda ha habido duplicaciones, desperdicios, e irrationalidades propias de esa fragmentación. Y esos fueron los principales argumentos de quienes formularon Bolsa-Familia para justificar la unificación de los programas, y no sólo el registro de beneficiarios.

Pero dicha separación envolvía más que la fragmentación; generaba de hecho una relación directa e íntima con los prestadores de los servicios sociales encargados de la escuela y el consultorio de salud, especialmente. Incluso implicaba —y en el caso de Bolsa-Escola encaminaba en esa dirección— al personal técnico de esas áreas, que era portador de la cultura institucional necesaria para maximizar, mucho más allá del mero recurso monetario, el uso adecuado e intensivo de los servicios sociales, la mejora del desempeño escolar o la mejora de las dietas nutricionales y los menús de las familias según las dificultades y necesidades básicas específicas de las familias y sus hijos. Al unificar los programas y “prefecturizar”⁹³ la identificación de los beneficiarios y la gestión local del programa, Bolsa-Familia dio señales claras de estar distanciando los objetivos de salud y educación de sus propios objetivos de reforzar el ingreso familiar; incluso ya en su ley de creación se mencionan las condiciones. Se agrega a lo anterior, el hecho de que el programa ha estado por un buen tiempo orientado por la tesis de no controlar las condiciones, en nombre del derecho ciudadano, lo que permite entender la distancia que hasta hoy guardan las instituciones escolares y el sistema de salud respecto de Bolsa-Familia.

92 Scharzmann, 2005; Lavinias, 2006.

93 La expresión crítica “prefecturizar” es muy utilizada en Brasil en referencia a procesos de descentralización de políticas públicas en los que se transfiere o delega poder más bien al Prefecto Municipal que a las instituciones municipales que ejecutan los programas, ampliando el riesgo de uso político electoral de los programas así transferidos.

Difícilmente habrá vuelta atrás en este tema, por el actual o cualquier otro gobierno, porque son muchas las ventajas burocráticas y de costo de la unificación en curso. Por otro lado, los problemas mayores pueden ser superados e incluso hay señales de que los esfuerzos actuales del MDS se encaminan en tal dirección. Empero hubo sin duda pérdida de recursos, de tiempo y especialmente de una tradición que parecía avanzar por una senda más innovadora y proficua que la del programa único-beneficio único. La prueba será cuando el PETI, el programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que se ha mantenido hasta ahora separado y que registra éxitos formidables, sea incorporado al Bolsa-Familia: ¿Se garantizará la continuidad de su eficacia, o se disolverá entre los objetivos generales y vagos del Bolsa-Familia?

Como dijimos al inicio de este trabajo, en la mitad de los años noventa la estrategia brasileña de combate a la pobreza se había apartado deliberadamente del modelo “programas de emergencia-fondo social de emergencia”; incluso cuando admitió incorporar programas de transferencias directas para las familias pobres lo hizo resguardando la posición central de los programas públicos universales, estableciendo que a ellos debían estar directamente ligadas las transferencias. No es ésa la estrategia actual.

Una inteligente y ágil articulación del programa de ingresos con las políticas y programas sociales resulta vital para el éxito de Bolsa-Familia. No se camina actualmente en tal dirección, de creer en las dispersas informaciones disponibles; desde luego, la articulación no se reduce a los pactos intergubernamentales para los traspasos de recursos o para lograr que los registros de beneficiarios “hablen” entre sí (el CadÚnico actual). La articulación real es la que posibilita que un conjunto de bienes y servicios sociales de calidad sea simultáneamente facilitado a las familias, según las diferentes necesidades de sus miembros, de modo que el conjunto y no un programa en particular provoque los efectos esperados, actuales y futuros, en términos de superación de la pobreza actual y futura; para ello, para ir más allá de la buena voluntad de la familia atendida, resulta crucial que las instituciones de la política social, de modo articulado, se hagan responsables también, por la forma y la calidad en que sus servicios lleguen a las familias, y en la medida y las dimensiones de sus necesidades. La escuela o el consultorio de salud, y no la prefectura son quienes pueden hacer esto; y obviamente el sistema de asistencia social, que hasta ahora y de un modo esquizofrénico ha sido mantenido al margen de la estrategia y del programa de combate a pobreza.

El trabajo directo con las familias, a través de acciones sociopedagógicas de información, educación y orientación parece constituir la piedra angular de los programas TEC exitosos, conocidos como de tercera generación, como el programa Puente de Chile, corrientemente citado. Alguna experiencia municipal brasileña de los años noventa confirmó esta importancia. Ahora bien, el sistema brasileño de asistencia social constituye una base fantástica de recursos y de cultura institucionales que pueden apoyar acciones de este tipo, recursos poco o nada utilizados por Bolsa-Familia hasta ahora.

La cuestión remite inmediatamente a la ausencia de incentivos a la oferta de los servicios sociales básicos que hasta ahora han acompañado a Bolsa-Familia. Las redes públicas existen y se diseminan con cierta eficacia por todo el país con algunas conocidas excepciones. El problema mayor está en la calidad y la adecuación de la prestación de los servicios, lo que inexorablemente requiere inversiones y programación de mediano plazo; lo que sin duda no es responsabilidad de Bolsa-Familia, pero que debe articularse con el programa, hasta porque constituye una condición para su éxito.

Finalmente, el tema de la puerta de salida de Bolsa-Familia no ha recibido hasta ahora respuestas convincentes de sus autoridades máximas. El programa no establece plazos de permanencia, lo que puede ser una alternativa correcta, aunque de difícil manejo, y exige que se tomen los cuidados necesarios para no generar dependencias indebidas. Además, el programa no ha sido acompañado debidamente; esto es, de forma articulada en el tiempo y en el espacio, con programas que hagan viable que las familias puedan superar de forma duradera su pobreza actual. Es posible que estratégicamente las autoridades de Bolsa-Familia se hayan guiado por una orientación gradualista, de primero permitir la entrada para después cuidar la salida; ésta es una cuestión que sobrepasa largamente los límites de Bolsa-Familia, relacionándose más con el mercado de trabajo y con las condiciones de crecimiento económico que con la presencia de otro programa de capacitación o microcredito. Aun así, el problema está colocado en el campo de intereses del programa, pudiendo afectar rápidamente sus posibilidades de expansión, además de los riesgos conocidos de la dependencia y de los estímulos adversos al trabajo.

Los resultados hasta hoy conocidos de Bolsa-Familia no difieren mucho, en su naturaleza, de los que han acompañado a programas de transferencias directas condicionadas a familias pobres, incluso de los programas brasileños anteriores. También las cuestiones y desafíos aquí comentados no son muy diferentes de los enfrentados por los programas latinoamericanos o de otras regiones, pero los meritorios aunque ambiciosos objetivos y las gigantescas proporciones de Bolsa-Familia magnifican indudablemente los problemas, exigiendo respuestas cuidadosas e complejas. Solamente así podrá contar el país con una efectiva y amplia estrategia de combate a pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

Afonso, J.R., 2006, *Proteção social e novos desafios para a descentralização fiscal: o caso brasileiro*. Presentación al 18º Seminário Regional de Política Fiscal - CEPAL/ILPES. Sesión Gobiernos sub-nacionales y políticas sociales. Santiago, 26/1/06

Amaral, Carlos Amaral (coord.), Eleonora Santos; Fernando Blanco y Sílvia Ramos, 1997, "Programas de Renda Mínima e Bolsa-Escola — Concepção, Gestão e Financiamento". [<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp.html>].

Barros, Ricardo Paes de, 2006a, "Entrevista", *Revista Veja*, 3 de marzo de 2006, p 109.

——, 2006b, "Falta uma verdadeira estratégia social", entrevista, IETS. [http://www.iets.inf.br/article.php3?id_article=464].

——, 2006c. . Income Inequality in Brazil. Doc de trabajo, versión de circulación restricta.

——, 2005, "O papel do Programa Bolsa Família no combate à desigualdade e à pobreza no Brasil", MDS. [www.mds.gov.br].

Britto, Tatiana, 2005, "Recent trends in the development agenda of Latin America: an analysis of conditional cash transfers", *Working paper series*, núm. 390, Institute of Social Studies, La Haya.

Campineiro, Débora C., 1999, *Programas de Renda Mínima e objetivos educacionais no combate à Pobreza: o caso de Campinas*, Tesis de Maestría. en Economía Social y del Trabajo. Instituto de Economía da UNICAMP,

Cardoso, Eliana e André Portela, 2003, "The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil", paper. November, 2003. Available at <http://ideas.repec.org/p/van/wpaper/0407.html>

Denes, Christian Andrew, 2003, "Bolsa Escola: Redefining Poverty and Development in Brazil", *International Education Journal*, vol. 4, núm. 2, pp. 137-147.

Draibe, S. M., 2004a, *Social Policy Reform*, en Mauricio Font (ed), *Reforming Brazil*, Lanham, MD, Lexington Books.

——, 2004b, *Federal Leverage in a Decentralized System: Education Reforms in Brazil*, en R. Kaufman, y J. Nelson (ed.), *The Political Economy of Social Sector Reform in Latin America*, Ch. 13, Woodrow Wilson Center and Johns Hopkins University Press, Washington, D.C.

——, 2003, *Brasil 1.980-2.000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis*, Anais do Taller Inter-Regional "Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización" (PNUD-Cenda, Santiago, Chile). [http://videos.cep.cl:16080/sw2002/Informe_Brasil/SW2002_Brasil_Informe.doc].

——, 2002a, "A política social do governo FHC e o sistema de proteção social", *Tempo Social*, vol. 15, núm. 2, noviembre de 2003, Dossiê Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), São Paulo, USP.

——, 2002b, *Social Policies in the Nineties*, en Renato Baumann (ed.), *Brazil in the 1990s - An Economy in Transition*, Palgrave Publishers, St. Antony's Series, Houndmills, Gran Bretaña.

—, 2002c, “The Brazilian Welfare State in perspective: old issues, new possibilities”, en John P. Dixon y Robert Scheurell (ed.), *The State of Social Welfare. The Twentieth Century in Cross-National Review*, Greenwood Publisher Group. Praeger Publishers, Westport, Conn, E.U.A.

—, 1998, “A Política Brasileira de Combate à Pobreza”, en Reis Velloso (coord.), *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*, Fórum Nacional. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, pp. 299-328.

—, 1996, *Avaliação da Implementação do Programa de Renda Mínima Garantida da Prefeitura Municipal de Campinas. Relatório Final*, Campinas, NEPP-Unicamp.

—, 1995,— “Repensando a Política Social: dos anos 80 ao Início dos 90”, en L. Sola y L.M. Paulani (org.), *Lições da Década de 80*, São Paulo, EDUSP-UNRISD.

Draibe, Sônia M. y Marta Arretche, 1995, “Involving Civil Society: Brazil”, en Dagmar Raczynski (ed.), *Strategies to Combat Poverty in Latin America*, IDB-Cieplan, Washington.

Draibe, Sônia M., Lília Montali, Ana Maria Fonseca, 1999, “Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes: Levantamento das Experiências e Metodologia de Avaliação”, en Ana Lúcia Lobato (org.), *Garantia de Renda Mínima. Ensaio e Propostas*, Brasília, IPEA, Pp. 203-250.

Ferranti, Davi y Guilherme Sedlacek, 2001, *Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs*, World Bank Report núm. 20208-BR, Washington.

Godoy, Lorena, 2004, *Programas de renda mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil*, Série Políticas Sociales núm. 99, Santiago, Cepal.

Lavinias, Lena, 1998, *Programas de Garantia de Renda Mínima: experiências brasileiras*, Rio de Janeiro, IPEA (Discussion Paper 596).

Lavinias, Lena y R. Varsano, 1997, Renda Mínima: Integrar e Universalizar, en *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, núm. 47, pp.213-229.

Lavinias, Lena y Maria Ligia de Oliveira Barbosa, 2000, “Combater a Pobreza Estimulando a Freqüência Escolar: O Estudo de Caso do Programa Bolsa-Escola do Recife”, *Dados*, vol. 43, núm.3, Rio de Janeiro.

Lavinias, Lena, 2006, “Entrevista”, *Revista Veja*, 3 de marzo de 2006, p 108.

MDS, 2004, “A Importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros”, Relatório de Pesquisa, sob coordenação de Rosa Maria Marques. [www.mds.gov.br].

Olinto, Pedro, 2004, *Brazil. Evaluating Nutrition Interventions. The case of Bolsa Alimentação*, IPRI.

Pero, Valeria y Dimitri Szerman, 2005, The New Generation of Social Programs in Brazil, TD, 005, Série Seminários de Pesquisa IE, UFRJ, Rio de Janeiro.

Revista Veja, 2006, “A moeda eleitoral de Lula”, 3 de marzo de 2006.

Sabóia, João y Sonia Rocha, 1998, “Programas de Renda Mínima – Linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiência pionera do Paranoá, no Distrito Federal”, *Texto para Discussão* núm. 582, IPEA, Rio de Janeiro, agosto.

SCGG-Presidência da Republica [Brasil], 2005, *Em Questao* núm. 318, Brasilia, 10 de junio de 2005.

—, *Em Questao* núm. 318 y 426, Brasilia, 26 de abril de 2006.

Schwartzman, Simon, 2005, *Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola*, paper, IETS–Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade, Rio de Janeiro, IETS.

—, 2006, *Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda*, IETS–Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade, Rio de Janeiro, IETS.

Soares, Sergei, 2006, “Distribuição de Renda no Brasil de 1976-2004”, *Texto para Discussão* núm. 1166, Brasília, IPEA.

Suplicy, Eduardo (org.), 1992, *Programa de Garantia de Renda Mínima*, Brasília, Senado Federal.

Vera Soares, F, S. Soares, M. Medeiros y R. Osório, 2006, “Cash Transfer Programme in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty”, *Working Paper*, International Poverty Center, United Nations Development Programme, Brasília, PNUD.

World Bank, 2001, “Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs”, *World Bank Report* núm. 20208-BR [3 de abril de 2002].

—, 2004, Project Appraisal Document on a Proposed Adaptable Program Loan in the amount of US\$ 572.2 to the Federative Republic of Brazil for a Bolsa Familia Project in support of the first phase of the Bolsa Familia Program., *Report* no. 28.544-BR, Washington, Document of the World Bank.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3521-2495 / 3521-2496

FAX: (019) 3521-2140

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br