

ESTUDIO TÉCNICO

N.º 03/2012

Bolsa Família y sus impactos en las
condiciones de vida de la población
brasileña: principales resultados de la
encuesta Evaluación de Impacto
del Bolsa Família II

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO A SALA307

CEP 70054-960 BRASÍLIA DF TEL. 61 2030 1501

Equipo Técnico

No. 03/2012

Bolsa Familia y sus impactos en las condiciones de vida de la población brasileña:
principales resultados de la encuesta Evaluación de Impacto del Bolsa Familia II

Equipo Técnico

Paulo Jannuzzi

Renata Bichir

Rovane Ritzi

Revisión

Joana Akiyo Nemoto

Estudios Técnicos SAGI es una publicación de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) creada para sistematizar notas técnicas, estudios exploratorios, productos y manuales técnicos, informes de consultoría técnica y reflexiones analíticas producidas en la Secretaría, que se ocupa de temas de interés específico del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) para subvencionar, directa o indirectamente, el ciclo de diagnóstico, formulación, monitoreo y evaluación de sus políticas, programas y acciones.

El público objetivo de los estudios son los técnicos y responsables por las políticas y programas desarrollados a nivel federal, provincial y municipal. En esa perspectiva, son textos técnicos y científicos aplicados con un alcance y dimensión adecuados a su apropiación al Ciclo de Políticas, que se caracteriza por la objetividad, el enfoque específico y la sincronización de su producción.

En el futuro pueden convertirse en artículos para publicación: Cuadernos de Estudios, Revista Brasileña de Monitoreo y Evaluación (RBMA) u otra revista técnica científica, para llegar a un público más amplio.

Palabras claves: *Bolsa Familia; condiciones de vida; evaluación de impacto.*

Unidad Responsable

Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Teléfono: 61 3433-1501 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretario de Evaluación y Gestión de la Información

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretaria Adjunta

Paula Montagner

Presentación

Este estudio técnico describe el progreso de las condiciones de vida de la población brasileña en la última década, especialmente en las regiones más pobres del país. En este sentido, se trata, particularmente, de los principales resultados de la investigación Evaluación de Impacto del Programa Bolsa Familia - 2ª jornada, que tuvo lugar en el segundo semestre de 2009, con resultados preliminares publicados en agosto de 2010 y el resumen ejecutivo disponible en mayo de este año. Esta versión está un poco modificada en relación a la otra versión remitida para publicación en la revista del Consejo Federal de Economía en julio de este año.

1. Contextualización

Las inversiones crecientes de recursos públicos en políticas sociales han generado impactos importantes en las condiciones de vida de la población brasileña en las últimas dos décadas y, en particular, en los últimos 10 años. De un nivel de gasto en políticas sociales de 13% del Producto Interno Bruto (PIB), en la década de 1980, la inversión del país aumentó recientemente, sumados los recursos del gobierno federal, de las provincias y de las municipalidades, un total de casi 25% del PIB en el área social, como resultado de la ejecución de las acciones y los derechos sociales consagrados en la Constitución del 1988 y de la priorización de la agenda para combatir la pobreza, la desigualdad y las inequidades que han afectado históricamente diferentes segmentos de la población. Entre 1995 y 2009, el gasto federal social por persona se ha duplicado, en términos reales, pasando de cerca de R\$ 1.400,00 a R\$ 2.800 por persona¹. En ese período se ha observado, especialmente en el ámbito federal, pero también con efecto o inducción en provincias y municipalidades, un movimiento sistemático de ampliación

¹ Castro, J.A; Ribeiro, J.A.C; Chaves, J.V; Duarte, B.C. 15 Anos de Gasto Social Federal: notas sobre o Período de 1995 a 2009. **Comunicados IPEA**. Brasília, nº 98, 2011.

del alcance y de la escala de los programas y acciones en materia de educación, salud, empleo, vivienda, seguridad social y desarrollo social².

Los efectos de ese volumen de recursos en la estructuración y fortalecimiento de programas sociales han revelado por diversas evidencias, así como muestran datos del Censo Demográfico 2010 y de otras encuestas, fuerte caída de la mortalidad infantil, de la pobreza y de la desigualdad, y aumento del empleo formal, del ingreso, del nivel educativo y del consumo de alimentos y bienes duraderos en el país. Observadas en todas las regiones y segmentos de la población, esas tendencias han sido particularmente intensas en las zonas y estratos más pobres. De hecho, la comparación de los resultados del Censo Demográficos de 2000 y 2010 apunta que la pobreza extrema ha caído 40% en las zonas rurales y 37% en el Nordeste. La mortalidad infantil disminuyó más de 55% en el Nordeste y 49% entre las familias en extrema pobreza³.

Si bien es cierto que la mejora de las condiciones de vida en los últimos 10 años se debe a los efectos sinérgicos del conjunto de las políticas sociales, no se puede negar que la intensidad de la disminución de la pobreza y el progreso social en las zonas más pobres se llevó a cabo, en gran parte, por la expansión y cobertura focalizada del Programa Bolsa Familia. Es lo que se evidencia en la sección siguiente.

Bolsa Familia: la expansión y los impactos

El Programa Bolsa Familia fue creado en 2003 con el fin de integrar, en un solo programa, las acciones de transferencia de ingreso existente entonces en el Gobierno Federal - Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación, Tarjeta Alimentación y Ayuda-Gas. El Programa proporciona algunos tipos de beneficios monetarios a familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con el nivel de ingresos y del número de niños y adolescentes en la familia. Desde julio de este año, con los ajustes e innovaciones introducidos en el Plan Brasil sin Miseria y Brasil Cariñoso, el beneficio promedio se incrementó a 134 reales.

² Castro, J.A. (2011) Política social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. Brasília, **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, nº 1, p.66-95, jan-jul 2011.

³ Martignoni, E.M. Mortalidade infantil por regiões e faixas de renda domiciliar per capita nos Censos Demográficos 2000 e 2010. **Estudo Técnico SAGI**, Brasília, n.5, 2012.

Es importante señalar que el Programa prevé el cumplimiento de contrapartidas - condicionalidades – por las familias, tales como la asistencia escolar de niños y adolescentes y la atención básica de salud para niños y embarazadas. Cada dos años, los beneficiarios deben actualizar sus datos - incluso los de ingresos - en el Registro Único para Programas Sociales, cuando se vuelve a evaluar la condición del beneficiario. Además, hay acciones específicas de seguimiento socio asistencial con las familias con niños y adolescentes en situación de incumplimiento de las condicionalidades y expuestas a otras situaciones de vulnerabilidad, así como iniciativas de oferta de cursos de formación profesional e inclusión productiva en las provincias y municipalidades. A lo largo del tiempo y particularmente en el contexto del Plan Brasil Sin Miseria, el Programa sigue adquiriendo características mezcladas entre el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) de Uruguay (especialmente diseñado como un programa de protección social) y el Chile Solidario (centrándose en las actividades de calificación e inclusión productiva), buscando garantizar un ingreso mínimo que permita a las familias vivir con menos dificultades y proporcionar oportunidades para superar la condición de pobreza⁴.

Desde su creación hasta el año 2010, el Programa Bolsa Familia se ha expandido de 3,6 millones a 12,5 millones de familias beneficiarias. Los últimos datos del Programa muestran que el programa, en mayo de 2012, ha llegado a 13,4 millones de familias beneficiarias, resultado del esfuerzo de "búsqueda activa" de los sectores vulnerables de la población aún no contemplados por el Bolsa Familia, acción prevista en el Plan Brasil Sin Miseria, lanzado en junio de 2011. Esta expansión, en un breve periodo de tiempo, no habría sido posible sin la participación de las municipalidades en la gestión del programa, en la contratación de personal para el registro de los potenciales beneficiarios, en la entrega de tarjetas y en el monitoreo de las condicionalidades. De hecho, el Censo Anual del Sistema Único de la Asistencia Social – Censo SUAS - muestra que el número de técnicos municipales involucrados en la operación del Programa Bolsa Familia y de los servicios socio asistenciales (Servicio de Protección Integral a la Familia, actividades socio educativas, etc.) en las instalaciones

⁴ Soares, S.; Satyro, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. **Texto para Discussão IPEA**, Brasília, n.1424, 2009.

públicas básicas del SUAS ha más que duplicado entre 2007 y 2011, cuando alcanzó casi 60 mil trabajadores⁵.

A lo largo de este período el programa viene produciendo un impacto significativo en las condiciones de vida de sus beneficiarios. El primer efecto más evidente del programa, en conjunto con otros factores y políticas, ha sido su contribución a la mitigación de la pobreza en el país. Entre 2000 y 2010, el número de personas con ingresos familiares per cápita de hasta R\$ 140 disminuyó de 48 millones a 31 millones. El contingente de personas en extrema pobreza - con ingresos de hasta R\$ 70 per cápita - se ha reducido de 25 millones a 16,2 millones, con disminución particularmente fuerte en el semiárido del Nordeste. No fuera el buen grado de atención del programa a los más vulnerables, sin duda estos resultados no se obtendrían.

Además de su contribución en la reducción de los niveles de pobreza en el país, el Bolsa Familia viene produciendo impactos específicos sobre las condiciones educacionales y de salud de sus beneficiarios. Es lo que revela un estudio publicado recientemente por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), la Evaluación de Impacto del Bolsa Familia - segunda ronda (AIBF II)⁶. Esta es una encuesta diseñada para capturar los impactos específicos del programa en varias dimensiones socioeconómicas, aislándolos de los efectos de otros programas sociales existentes. La muestra del estudio incluyó a 269 municipalidades en todo el país, recogiendo información de más de 11 mil familias incluidas en el Registro Único o no, beneficiarias del Bolsa Familia o no, ya entrevistadas en la primera ronda de la encuesta, realizada en 2005.

Con respecto a la educación, el estudio revela que los niños que reciben el Bolsa Familia presentaron progresión en la escuela en el orden de seis puntos porcentuales más que los niños con el mismo perfil socioeconómico que no la reciben. En el Nordeste, el programa ha proporcionado un aumento significativo en la asistencia escolar de los niños beneficiarios, lo que también pueden haber contribuido a una cierta reducción del trabajo infantil, impacto recogido marginalmente en la encuesta.

⁵ MDS. **Censo SUAS 2011**. Brasília, 2011 (prelo).

⁶ SAGI. **Avaliação de Impacto do Bolsa Família – 2ª. Rodada**. Brasília, MDS, 2012.

AIBF II también muestra que el programa generó impactos efectivos en la mejora de las condiciones de salud de niños beneficiarios, reduciendo la desnutrición aguda y asegurando el cumplimiento más regular del calendario de vacunación. Las mujeres embarazadas que se benefician del programa también estaban más presentes en la atención prenatal.

Corroborando los resultados de varios estudios compilados por IPEA⁷ sobre la relación entre Bolsa Familia y la oferta de trabajo, el estudio muestra que el programa no causa efecto de desmovilizar a los beneficiarios en el mercado laboral, en términos de ocupación, búsqueda de empleo o de horas de trabajo. Jefes de familias beneficiarias, de 30 a 55 años de edad, presentan nivel de actividad, ocupación y horas de trabajo muy próximo al de los jefes de nivel socioeconómico equivalente. Estudio técnico realizado en el MDS con los datos del Censo Demográfico 2010 sobre la participación masculina en el mercado laboral, sean o no beneficiarios del programa, ha apuntado en la misma dirección⁸.

Con respecto a la participación femenina, la encuesta revela que las mujeres beneficiarias tienen tasas más bajas de ocupación que aquellas que no son beneficiarias, aunque sujetas a un mayor riesgo de desempleo y que lleven más tiempo para conseguir trabajo. La investigación mostró también evidencia de que, en el momento de su realización, en el segundo semestre de 2009, las mujeres beneficiarias del Programa tenderían a ajustar su carga de trabajo semanal, a expensas de la formalización del vínculo, por la opción de buscar una jornada de trabajo menor o por desconocimiento de la compatibilidad entre tener un contrato formal y estar recibiendo el Bolsa Familia. Así como los otros hallazgos del estudio, estas pruebas aún deben ser investigadas, sobre todo teniendo en cuenta el dinamismo del empleo y de su formalización en todo el país y en todos los segmentos de la población.

De todos modos, estos resultados refutan la hipótesis de que la falta de mano de obra en el Noreste o en otras regiones de Brasil resulta de un supuesto efecto "pereza"

⁷ Batista L.F.; Soares, S. O Que se Sabe Sobre os Efeitos das Transferências de Renda Sobre a Oferta de Trabalho. **Texto para Discussão IPEA**, Brasília, n.1738, 2012.

⁸ Sousa, M.F. Diferenciais de inserção no mercado de trabalho entre beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família no Censo Demográfico 2010. **Estudo Técnico SAGI**, Brasília, n.4, 2012.

del programa, que sacaría trabajadores de la fuerza laboral en el país. Al contrario, como lo demuestran los estudios de varios investigadores, el Programa Bolsa Familia ha contribuido a mantener el dinamismo económico en el país, por sus efectos multiplicadores sobre el consumo de alimentos y bienes duraderos que las transferencias monetarias han creado en los segmentos anteriormente excluidos del mercado de consumo nacional. Para cada 1 real gasto del programa, el Producto Interno Bruto aumentaría 1,44 reales, después de recorrido todo el circuito de consumo, distribución y producción en la economía⁹. La supuesta falta de mano de obra se explicaría, así, por el contexto de casi pleno empleo en que se encuentra la economía brasileña, impulsada por el volumen de la inversión pública y privada y por el sostenimiento del consumo - de los beneficiarios y no beneficiarios - en los últimos años.

El estudio también revela que las mujeres beneficiarias - que en su gran mayoría son titulares de la tarjeta del Bolsa Familia - han adquirido más autonomía y poder en las decisiones familiares y en la compra de bienes duraderos, medicamentos y ropas, en comparación con las mujeres que no reciben el beneficio. Las mujeres beneficiarias también tienen más autonomía en la decisión de participar en el mercado laboral y en el uso de métodos anticonceptivos, tendencias que sin duda contribuyeron a la disminución significativa de la fecundidad en el país entre 2000 y 2010, incluso entre las mujeres de bajo ingreso. De hecho, entre las que tienen ingreso per cápita familiar de hasta 70 reales, la fecundidad descendió de 5,1 hijos a 3,6 en el período¹⁰.

La grande autonomía en el uso de anticonceptivos y la disminución tan significativa de la fecundidad entre mujeres de bajo ingreso muestran que el programa no tiene ningún efecto pro-natalidad, así como no tenían las iniciativas progresistas de la magnitud de la extensión de la licencia de maternidad en los años 2000 11. Si ni mismo los países europeos con políticas deliberadas de fomento a natalidad, con estímulos económicos y fiscales mucho más significativos para las familias, lograron

⁹ Castro, J.A; Mostafa, J. Herculano, P. Gastos com Políticas Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Comunicados IPEA**. Brasília, nº 75, 2011

¹⁰ Patrício, L.O. Fecundidade por regiões e faixas de renda domiciliar per capita nos Censos Demográficos 2000 e 2010. **Estudo Técnico SAGI**, Brasília, n.6, 2012.

¹¹ Patrício, L.O. Considerações sobre a ação Brasil Carinhoso sobre a fecundidade. **Estudo Técnico SAGI**, Brasília, n.7, 2012.

revertir la tendencia de descenso de la fecundidad, no es factible esperar un efecto diferente de las modificaciones introducidas en los últimos meses, como la extensión del beneficio variable del Programa Bolsa Familia de tres para cinco hijos y la complementación de ingreso del Brasil Cariñoso, dirigido a familias con niños de 0-6 años. En realidad, la expansión de la oferta de guarderías públicas y conveniadas prevista en la acción puede potenciar la disminución de la fecundidad entre las mujeres beneficiarias, por hacer posible la reanudación de proyectos de regreso a la escuela y de retorno anticipado al mercado laboral, aspiraciones expresadas por las mujeres en otro estudio en ejecución por el Ministerio.

Estos resultados contribuyen, sin duda, a presentar nuevas pruebas en el debate, a menudo mal informado sobre méritos, prejuicios, efectos positivos y externalidades del Programa Bolsa Familia, en los medios de comunicación y la academia¹². El hecho es que el Programa viene produciendo impactos significativos en el bienestar de sus beneficiarios, y, por extensión, por su tamaño y características, sobre la población brasileña en general. Como en cualquier programa público operado a seis manos – gobiernos central, provinciales y locales - sin duda hay que mejorarlo, además de testar e implementar innovaciones. Es por eso que es importante continuar investigando su funcionamiento, sus efectos y sus dificultades, así como el MDS hace con el Bolsa Familia y sus otros programas y acciones, a través de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI).

En conclusión: la práctica de la realización y publicitación de la investigación evaluativa

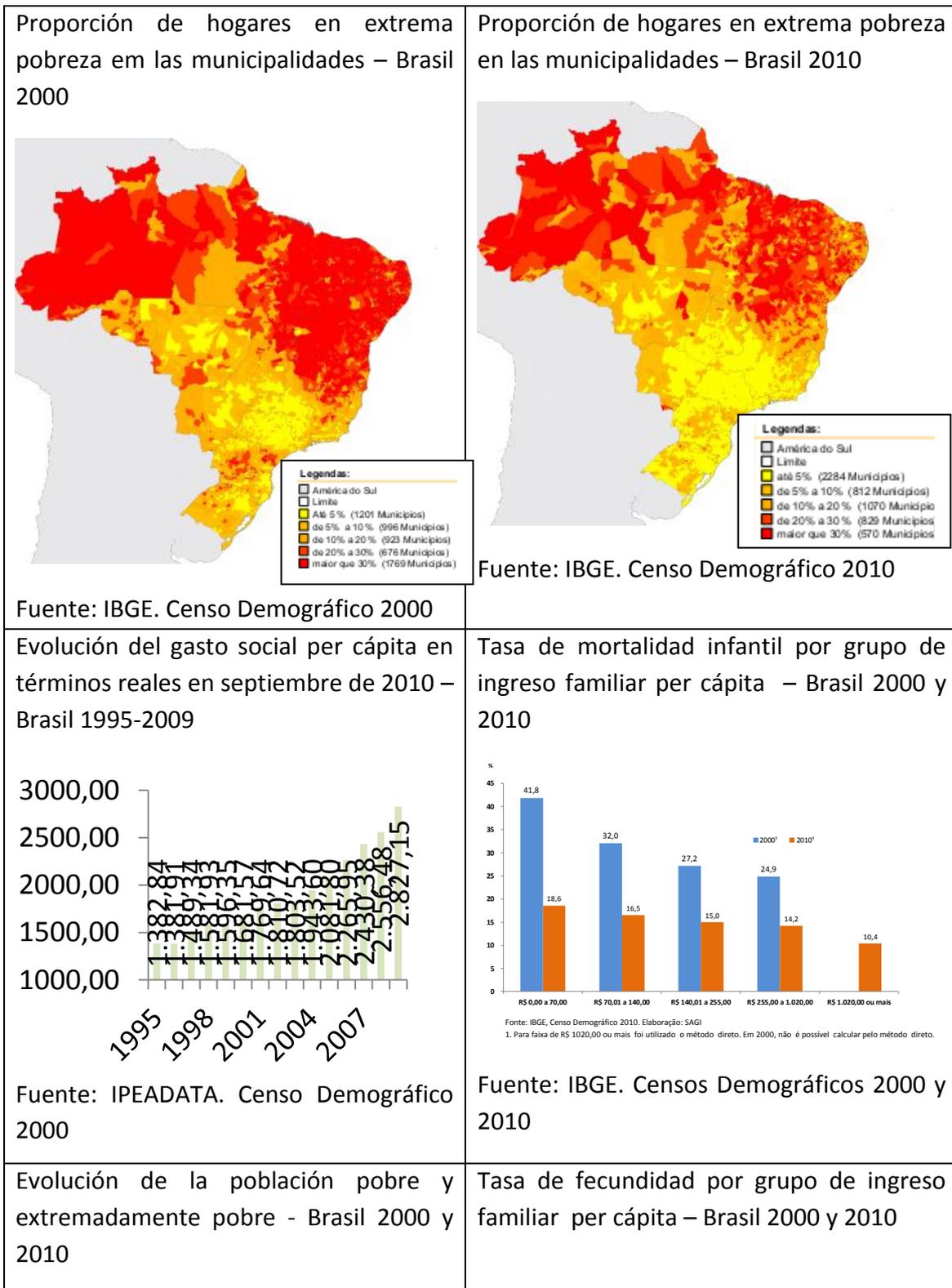
La investigación AIBF, realizada en 2005, reproducida en 2009 y prevista en 2013, es una de los más de 130 estudios evaluativos y encuestas de investigación que SAGI ha realizado desde 2004. Estas investigaciones tienen como objetivo subsidiar el Ministerio y sus Secretarías Nacionales en el desarrollo de diagnósticos para el diseño de programas, análisis de la implementación de acciones y servicios y medición de los resultados e impactos de las políticas de desarrollo social y combate al hambre entre la población brasileña.

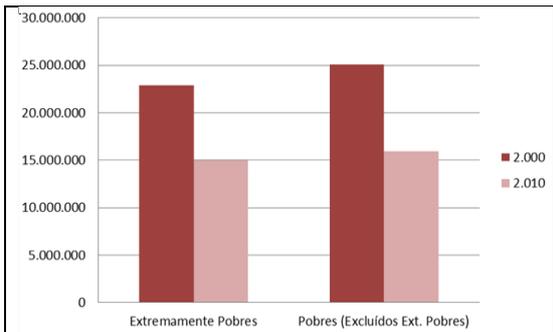
¹² Bichir, R. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, v.87, p.114-129,2010.

Estos estudios y encuestas de evaluación se llevan a cabo, en algunos casos, por el equipo técnico de SAGI, pero sobre todo mediante la contratación de instituciones de investigación externas e independientes, seleccionadas a través del proceso de licitación, por anuncios junto al CNPq y juicio de mérito técnico junto a organizaciones internacionales. Los resultados de estos estudios han sido publicados en forma de artículos y fichas técnicas en la publicación “Cadernos de Estudos” (n.5 y n.13, en particular), en libros y, cada vez más, en los estudios técnicos y resúmenes ejecutivos, todos ellos disponibles hace más de ocho años en la Internet (www.mds.gov.br/sagi). Además de las publicaciones impresas, la gran mayoría de estos materiales está en formato digital, disponible en el Acervo Virtual de Políticas y Programas de Desarrollo Social de la SAGI en el mismo sitio web. Además, el MDS también ofrece bases de datos de encuestas cuantitativas, para que los investigadores puedan realizar estudios complementares y producir conocimiento adicional para perfeccionar las acciones del Ministerio.

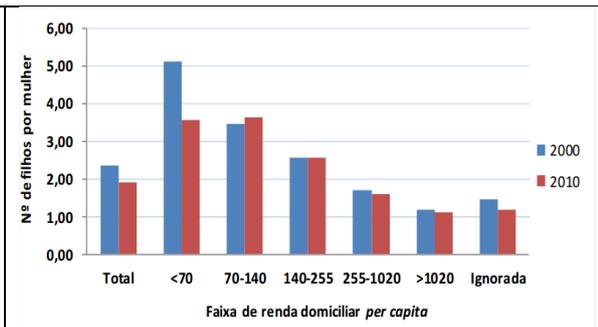
Brasil viene cambiando para mejor, por la elección de la sociedad brasileña y la voluntad política del gobierno de priorizar la inversión en programas sociales. En el conjunto de políticas sociales estructuradas en la última década, el Bolsa Familia ha mostrado efectos positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad y en la mejora de las condiciones de salud y educación de los hijos de las familias beneficiarias. Pero seguro que hay perfeccionamientos a hacer en el Programa y en otras acciones del Plan Brasil Sin Miseria. Es por esta razón que el MDS continúa invirtiendo en la realización de encuestas de evaluación y haciéndolas públicas. Y es por eso que el Bolsa Familia seguirá ocupando un lugar prominente en el Sistema de Protección Social que Brasil está finalmente logrando construir, en busca de patrones de bienestar consistentes con su posición de sexta economía más grande del mundo, mirando al país que queremos. Un país rico, un país sin pobreza.

Figura 1: Mapas y gráficos que ilustran la mejora de las condiciones de vida en Brasil





Fuente: IBGE. Censos Demográficos 2000 y 2010



Fuente: IBGE. Censos Demográficos 2000 y 2010