

Capítulo II

Bolsa Familia: el mayor programa de Transferencias Monetarias Condicionadas a nivel mundial.

Bolsa Familia (BF) es el programa social más destacado de Brasil con una cobertura de alrededor de 11 millones de familias, lo que representa unas 46 millones de personas, convirtiéndolo en el programa de TMC más grande del mundo. Iniciado en el 2003, BF tomó como base a una serie de programas específicos implementados en el gobierno federal anterior (1998-2002) que recurrieron a la estrategia de condicionar beneficios sociales a los pobres, para que no solamente sean asistidos en lo económico sino también en su desarrollo humano.

Sus objetivos están encaminados a romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza, manifestando así una proyección de resultados a largo plazo. La inclusión de las familias y la cantidad monetaria que se otorga a éstas, está determinada especialmente por el ingreso del hogar, aunque se toma en consideración la cantidad de personas que habitan la vivienda así como sus condiciones. Para poder obtener ese ingreso extra, las familias deben cumplir ciertos compromisos de educación y salud.

Las acciones del programa son realizadas de forma intersectorial, participando los tres niveles de gobierno en las áreas correspondientes, así como grupos e individuos de la sociedad civil. Con lo anterior se especula que debe haber mayor transparencia y eficiencia en la ejecución de BF.

Debido a la gran complejidad que representa el ser humano como ente social, los programas de desarrollo humano y social necesitan plantearse muy diversas condiciones que posibiliten no solamente el funcionamiento oportuno de las políticas, sino que acierten en los objetivos principales. Por ello, BF presenta una larga lista de agencias, estrategias e innovaciones que pretenden perfeccionar la atención a la

población objetivo. Es necesario para esta tesis describir el funcionamiento de los principales mecanismos de operación y de control que contiene BF, pues de esta manera podrá realizarse un análisis correcto y una comparación adecuada con el programa mexicano Oportunidades.

A continuación se presenta una *Numeralia*, con el fin de proporcionar un panorama estadístico de la situación brasileña y la magnitud del programa BF.

Brasil	
Población (2006) ₁	186,771,000
Población pobre ₁	46 millones de personas
% de la población pobre (sobre total) ₁	31%
Parámetro de Pobreza (pobreza de capacidades) ₁	< \$701 (MXN) mensuales
Parámetro de Pobreza Extrema (pobreza alimentaria) ₁	< \$350 (MXN) mensuales
Coefficiente de Gini ₂	0.57
Tasa de crecimiento poblacional ₁	1.04%
Edad mediana ₁	28.6
Tasa de natalidad ₁	16.5 nacimientos / 1000 personas
Tasa de mortalidad infantil (menores de 1 año) ₁	28.6 muertes / 1000 nacidos vivos
Tasa de migración (migrantes / 1000 personas) ₁	-0.03
Expectativa de vida al nacer ₁	71.97
Alfabetización ₁	88.6% (2004)
Fuerza laboral ₁	96,340, 000
Tasa de desempleo ₁	9.80%
PIB Nominal (2006) ₃	\$1,067,706,000,000 (USD)
PIB per cápita (2006) ₃	\$5,716 (USD)
PIB (Paridad de Poder Adquisitivo) 2006 ₃	\$1,701,183,000,000 (ID)
PIB per cápita (PPA) 2006 ₃	\$9,108, (ID)
Salario mínimo mensual ₄	\$2,037 (MXN)
Canasta básica ₄	\$9,354 (MXN)
Datos del Programa Bolsa Familia	
Cobertura ₄	11.1 millones de familias
Presupuesto 2007 ₄	\$45,000,000,000 (MXN)
Relación Presupuesto / Familias Beneficiarias	\$4,054 (MXN)
Monto mínimo por Familia Beneficiaria 2007 ₄	\$87 (MXN) entrega mensual
Monto máximo por Familia Beneficiaria 2007 ₄	\$554 (MXN) entrega mensual

Fuente: Los datos presentados provienen de las siguientes fuentes: 1.CIA Factbook. 2.Nation Master. 3.Fondo Monetario Internacional. 4.Ministerio de Desarrollo Social de Brasil.

Con este preámbulo se da paso a la explicación de los temas más relevantes asociados a los pasos de la elaboración de la política pública, haciendo énfasis en el tema de las TMC, y haciendo mención de los factores que hacen de BF el programa social más ambicioso en sus objetivos, por sus números en cuanto a destinatarios y presupuesto, y el de mejor calidad en su diseño e implementación, en la historia brasileña.

2. 1 Antecedentes Sociales, Políticos y Económicos

Brasil se ubica como el líder político y económico de Sudamérica, a través del tiempo ha ido confirmando esa posición que le corresponde por naturaleza, ya que es el Estado con mayor territorio y población, además de que cuenta con una gran variedad de recursos, pudiendo competir con sus vecinos en todos los sectores tanto agrícolas como industriales.

A pesar de sus ventajas comparativas a nivel regional, Brasil es uno de los países con más desigualdad en el mundo. Desde 1970 mantiene un coeficiente de Gini aproximado de 0.60. Asimismo, hay diferentes niveles de pobreza, teniendo un total de 32% de la población viviendo en condiciones de pobreza, de las cuales 12% están bajo el nivel de pobreza extrema.¹

¹ Kathy Lindert et al., “The Nuts and Bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context” *World Bank Social Protection Discussion Paper No. 709* (mayo 2007 [citado el 19 de septiembre de 2007] Banco Mundial): disponible en:

Según Bamberger y Dos Santos², el fin de la era populista en Brasil se da en un proceso de varias décadas. Desde 1955 se instauraron gobiernos de perfil populista, pero que también abrieron paso a la inversión extranjera y desarrollaron industria de base nacional. Aunado a las buenas políticas macro económicas, se sucedió una movilización al interior de la sociedad que tenía tinte de guerra civil. La revolución social fue detenida por una represión del ejército, que instauró un nuevo gobierno mediante un golpe militar.

La dictadura militar que mitigaría los movimientos sociales se prolongó veinte años, el socialismo potencial y la propaganda comunista se acallaron con prácticas de rasgos fascistas. Sin embargo, la opresión no impidió que en 1985 se hiciera una pacífica entrega del poder a los civiles, es por ello que algunos historiadores brasileños, como Bamberger, sostienen que este fue el final de los gobiernos demagogos.

En todos estos años, las políticas importantes tuvieron que ver más con la liberalización del mercado, ampliando los sectores de producción y haciendo crecer paulatinamente la economía nacional. El estancamiento brasileño fue de tipo social, los gobiernos populistas por un lado y los militares por el otro, no supieron llevar a cabo políticas para coadyuvar a la gente más pobre a salir de sus condiciones de miseria.

<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>, 9.

² Vania Bamberger y Theotonio Dos Santos, “Brasil: Nacionalismo, populismo y dictadura, 50 años de crisis social” en Pablo González, *América Latina: Historia de medio siglo*, Vol. 1 (Siglo Veintiuno Editores: México, 1991), 148-155.

Al final, lo más destacado de este lapso fue la estabilidad social alcanzada, pues a pesar de lo negativo de las reprimendas de los militares, Brasil pasó a una nueva etapa. Los gobiernos siguientes tomarían mayor conciencia acerca del potencial que su país tiene para ser una potencia económica, centro de comercio e industria, y que sólo podría despegar si los diferentes partidos y la sociedad misma, convergen en una estrategia de país.

Las políticas sociales dieron un giro contundente en la década de los noventa gracias a una intensa campaña del Doctor Josué de Castro “Betinho” para combatir el hambre, y a una posterior movilización en contra de la desigualdad que integró como justificación el razonamiento de “Betinho”, que decía, “no hay peor corrupción en este país que el hambre.”³ Es cuando se toma en consideración una propuesta del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria para dar solución a esas demandas [de este proyecto se derivaría *Fome Zero* (Hambre Cero)]. Sin embargo, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), sustituyó aquella instancia por la Comunidad Solidaria, y se diluyó la estrategia inicial.⁴

Pero a pesar de las severas críticas a aquel presidente, fue durante su gobierno cuando se hizo una estrategia encaminada a reducir los índices negativos de la educación con políticas mejor diseñadas. En 1995 surgió el programa *Bolsa Escola* (Bolsa Escuela), en el cual se daba un subsidio a las familias de los niños a cambio de

³ Entrevista a Francisco Menezes acerca del programa Hambre Cero (2005 [citado el 8 de septiembre de 2007]): disponible en <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/fomezero/menezes.pdf>

⁴ Entrevista a Walter Belik del programa Hambre Cero (2005 [citado el 8 de septiembre de 2007]): disponible en <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/fomezero/belik.pdf>

que éstos se inscribieran y asistieran regularmente a la escuela.⁵ Es así como inician los programas de TMC en Brasil, y a consecuencia de Bolsa Escuela surgieron otros proyectos basados en el condicionamiento de apoyos pero en áreas de nutrición y salud. Se mencionará más adelante lo más significativo en relación a estos programas

En el 2001, el candidato Luiz Inazio “Lula” Da Silva y su equipo de trabajo, bajo el financiamiento de la Fundación *Djalma Guimarães*, convocaron a una gran cantidad de especialistas para realizar un proyecto encaminado a eliminar la desnutrición en Brasil. Cuando estuvo listo, esta iniciativa se convirtió en la mayor fuerza de la campaña electoral de Lula, ya que la gente veía una plataforma bien organizada y destinada a combatir el doloroso flagelo del hambre.⁶ Habiendo retomado el tema central de la lucha social de la década anterior, se adoptó el nombre Hambre Cero.

Merece atención el hecho de que ya instaurado el gobierno de Lula Da Silva en el 2003, se da continuidad a las políticas de apoyos condicionados implementadas durante los dos cuatrienios de Cardoso. Se incluyó a la Bolsa Escuela y otros programas sociales dentro de Hambre Cero. Este punto es relevante al ser una circunstancia poco aplicada en la política latinoamericana.

Hambre Cero “busca la erradicación del hambre y la exclusión social [...] por medio de múltiples acciones y programas. Son preceptos básicos crear condiciones de

⁵ Entrevista a Francisco Menezes.

⁶ Entrevista a Walter Belik.

educación y de salud, establecer políticas de generación de empleo e ingresos y estimular programas de desarrollo sostenible en el campo y en las ciudades.”⁷

Para trabajar de modo más eficiente, los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, colaboran en la ejecución de las políticas. Además de que se invitó a participar a ONG, sindicatos, empresas y hasta instituciones religiosas, con el fin de llegar al mayor número de individuos.

Es importante mencionar que las metas de este proyecto son tanto de corto plazo, como de mediano y largo plazos, coadyuvando a la generación de capitales en las familias. La intención del gobierno es pues, que “las políticas y los programas de inclusión social [establezcan] condiciones para el desarrollo sostenible, además de garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población”.⁸

Es Hambre Cero la política masiva del gobierno brasileño que moviliza y conduce “acciones en cinco grandes áreas: seguridad alimentaria y nutricional, ingresos de la ciudadanía, programas estructurantes, acciones emergenciales, y educación ciudadana.”⁹

A continuación se presentará qué es y cómo funciona Bolsa Familia y sus partes, cada una de éstas en función del paso al que correspondan de acuerdo al proceso de elaboración de política pública presentado en el capítulo anterior, específicamente en los pasos de Diseño, Implementación y Evaluación. Dentro del

⁷ “Principales programas: Combate a desigualdad social”, *Hambre Cero* (2007 [citado el 9 de septiembre de 2007] Presidencia de la República Federativa del Brasil): disponible en http://www.presidencia.gov.br/espanhol/principales_programas/social/principaisprogramas_view/

⁸ “Principales programas: Combate a la desigualdad”.

⁹ “Principales programas: Combate a la desigualdad”.

texto se deberá constatar qué tan bien encaminado está el programa para realizar las transacciones monetarias condicionadas del mejor modo posible, y a partir de ello descubrir si la mecánica de condicionar los beneficios es una herramienta eficaz para combatir el subdesarrollo, y cumplir con los objetivos planteados por el programa.

2. 2 Diseño

En este apartado se integran todas aquellas cuestiones que se incluyeron en BF para su elaboración. Es en el momento del diseño cuando los creadores deciden marcar los objetivos para dar cara a determinado problema, a la vez de elegir los métodos de ayuda. Es la forma de describir un plan de acción, paso a paso, para que los ayudados mejoren su estado.

Dentro del vasto plan social que conforma Hambre Cero se encuentran las diferentes políticas que utilizan el método de transferencias monetarias condicionadas. A partir de octubre de 2003, los programas Bolsa Escuela, *Bolsa Alimentação* (Bolsa Alimentación), *Cartão Alimentação* (Carta Alimentación) y *Vale-gás* (Vale Gas), ahora llamados Programas Remanentes, fueron fusionados bajo un mismo marco en el programa llamado Bolsa Familia (BF), haciendo más eficiente la utilización de los recursos.¹⁰ El Decreto 5209 de la ley brasileña, que trata del

¹⁰ “*Bolsa Familia* Impact Evaluation” (27 Septiembre de 2005 [citado el 10 de septiembre de 2007] Banco Mundial): disponible en http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1132152694149/Bolsa_Familia_Impact_Eval.pdf

mencionado programa social, en su artículo 3º declara que “el programa Bolsa Familia tiene por finalidad la unificación de la gestión y ejecución de las acciones de transferencia de beneficios del Gobierno Federal y del Registro Único del Gobierno Federal, instituidos por el Decreto número 2877 del 24 de julio de 2001.”¹¹

La anterior es una gran peculiaridad, ya que se reúnen experiencias anteriores y se continúa la ejecución de ellas, pero se engloban todas en una sola estrategia para combatir la pobreza. En el plan masivo se “busca universalizar la cobertura de las transferencias en efectivo a los pobres”¹², por ello “fueron ampliados los valores y la cantidad de familias beneficiarias por los antiguos programas de transferencia de recursos, hoy unificados en el programa Bolsa Familia.”¹³

2.2.1 Programas Remanentes

El diseño elemental tuvo la tarea más importante al incorporar los diversos esfuerzos de políticas cuya característica en común es el condicionamiento de apoyos financieros, y hacer menos desgastante el trabajo, se hizo una sinergia llamada BF. De esta forma, el trabajo para los ayuntamientos es menor, puesto que BF integra a los ahora conocidos programas remanentes, Auxilio Gas, Bolsa Escuela, Carta

¹¹ “Decreto No. 5209” *Programa Bolsa Familia* (17 de Septiembre de 2004 [citado el 10 de septiembre de 2007] Diario Oficial de la Unión) : disponible en http://sisvan.datasus.gov.br/documentos_BFa/DecretoPBF.pdf

¹² “*Bolsa Familia* Impact Evaluation” [traducción propia]

¹³ “Principales programas: Combate a la desigualdad”.

Alimentación y Bolsa Alimentación¹⁴, cada uno de ellos instituido en distintos tiempos y por diferentes instancias, tanto de salud como de educación.

Las experiencias de los ingresos condicionados habían sido positivas y la crítica a ellos también, por ello el gobierno de Lula tomó una inteligente decisión de adoptarlas y adaptarlas al programa masivo institucional, Hambre Cero, del cual BF y las TMC forman parte medular.

Para entender cómo diferentes programas que eran administrados por distintas instancias pudieron complementarse, se dará una pequeña explicación de cada uno:

A) Programa Bolsa Escuela (BE): Su creación fue a nivel estatal en 1995 en el Distrito Federal, después en 1998 el gobierno federal comenzó a financiar estos proyectos en muchos municipios del país, pero fue hasta el 2001 cuando se estableció el programa a nivel nacional y estuvo a cargo del Ministerio de Educación. Las familias con un ingreso per capita menor a los R\$ 90 o la mitad del salario mínimo en esa fecha, recibían R\$ 15 mensuales por cada niño de entre 6 y 15 años, siendo tres niños el máximo de ayuda, a condición de que cada uno de ellos asistiera al 85% de las clases. Sus objetivos eran incrementar la asistencia escolar, lo que reduciría la pobreza en el largo plazo, reducir la pobreza mediante las transferencias en efectivo y erradicar el trabajo infantil.¹⁵

B) Bolsa Alimentación (BA): En 2001, el gobierno de Cardoso implementó este programa para combatir la malnutrición y la mortalidad infantil en los hogares más

¹⁴ “Saiba mas”, *Bolsa Familia* (2005 [citado el 11 de septiembre de 2007] CAIXA) : disponible en http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/estadual/distribuicao_servicos_cidadao/bolsa_familia/saiba_mais.asp

¹⁵ Lindert, “The Nuts and Bolts”, 12.

pobres del país. Ejecutado por el Ministerio de Salud, BA daba pagos de R\$ 15 por cada niño, hasta un máximo de tres niños, enfocándose a las madres embarazadas o en periodo de lactancia, así como en los niños pequeños de hasta 7 años. La familia debía tener un ingreso per cápita debajo de los R\$ 90. Las condiciones estaban relacionadas con las visitas ante y post parto al médico, para poder monitorear el desarrollo de los niños y que estos recibieran la atención necesaria, así también, las madres debían asistir a cursos de nutrición. Estas familias eran elegibles para entrar al programa BE cuando los niños estuvieran en edad escolar.¹⁶

C) Auxilio Gas (AG): En el 2002, el mismo gobierno que efectuó los programas anteriores, creó una nueva iniciativa para otorgar una pequeña cantidad de dinero a las familias con un ingreso menor a la mitad del salario mínimo, para que pudieran adquirir el servicio de gas para cocinar. Este subsidio era de R\$ 15 bimensuales y estaba administrado por el Ministerio de Minas y Energía federal, el cual utilizó los registros de BE y BA para seleccionar a la población que entraría en este programa. Cabe destacar que este beneficio no era condicionado, pero también fue anexado a BF.¹⁷

D) Carta Alimentación (CA): Como parte del proyecto Hambre Cero, en el cual se diseñaron alrededor de 60 programas encaminados a la reducción de la pobreza y el hambre, se instituyó un programa piloto de TMC llamado CA. Esta política estaba dirigida por el Ministerio de Seguridad Alimentaria y otorgaba un ingreso mensual de R\$ 50 a las familias que tenían un ingreso per cápita menor a la mitad del salario

¹⁶ Lindert, “The Nuts and Bolts”, 12-13.

¹⁷ Lindert, “The Nuts and Bolts”, 13.

mínimo al mes, repitiendo la constante de los programas anteriores. El programa pretendía que las familias beneficiadas usaran los apoyos en la compra de alimentos para mejorar su dieta rutinaria.¹⁸

E) Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI): Se adhirió recientemente en 2006, el con el mismo objeto de hacer eficiente el trabajo bajo la supervisión de un mismo órgano, el MDS, además de evitar duplicidades y caer en informalidades. PETI comenzó en 1996 y su misión era evitar la explotación de menores en el área laboral cuando están en edad escolar, por ello se daba un subsidio monetario a las familias cuyos hijos tuvieran un mínimo de asistencia a clases. Además se le otorgaba dinero a los municipios para que promovieran actividades extraescolares en las tardes, con el fin de contribuir a una formación integral de los menores.¹⁹

Como puede constatarse, los cinco programas, de manera independiente, daban apoyos económicos al mismo grupo objetivo en cuanto al nivel de ingresos, las variantes se encontraban, casi siempre, en la edad de los niños de la casa. Se basaron prácticamente en los mismos registros para hacer la inclusión de los beneficiarios, pero la ejecución de cada política estaba dirigida por diferentes instancias, por lo que las bases de datos fueron variando, teniendo las familias que darse de alta en diferentes catastros y recibiendo ayuda duplicada. Actualmente, PETI continúa promoviendo que se realicen actividades vespertinas en las escuelas para evitar el trabajo de menores.

¹⁸ Lindert, “The Nuts and Bolts”, 13.

¹⁹ Lindert, “The Nuts and Bolts”, 15.

Al enfocarse al mismo grupo, pretendiendo solucionar cosas similares o interrelacionadas, era conveniente hacer una sola base de datos y destinar una sola ayuda bajo la dirección de una instancia que coordinara el trabajo de ministerios y oficinas pertinentes.

BF llega a un número importante de ciudadanos pobres, pero el rápido incremento se lo debe a sus predecesores, pues su “expansión está construida a partir de la migración de los programas previos.”²⁰

Lo más importante para poder reunir a todos los beneficiarios de tales programas en BF, fue la unificación de los registros e incluirlos todos en el Catastro Único, proceso lento y complicado que desaceleró la óptima aplicación del programa, y por lo cual, existieron los cambios radicales en la implementación después de 2005. Puede decirse que desde su ejecución en 2003, BF ha ido adquiriendo madurez por la experiencia y conforme va corrigiendo sus métodos de implementación.

2.2.2 Objetivos de BF

Habiendo conjuntando los objetivos de varios programas en uno mismo y continuando con el mecanismo de condicionar los subsidios, BF se conformó como el programa social más ambicioso de Brasil, y la política de TMC más grande que ha existido en el mundo.

El programa cuenta con dos objetivos generales: “enfrentar el mayor desafío de la sociedad brasileña, que es el de combatir la miseria y la exclusión social, y

²⁰ “*Bolsa Familia* Impact Evaluation” [traducción propia].

promover la emancipación de las familias consideradas pobres”.²¹ Como se ha reflexionado en el capítulo anterior, los países latinoamericanos enfrentan un enorme reto con el tema de la desigualdad social, ya que no solamente es un problema de insuficiencias económicas, sino una gran desventaja respecto a las oportunidades que se les presentan a los sectores con menos ingresos.

El cumplimiento de los objetivos está centrado en tres dimensiones para la superación de la pobreza y el hambre en Brasil²² :

A) Fomentar el alivio inmediato de la pobreza. Por medio de transferencias directas de beneficios a las familias.

B) Reforzar el ejercicio de los derechos sociales básicos. En las áreas de salud y educación, por medio del cumplimiento de ciertas condiciones, lo que contribuye para que las familias consigan romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

C) Coordinación de programas complementarios. Programas que tienen por objetivo el desarrollo de las familias, de modo que los beneficiarios de BF consigan superar la situación de vulnerabilidad y pobreza. Son ejemplos de programas complementarios: programas de generación de trabajo e ingresos, de alfabetización de adultos, de suministro de registro civil y demás documentos.

La utilización de las TMC para aliviar los marcadores de pobreza inmediatos son un objetivo sintético. Se cree que el verdadero logro que BF debe cumplir es que los niños que estén recibiendo la educación y la salud necesarias, habiendo cumplido

²¹ “Principales programas: Combate a la desigualdad”.

²² “O que é?”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e [traducción propia]

las condiciones que marca el programa, sean adultos mejor preparados para enfrentar la realidad que les compete, rompiendo entonces el círculo intergeneracional de la pobreza.

Tomando como referencia las estadísticas promovidas por la CEPAL, en Brasil en el año de 1999 [en base al año más cercano que se encontró a la fecha de implementación del programa BF], 37.5 % de la población total vivía con un ingreso inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos, y dentro de este grupo se incluye a un 12.9 % que percibía un ingreso inferior al costo de una canasta básica de alimentos, determinada como situación de indigencia.²³

Las mediciones anteriores no representan una marca muy precisa para un gobierno que pretende hacer una política social focalizada. A pesar de eso, el gobierno brasileño no se tomó mucho tiempo para hacer una evaluación exhaustiva de cuáles eran los hogares más pobres de todo el territorio, así que se destinaron mucho menos recursos y se decidió que el programa sería implementado en los estados del noreste, donde se encuentran los hogares más necesitados y los casos de mayor inequidad. La focalización no fue tan específica, pero estaba encaminada a apresurar la instauración del programa contra el hambre²⁴.

²³ “Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2006” (2006 [citado el 28 de agosto de 2007] CEPAL), 74 : disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/28063/P28063.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl>

²⁴ Walter Belik y Mauro del Grossi, “Brazil’s Zero Hunger Program in the context of public policy” documento preparado para la 25va Conferencia Internacional de Economía Agrícola, Durban, Suáfrica, Agosto 2003 [citado el 2 de septiembre de 2007]: disponible en <http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo293.htm>

Se comenzó una investigación acerca del ingreso de las familias para poder identificar a las más pobres en los municipios de la región semiárida del noreste. Sin embargo, al no tener vasta información acerca de la nutrición en dicha zona se tomó como base el *Cadastró Único* (Catastro Único). Este instrumento fue creado en 2001 y es el “conjunto de instrumentos, sistemas y normas utilizado para la identificación y caracterización de la población pobre con miras a su inclusión en programas sociales... con el objetivo de unificar los catastros y la concesión de beneficios de los programas federales focalizados con carácter permanente.”²⁵ Más adelante se especificarán los criterios de selección e inclusión tanto del censo como del programa.

Los diseñadores de BF imaginaron y decidieron que los beneficios condicionados debían ser sencillos de administrar, que favorecieran sobre todo a los más pobres, así como a las familias con hijos (pero con estipulaciones para no promover la excesiva fertilidad), y prevenir que los beneficiarios de los programas remanentes perdieran sus beneficios.²⁶

Es así como se determinó el enfoque de la política: en BF se dan transferencias económicas a las familias más vulnerables según el Catastro Único, las cuales deben cumplir con ciertos compromisos para que la ayuda les sea entregada.

²⁵ Antonio Claret Campos, “El Catastró Único y la identificación e beneficiarios de programas sociales en Brasil” documento preparado para la Reunión Centroamericana de la Red de Pobreza y Protección Social, La Antigua, Guatemala, octubre 2006 [citado el 5 de septiembre de 2007]: disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=817352>

²⁶ Lindert, “The Nuts and Bolts”, 16.

2.3 Implementación

El paso de la Implementación, según el modelo que se presentó en el capítulo primero, es precedido por el de Comunicación. En este caso no es posible tener datos que refieran si este segundo paso fue o no incluido en el proceso de manera sobresaliente. Sin embargo, se sabe que el programa Hambre Cero fue construido a través de muchas consultas con expertos de distintas áreas, gracias a lo cual se creyó necesario implantar un solo sistema que reuniera todos los programas relacionados con transferencias condicionadas. Lo anterior hace pensar que fue una decisión reflexionada y a la que se dio gran importancia, reflejando una buena comunicación de los expertos con los políticos.

En cuanto al paso de la Implementación, en el caso brasileño, se han modificado algunas acciones en el transcurso del tiempo. La operación de BF ha adquirido mayores alcances y una mejor calidad. En los párrafos adyacentes se hará una descripción de los elementos importantes del programa, tomando en cuenta que cada uno de ellos es de enorme interés en vías de que las TMC den resultados inmediatos y se pueda augurar un exitoso cumplimiento de los objetivos planteados en el Diseño.

Según se establece en el artículo segundo del Decreto de ley que contiene BF, “corresponde al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre... la coordinación, la gestión y la operación del Programa Bolsa Familia... en articulación

con los Ministerios sectoriales y demás entes federados, y el acompañamiento y la fiscalización de su ejecución.”²⁷

Los ministerios sectoriales son aquellos que sus funciones se relacionan con el objetivo y la ejecución del programa, en el presente caso se hace alusión a las dependencias de salud y educación especialmente. Es a través de esta colaboración como se sabe cuáles son las necesidades de las familias pobres en estas áreas, y cuáles pueden ser los criterios que deben establecerse como condiciones a las familias para que mejoren su situación.

Para poder participar en el programa BF “es una precondition estar registrado en el Catastro Único. La selección de beneficiarios entre las familias que están registrados depende de ciertos criterios de elegibilidad del programa.”²⁸ Puede incluirse ésta como una de las condiciones, además de los compromisos a cumplir, para recibir ayuda del gobierno, pero esta aplica para todos los programas sociales y no solamente para BF.

2.3.1 Catastro Único y Certificación de los Beneficiarios

El Catastro Único “es un instrumento de colecta de datos e información que tiene como objetivo identificar todas las familias de bajos ingresos existentes en el país. Deben ser registradas las familias con ingreso mensual de hasta medio salario mínimo

²⁷ “Decreto No. 5209” [traducción propia].

²⁸ “*Bolsa Familia* Impact Evaluation” [traducción propia].

por persona, o sea, R\$ 190 [1,043.92 pesos mexicanos].”²⁹ Los datos recaudados por el registro federal pueden ser utilizados por las diversas instancias gubernamentales, con el fin de detectar las necesidades socio-económicas de las familias, permite proveer una atención focalizada según las dimensiones de pobreza que pueden encontrarse, más allá del mero ingreso monetario.³⁰

El registro es llevado a cabo por los municipios con un formulario institucional y procesado por el Agente Operador de Registro Único (CAIXA), organismo federal encargado de atribuir a cada persona registrada un Número de Identificación Social (NIS). Por esta vía, podrán localizarse a las personas registradas, así como actualizar datos, verificar la situación de recepción de beneficios³¹ y “posibilita la generación de un número único nacional de identificación para los programas sociales (NIS), evitando duplicidades.”³²

Los datos recaudados de cada vivienda arrojan no solamente estadísticas artificiales, sino una realidad en la que se encuentra un grupo familiar, el cual recibirá ayuda de los programas pertinentes según sea su situación.

Además de completar el formulario, se solicita que cada miembro de la familia presente un documento oficial para poder ser registrado. Cuando menos el representante del hogar, quien recibirá físicamente los apoyos, debe mostrar una identificación de control nacional como el *Cadastro de Pessoa Física* (Catastro de

²⁹ “O que é?”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/o-que-e-1

³⁰ Claret, “El Cadastro Único”.

³¹ “O que é?”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/o-que-e-1

³² Claret, “El Cadastro Único”.

Persona Física) o el Título de Elector. Para el resto de los miembros de la familia basta con presentar un acta de nacimiento, con excepción de aquellas zonas en donde habitan indígenas o personas que han permanecido mucho tiempo rezagados del control ciudadano, a quienes se les pide cualquier identificación social del representante. Con miras a solucionar este defecto, el MDS se encuentra movilizando a los municipios para que todas las personas se den de alta en el registro civil.³³

El uso de un mismo sistema de registro por las tres esferas de gobierno permite saber si los programas sociales están llegando a todas las familias necesitadas, además de bloquear la posibilidad de que las personas reciban doble ayuda por error. Llevando a cabo un buen censo es posible dictaminar en cuál programa debe recalar cada familia, no solamente por su ingreso declarado sino por las circunstancias en las que habita.

A pesar del buen esfuerzo que el Catastro Único representa para el federalismo y la organización de las políticas sociales, se apreció que había mucha imprecisión en el registro en cuanto a los datos específicos de los hogares, principalmente en las direcciones de éstos y en que había graves síntomas de fraude en el mismo. Por lo anterior, se dispuso una nueva táctica para adherir beneficiarios. El nuevo registro es ejecutado entonces por los ayuntamientos, apoyados por sus comités locales de control social, los cuales determinan cuáles de las familias

³³ “Documentos necesarios ao cadastramento”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/documentos-necessarios-ao-cadastramento

registradas necesitan la ayuda de BF. Asimismo, tienen la facultad de adherir hogares al registro en caso de que no hayan sido tomados en cuenta.³⁴

En relación al método de focalización del programa BF, como se pudo observar, las usanzas se modificaron ya habiéndose ejecutado la política. El Catastro Único mismo fue reestructurado para que sirviera realmente para la selección de familias vulnerables. De acuerdo al primer capítulo en donde se mencionan los instrumentos para la focalización, es decir, el registro de familias con ingreso bajo, en 2003 en Brasil se operó bajo el instrumento de *Unverified Meanstesting (UMT)*, con el cual hubo muchas deficiencias por la escasa información y la no comprobación de esta. A partir de 2005, año en el que se corrigieron varias cuestiones, se implementó el *Verified Meanstesting (VMT)*, con el cual se optimizó la búsqueda de los pobres que realmente necesitaban la ayuda.³⁵

Existen algunas reglas en cuanto a la actualización de los datos. Éstos se renuevan constantemente mediante la información que los comités comunitarios y los municipios van registrando. Sin embargo, la recertificación de los beneficiarios se realiza cuando menos cada dos años, siendo esto una respuesta a la realidad que se enfrenta por la dificultad en los procesos censales. Para que un registro sea válido

³⁴ Belik, "Brazil's Zero Hunger Program".

³⁵ Kathy Lindert y Tarsicio Castañeda, "Implementación de mecanismos para los programas usando "proxy jeans test": Experiencias de América Latina" documento preparado para la 3ra Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas, Estambul, Turquía, 26-30 de junio de 2006 [citado el 8 de septiembre de 2007], 6-8: disponible en http://info.worldbank.org/etools/icct06/DOCS/Spanish/Day4/Emil_Implementation%20Mechanisms_S.P.pdf

debe haber sido actualizado en este período de tiempo y rellenado en todas las áreas obligatorias.³⁶

En respuesta a lo anterior, se han creado diversos tipos de formularios. El primero es el modelo utilizado para la inclusión en los programas sociales del gobierno, y recolecta la información detallada de las características del hogar y de sus habitantes. Empero, existen otros cuatro formatos destinados a la actualización de los datos de todos aquellos que han sido registrados y precisan renovar sus referencias, ya sea por cambios en los integrantes de la familia, las condiciones físicas del hogar, u otros. Asimismo, se contempla a quienes migran de los programas remanentes a BF, para que ya no haya duplicidad de registros.³⁷

Para ser incluido en el programa BF, el ingreso mensual en el hogar debe ser menor a R\$ 60 (MXN\$ 325.1) por persona, situación que se conoce como pobreza extrema, o bien, de entre R\$ 60.01 y R\$ 120 (MXN\$ 650.2) por persona, llamada pobreza moderada, en este segundo caso sólo si se tienen hijos menores de 15 años. El ingreso familiar es calculado a partir de la suma de todos los ingresos personales divididos entre el número de miembros de la familia, obteniendo así el ingreso *per capita* al mes. No se incluyen los beneficios que las familias puedan adquirir por otros programas sociales.³⁸

³⁶ “Reglas para a atualizacão cadastral”, *Programa Bolsa Família* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/reglas-para-a-atualizacao-cadastral

³⁷ “Formularios”, *Programa Bolsa Família* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/formularios-1/formularios

³⁸ “Criterios de inclusao”, *Programa Bolsa Família* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/criterios-de-inclusao

Existen dos tipos de beneficios, el básico y el variable, y se entregan según la composición familiar y en el ingreso. El apoyo básico se les da a todas las familias que se encuentran en extrema pobreza, sin importar su composición, es decir, si tienen o no hijos. En el caso de apoyo variable, este depende del número de hijos o si la mujer está embarazada o en periodo de lactancia.³⁹

Los apoyos pueden variar desde los R\$ 18.00 (MXN\$ 98.99) hasta los R\$ 112 (MXN\$ 615.98), dependiendo de la situación en que la familia se encuentre, pobreza moderada o pobreza extrema. La ayuda se incrementa según el número de hijos menores de 15 años que habiten en la casa, limitándose el incremento hasta los tres hijos. (Ver Anexo 1)

Cabe señalar que el mecanismo de selección de las familias para ingresar a BF consta de de dos componentes; por un lado, del ingreso declarado por la familia y verificado a partir de los egresos económicos; y por el otro, en base a las cuotas municipales asignadas, derivadas de los resultados del Censo Demográfico de 2000 y posteriormente actualizados en el 2004.⁴⁰

El mecanismo de las cuotas municipales fue hecho para localizar a las familias más pobres. Primero, el gobierno federal establece cuotas para el programa BF a los municipios, basadas en estimados de pobreza que se hicieron comparando datos del censo de 2000 con datos del 2001, y los criterios de elegibilidad, lo que detonó una cifra de 11.1 millones como la meta de cobertura de BF. El segundo paso, fue realizado a nivel municipal, utilizando mapas espaciales y recorriendo las zonas para

³⁹ Lindert, “The Nuts and Bolts”, 16.

⁴⁰ Claret, “El Cadastro Único”.

identificar índices relacionados al desarrollo humano y la vulnerabilidad de las familias. Con todo lo anterior pudieron identificarse las regiones donde se concentran los más necesitados.⁴¹

Por otra parte, la elaboración del Catastro Único, por sus características descentralizadas y para una mejor implementación, es compartida por los tres niveles de gobierno, por lo cual deben aclararse las funciones que cada uno cumple para garantizar un buen procedimiento. Las competencias gubernamentales serán presentadas en una clasificación general anexada al final del documento. (Ver Anexo 2)

El MDS recomienda dos factores relevantes para la buena gestión del catastro. El primero se refiere a la infraestructura, se requiere procesar con varias computadoras los registros del Catastro Único y que éstas estén conectadas en red, teniendo uno de los aparatos catalogado como servidor para tener una mayor capacidad de almacenamiento, con la función de centralizar las bases de datos de todo el municipio, y atendiendo los requerimientos del resto de las computadoras llamadas clientes. En la misma dirección electrónica se proporcionan los detalles para que se tenga la configuración mínima de cada computadora, así como de la infraestructura lógica y eléctrica para su buen uso.⁴²

Como segunda recomendación, se hace hincapié en los recursos humanos que el municipio debe reclutar para el mejor funcionamiento del Catastro Único. El MDS hace ciertas sugerencias sobre el perfil que deben cumplir los profesionales

⁴¹ Lindert, "The Nuts and Bolts", 34.

⁴² "Infraestructura", *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/gestao-municipal-1/infra-estrutura

encargados tanto de las labores de realización del censo y actualización de los datos, así como para quienes administran y dan mantenimiento a las bases de datos procesadas en las máquinas.⁴³

La combinación de un registro formal de beneficiarios más el control social y la herramienta de cuotas municipales, obliga a las autoridades locales a enfocarse en ayudar a los realmente pobres.⁴⁴

2.3.2 Gestión de Beneficios

La gestión de los beneficios incluye diversos procesos, de carácter centralizado o descentralizado. Estas actividades pueden dirigirse a todos los beneficios financieros que una familia recibe y que consisten en bloquear o desbloquear, cancelar o revertir la cancelación, y suspender o revertir la suspensión de los hogares para que reciban los apoyos de BF. En otras ocasiones solamente se gestionan actividades sobre una parte de los beneficios, como cuando se cancela el beneficio básico o el de alguna variable. La gestión descentralizada es realizada por los municipios directamente a través de Internet en el apartado municipal del Sistema de Beneficios al Ciudadano (SIBEC). En tanto, el proceso centralizado consiste en enviar oficios a la *Secretaria*

⁴³ “Recursos humanos”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/gestao-municipal-1/recursos-humanos

⁴⁴ Lindert, “The Nuts and Bolts”, 35.

Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), junto con el Formulario de Padrón de Gestión de Beneficios previamente rellenado.⁴⁵

Debido a la eficiencia del método descentralizado, es urgente que el gobierno aumente el apoyo en infraestructura y en la instrucción técnica, para que la gestión de los beneficios sea más práctica y veloz, ya que donde se encuentran las personas más pobres es donde más limitaciones tecnológicas hay. Los medios electrónicos ayudan a facilitar todos los procesos de registro y también de recepción de beneficios.

El SIBEC, puede ser consultado desde cualquier computadora con acceso a Internet sin necesidad de instalar ningún programa, y es desde ese sitio donde se puede realizar cualquier operación de la gestión de beneficios, pero además se puede consultar cualquier situación en la que pudiera encontrarse la familia que solicita información. Asimismo, las actualizaciones del Catastro Único se realizan automáticamente en el SIBEC, agilizando los trámites de operación. Por último, este mecanismo contribuye a la transparencia al programa, ya que cualquier agencia de control social tiene acceso a estas informaciones.⁴⁶

La CAIXA es la instancia encargada a nivel nacional de que se realicen los pagos, así como es responsable de la operación logística de los mismos junto con el MDS. En cada municipio debe haber cuando menos una agencia para que dichas operaciones se lleven a cabo, por ello CAIXA ha extendido sus canales de

⁴⁵ “O que e gestao de beneficios”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestao-de-beneficios/o-que-e-gestao-de-beneficios> [traducción propia].

⁴⁶ “Sistema de gestao de beneficios e sibec”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestao-de-beneficios/sistema-de-gestao-de-beneficios-e-sibec>

distribución a: Agencias o puestos de atención bancarios, oficiales de CAIXA, en Tiendas de Lotería y mediante operaciones bancarias acreditadas.⁴⁷

De igual forma que en el catastro de los beneficiarios, para realizarse la gestión de los beneficios deben separarse las responsabilidades de las tres esferas gubernamentales, las cuales son conjuntadas en una clasificación general anexa.

2.3.3 Corresponsabilidad en la Implementación

Como se ha destacado en espacios anteriores, la división del trabajo entre los tres niveles del gobierno es un elemento clave para optimizar el funcionamiento de BF, y contribuye a mejorar las características claves para poder hablar de buena política pública: descentralización del trabajo para hacer eficiente el gasto público y la transparencia, pero centralización en cuanto al manejo de recursos y el control de los datos.

Contribuyendo a la buena ejecución de BF, es el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre el encargado de coordinar la implementación tanto del Catastro Único como del programa BF, además de estimular su uso entre los diferentes órganos gubernamentales. Asimismo, esta instancia evalúa la calidad de los registros a nivel nacional. Está a cargo también de capacitar a los técnicos y dar la información necesaria para que realicen sus actividades.⁴⁸

⁴⁷ “Rede de pagamento de beneficios”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestao-de-beneficios/rede-de-pagamento-de-beneficios>

⁴⁸ Claret, “El Cadastro Único”, 7.

Los estados y los municipios, junto con los agentes federales que participan en el desarrollo de BF, fungen como corresponsables en la implementación, gestión y fiscalización del programa. Para hacer formal ésta participación, el MDS ha establecido algunos criterios de adhesión, estableciendo requisitos y compromisos para la ejecución del programa.

La participación de los municipios fue reglamentada a partir de mayo de 2005, fijándose que cada municipio debe firmar los Términos de Adhesión, así como nombrar a un Gestor Municipal del programa y formalizar la Instancia local de Control Social (ICS). Darse de alta con la firma de los términos es un requisito obligatorio para tener acceso a los recursos financieros para apoyar la gestión del Catastro Único y de BF, además de herramientas como el SIBEC. Entretanto, la adhesión de los estados fue definida en julio de 2005, con el fin de que también reciban los apoyos necesarios para la gestión del programa y brinden la asesoría necesaria a los municipios.⁴⁹

Una herramienta con gran valor aplicada en BF y que ha formalizado la implementación descentralizada del programa, son los Términos de Adhesión que han firmado todas las municipalidades integradas a BF. De esta forma se pueden esclarecer condiciones y estándares de calidad para que el programa funcione con la misma metodología y obtenga resultados óptimos. En dichos acuerdos se obliga al municipio a nombrar a un coordinador local, registrar potenciales beneficiarios,

⁴⁹ “Gestao compartilhada”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados_e_municipios/gestao-compartilhada

monitorear adecuadamente el cumplimiento de las condiciones en los hogares, y operar la ICS.⁵⁰

En cuanto a las responsabilidades de los Gestores Municipales, designados por los ayuntamientos, sus encargos son en cuanto a la gestión del Catastro Único y del programa BF. Cabe señalar que la lista de gestores municipales puede ser consultada en línea. A éstos actores se les atribuyen compromisos⁵¹ como la interlocución entre el ayuntamiento, el MDS y el estado para la implementación de BF y el Catastro Único; la coordinación entre las secretarías de Asistencia Social, Educación y Salud para el seguimiento de los beneficiarios de BF y la verificación de las condiciones; le corresponde coordinar la ejecución de los recursos transferidos por la federación para BF en el municipio, siendo el responsable de estos recursos y de su inversión en personal, en capacitación, en compra de material o acondicionamiento de las oficinas, entre otros; se encarga de la interlocución con los miembros de la ICS del municipio, garantizándoles el seguimiento y la fiscalización de las acciones del programa en las comunidades; por último, se coordina con otras secretarías y órganos vinculados al propio gobierno municipal, del estado y del gobierno federal, así como con entidades no gubernamentales, con el objetivo de facilitar la implementación de programas complementarios para las familias beneficiarias de BF.

Los ingresos para los ayuntamientos con relación al programa pueden aumentar si la implementación de los procesos es satisfactoria, con ello tiende a incrementarse la buena instrumentación por parte de los agentes locales, tanto los

⁵⁰ Lindert, “The Nuts and Bolts”, 26.

⁵¹ “Gestores Municipais”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados_e_municipios/gestores-municipais

gestores municipales como todos los que colaboran en BF. Si se reciben más apoyos, la motivación a cumplir con los compromisos es más alta, no solamente para los trabajadores del gobierno, sino también para los ciudadanos que reciben los beneficios, pues verán reflejada la buena ejecución de sus funcionarios y que el cumplimiento de las condiciones les beneficia también en cuestiones de mejor infraestructura y equipamiento.

Concretamente, el MDS instituyó el Índice de Gestión Descentralizada (IGD) con el fin de perfeccionar la calidad de gestión del programa BF. Es un indicador que mide la calidad en la implementación de dicho programa por los municipios, premiándolos a estos con recursos económicos. Entre mayor sea el valor del IGD, mayores serán los apoyos.⁵²

El IGD es calculado por medio de cuatro variables, de las cuales, cada una representa un 25% del valor total: 1) Calidad en la integridad de la información constante en el Catastro Único, 2) actualización de la base de datos de tal catastro, 3) la información sobre el cumplimiento de las condiciones en cuanto a la educación, así como 4) el mismo criterio en cuanto a la salud. La distribución de estos recursos por el IGD a los municipios es realizada mensualmente. La fórmula para determinar este monto se obtiene multiplicando el IGD por el valor de la referencia de R\$ 2,50, y este resultado se multiplica a la vez por el número de beneficiarios en el municipio. Con el motivo de apoyar a los municipios de pequeña población, el MDS determinó que recibieran el doble de recursos, siempre y cuando no tengan más de 200 familias

⁵² Lindert, “The Nuts and Bolts”, 26.

inscritas en el programa. Por lo que el número de familias menor a 200 se les suma un número imaginario de 200 familias más.⁵³

Para obtener estos recursos extras del IGD, el municipio debe cumplir tres condiciones: Estar adherido al programa BF bajo los términos legales más recientes, ser dado de alta en la gestión de Asistencia Social, y registrar un valor de por lo menos 0.4 en el índice de IGD. La transferencia es hecha cada mes por el Fondo Nacional de Asistencia Social al Fondo Municipal de Asistencia Social.

Estas transferencias pueden ser ocupadas solamente en cuestiones relacionadas con BF, ya sea en la gestión de los beneficios, en dar seguimiento a los hogares beneficiarios, registro de nuevas familias o la actualización de datos anteriores, o en la aplicación de programas complementarios en áreas como la alfabetización, educación de adultos, generación de empleos, dar acceso a micro créditos para el desarrollo de proyectos productivos en la comunidad, u otras similares. Es importante señalar que el Consejo Municipal de Asistencia Social debe ser consultado en la elaboración de las propuestas para las actividades en las que se pretenda utilizar el fondo del IGD. Esto facilita la rendición de cuentas que debe darse anualmente al Fondo Municipal de Asistencia Social, que a su vez reporta sus acciones al Consejo Nacional de Asistencia Social. Estas cuentas deben estar disponibles para cualquier averiguación que el MDS o las instancias de control, interno o externo, deban realizar.⁵⁴

⁵³ “Índice de Gestao Descentralizada”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 11 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados_e_municipios/indice-de-gestao-descentralizada-igd

⁵⁴ “Índice de Gestao Descentralizada”.

Por otro lado, el MDS transfiere recursos a los estados para mejorar la infraestructura material en la implementación de BF. Estos recursos los pueden recibir los estados al firmar sus representantes los Términos de Adhesión al Proceso de Actualización Catastral, así como, presentando un plan de acciones que contenga la capacitación y el apoyo técnico a los municipios, la ayuda en infraestructura que éstos necesiten, estrategias para facilitar el acceso de los pobres a los documentos oficiales de identificación, de la misma manera que las comunidades indígenas y las más excluidas.⁵⁵

Asimismo, pueden consultarse a través de Internet los recursos destinados a cada uno de los estados y municipios, aclarándose el estimado de familias pobres, las familias registradas en el Catastro Único y las que son beneficiadas por BF, y el monto de las transferencias financieras para cada uno, incluyéndose los otorgados por el IGD.⁵⁶

Si no hubiera una separación de facultades bien pronunciada, la mera entrega de ayuda monetaria a los hogares sería, casi inevitablemente, un desastre; más valiera entregar los subsidios de manera general. Sin corresponsabilidad las deficiencias serían evidentes: duplicidad de apoyos, disminución de la confianza ciudadana, la responsabilidad de los municipios sin un seguimiento por parte de una instancia federal sería más tendiente a la corrupción. Por otra parte, los factores de capacitación, soporte técnico y la mejora constante de los métodos, incrementan la

⁵⁵ “Estados e Municipios”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 12 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados_e_municipios/repassede-recursos-financeiros-aos-estados

⁵⁶ “Informações *Bolsa Familia*”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 12 de septiembre de 2007] MDS): disponible en <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizsrch.asp>

creencia en que las transacciones condicionadas no son una excusa para no dar el apoyo universal.

Habiendo destacado los puntos cardinales de la implementación de BF, corresponde tratar el asunto de la acción ciudadana, tanto en los compromisos que adquiere en el momento que queda inscrita en el programa, como en su participación en la ejecución del mismo.

2.3.4 Condiciones para las Familias

El enfoque de las políticas públicas que en esta tesis pretenden analizarse, es el de la entrega de beneficios condicionados al cumplimiento de ciertos compromisos. Se describirá en qué consisten tales condiciones para que en determinado momento se pueda evaluar si funcionan adecuadamente y si este funcionamiento corresponde al cumplimiento de las metas primordiales establecidas por el gobierno en cuanto a BF, y al mismo tiempo considerar si estas acciones denotan una mejoría en desarrollo social.

Según los autores de *Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program*, las condiciones como herramienta de las políticas públicas tienen tres objetivos. El primero tiene que ver con la esencia de BF: ayudar a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el uso por parte de los pobres de los servicios de educación y salud. El segundo punto es cumplir con la función de “alerta roja”, que mediante el incumplimiento de las compromisos por parte de las familias, puede indicar a las autoridades si las comunidades tienen más limitaciones para

cumplir dichas condiciones, por lo que harían falta servicios complementarios. Por último, el tercer objetivo trata de dotar de legitimidad política a la ayuda social del gobierno, pues ejecuta en un solo programa dos apoyos a los pobres, sin ser calificado de asistencialista.⁵⁷

Las condiciones que BF pide a las familias pretenden contribuir al desarrollo humano de todos los miembros, en especial a los que están en edades más relevantes (embarazos, niños recién nacidos y en edad escolar). Con esto, la asistencia es proporcionada a la familia como unidad y no de manera independiente. Por lo mismo, las condiciones se aplican a nivel global, por ejemplo: en el programa predecesor, Bolsa Escuela, los beneficios y las condiciones aplicaban solamente a un máximo de tres niños o niñas, mientras la asistencia del resto de los niños que pudieran estar en edad escolar, no era atendida; en BF las condiciones escolares son dirigidas a todos los hijos en edad escolar de la familia y no solamente a los tres por los que se recibe el subsidio.⁵⁸ Con esto se impide que en caso de tener más hijos, los padres los obliguen a trabajar o no les permitan asistir al colegio, impidiendo el desarrollo humano de los mismos.

En cuanto a las responsabilidades de las familias para mantenerse inscritos en las políticas sociales, éstas deben tener actualizados sus datos en el Catastro Único para que las instancias correspondientes, a través de los mecanismos computacionales, registren a los hogares más vulnerables.

⁵⁷ Lindert, “The Nuts and Bolts”, 55-56.

⁵⁸ Lindert, “The Nuts and Bolts”, 17.

Es obligación del responsable de cada familia actualizar sus datos siempre que ocurra alguna modificación en su situación, para que de esta forma pueda seguirse otorgando la ayuda a su hogar y para no incurrir en algún tipo de fraude por ocultar información, lo cual podría expulsarlo del programa.⁵⁹ Además de lo anterior, los que estén registrados en BF debieron cumplir con las condiciones que éste les exige.

Las condiciones, son los compromisos sociales que las familias deben cumplir para obtener los apoyos brindados por los programas que incluye BF. Los compromisos están relacionados con las áreas de salud y educación, y deben ser asumidos por las familias inscritas. El objeto de esta tendencia es que se amplíe el acceso de los ciudadanos a sus derechos sociales básicos, demanda que ha permanecido por varias generaciones.⁶⁰

Las condiciones en relación con la salud⁶¹ son diferentes de acuerdo a la edad de los niños que habitan en el hogar. Por un lado, las familias con niños de hasta siete años deben llevar a los niños a vacunar y mantener actualizado el calendario de vacunación; además de que cumplir con la asistencia de los niños a los centros de salud para que sean examinados conforme el calendario del *Ministério da Saúde* (Ministerio de Salud), y sean pesados y medidos para corroborar que tienen una nutrición adecuada.

⁵⁹ Controladoria Genral da União, *Gestão de Recursos Federais: Manual para Agentes Públicos* (agosto de 2007 [citado el 8 de septiembre de 2007]: disponible en http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/cartilha_GestaoRecursosFederais.pdf.

⁶⁰ “O que sao condicionalidades”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 12 de septiembre de 2007] MDS): disponible <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades>

⁶¹ “O que sao condicionalidades”.

En contraparte, existen otros compromisos para las madres embarazadas y en periodo de lactancia. Las mujeres deben comunicar acerca del embarazo y asistir a las consultas en dicho periodo. De igual forma, se comprometen a continuar las consultas después del parto, de acuerdo con el calendario del Ministerio de Salud y llevando siempre la *Cartão da Gestante* (Carta de Gestante). Por último, se obligan a participar en las actividades educativas desarrolladas por los equipos de salud sobre amamantamiento materno y alimentación saludable.

En relación a los compromisos que las familias adquieren en el tema educativo al ingresar a BF, éstas deben inscribir a los niños y adolescentes de 6 a 15 años en la escuela. Asimismo, los niños tienen que cumplir con una asistencia mínima de 85% a las clases cada mes; si alguno se ausenta por causas de fuerza mayor es necesario informar a la escuela y explicar el motivo. Y con el propósito de mantener actualizado el registro, las familias deben informar al gestor de BF siempre que algún niño vaya a cambiarse de escuela, con el fin de que los técnicos puedan dar seguimiento a su asistencia.

Para recibir los beneficios debe de haber un representante de la familia, el cual de preferencia y por ley, debe ser el ama de casa. En ausencia de dicha figura, pueden registrarse el padre de familia o tutor de la misma. Debe destacarse que más del 90% de los representantes del hogar en BF son mujeres; la razón esencial de esta regla es simple experiencia internacional, ya que las mujeres suelen gastar el ingreso familiar en educación, salud y bienestar de la familia, sobre todo en el de sus hijos.⁶² Es trascendental considerar que la transacción monetaria la reciben directamente las

⁶² Lindert, “The Nuts and Bolts”, 17.

jefas o jefes de hogar, “sin intermediación de ninguna naturaleza”⁶³, y que el gasto de ésta es de libre utilización para las necesidades de las familias.

A las familias se les entrega gratuitamente un documento llamado *Agenda de Compromissos da Familia*, en la que se les explica en lenguaje común, pero a detalle, cómo funciona el programa BF y qué es lo que tienen que hacer para poder acceder a los recursos que el gobierno proporciona. Es un folleto impreso a colores, con ilustraciones que ejemplifican lo escrito en 33 páginas que contienen tanto los derechos como las responsabilidades que se adquieren al adherirse a BF.

Para observar y dar seguimiento al cumplimiento de las condiciones establecidas para las familias, el gobierno adquiere ciertas funciones en todos sus niveles, tal como se ha indicado en párrafos anteriores. Es el gobierno federal el que reglamenta el programa en caso de que las familias no cumplan con sus compromisos, establece el calendario de pago de los beneficios y da todos los apoyos necesarios a estados y municipios. Sin embargo, es jurisdicción de los estados que los servicios de asistencia social, de salud y de educación estén disponibles, y que éstos a la vez sean de calidad; al mismo tiempo de realizar su rol de capacitación, apoyo técnico y fortalecimiento de la protección social. Concierno a los ayuntamientos tener sus respectivos centros de asistencia social, educación y salud; dar seguimiento al cumplimiento de las condiciones, y mantener actualizadas sus bases de datos y que

⁶³ Lucia Modesto, “SENARC” documento preparado para el Seminario de Candados y derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía, Cd. de México, 27 de Abril 2007 [citado el 9 de septiembre de 2007]; disponible en www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Presentacion_Lucia_Modesto.ppt

estén accesibles para el control social⁶⁴. En unión, los tres niveles de gobierno deben tener bien registrado el desempeño de las familias, tanto en sus compromisos de salud como en los de educación, teniendo que documentar los resultados para cada rubro.

El mencionado seguimiento que debe darse al cumplimiento de las condiciones es uno de los puntos básicos de esta política pública. Sin el debido acompañamiento a este criterio, todo el esfuerzo del catastro, los gastos operativos, así como la exclusión de las familias por tener un ingreso un tanto más alto, sería obsoleto.

Asimismo, puede que no sean los beneficiarios quienes estén incumpliendo con sus compromisos, ya que si las autoridades no ofertan buenos servicios o si estos son inaccesibles para algunos hogares, el municipio debería actuar para revertir tales problemas. Es tarea de las instancias ciudadanas o del Gestor Municipal reportar fallas o indagar por una mejor calidad de servicios.

Una buena implementación del programa refleja una buena labor del Gestor Municipal, actor imprescindible en el proceso operativo de BF. Se ha mencionado su participación en varias ocasiones, sin embargo, es en esta mecánica del seguimiento al cumplimiento de las condiciones donde toma mayor importancia.

Como se citó en su momento, para que un municipio pueda inscribirse en BF debe registrar forzosamente a un Gestor Municipal. Sus tareas tienen que ver con la coordinación de los distintos sectores locales tanto de salud, educación y asistencia social, con el fin de estimular a las familias que están cumpliendo sus compromisos a

⁶⁴ “Atribuicoes e competencias”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 12 de septiembre de 2007] MDS): disponible en <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/atribuicoes-e-competencias>

que lo sigan haciendo, y al mismo tiempo lograr que aquellas que no los cumplen, comiencen a hacerlo. A este actor le corresponde informar a la ICS acerca de los hogares en donde no se están cumpliendo las condiciones, así como comunicar a los responsables de los hogares cuando se ha detectado algún incumplimiento por parte de algún miembro de su familia.⁶⁵

Para dar seguimiento e informar acerca del cumplimiento de condiciones de las familias, los ministerios de salud y de educación han proporcionado sus respectivos sistemas para recolectar los datos y el municipio pueda transferirlos a las autoridades que correspondan. Asimismo, las mismas instituciones estipulan cada año un calendario de actividades en el que establecen las fechas en las que los ayuntamientos deben reportar los resultados en los sistemas de seguimiento.

Los incumplimientos conllevan a sanciones por parte del programa, al ir acumulando infracciones, las familias pueden ser excluidas de los beneficios del programa. Al incumplir la primera vez, la familia recibe una advertencia, por la cual no se afecta la entrega normal del beneficio; es en la segunda ocasión cuando se les da la primera sanción, bloqueándoles por 30 días la transacción, aunque ésta se recibe acumulada en el mes próximo; la tercera y cuarta vez que las familias no cumplieran, el apoyo será suspendido durante sesenta días y no se les dará ningún beneficio al término del castigo; en el quinto incumplimiento la familia tendrá cancelado el beneficio.⁶⁶

⁶⁵ “Acompanhamento”, *Programa Bolsa Família* (2007 [citado el 12 de septiembre de 2007] MDS): disponible en <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/acompanhamento>

⁶⁶ “Advertencias e sancoes”, *Programa Bolsa Família* (2007 [citado el 12 de septiembre de 2007] MDS): disponible en <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/advertencias-e-sancoes>

En algunas ocasiones, sobre todo en cuanto a los compromisos en la educación, los integrantes de las familias caen en algún incumplimiento, el más común, la ausencia de los niños en la escuela. Para esto, además de que hay un porcentaje mínimo de asistencia, se pueden justificar algunas faltas debido a enfermedades u otras condiciones extraordinarias que impidan que un alumno pueda ir a clases.

Es importante destacar que los beneficiarios del programa, o gente cercana a ellos, pueden participar en el monitoreo y el sistema de atención a las necesidades básicas de la población vinculadas a BF. Por ello, la participación de la sociedad civil dentro de BF no solamente está en cumplir los compromisos, sino en todo el desarrollo del programa como se observará a continuación.

2.3.5 Instancias de Control Social

Como fue mencionado en el inicio de este capítulo, el programa BF contiene una importante participación ciudadana. Para complementar la actividad gubernamental e institucional, se adhiere un arma fundamental en la transparencia y la buena implementación de los programas sociales, las Instancias de Control Social (ICS). La inclusión de ciudadanos permite dar una mayor sensibilidad a los operadores del programa con respecto a las necesidades y los obstáculos que se viven diariamente en los hogares pobres, lo cual debe inferir en mayores esfuerzos para que BF cumpla sus metas.

Se entiende por control social a la participación de la sociedad civil en los procesos de planeación, monitoreo y evaluación de las acciones de implantación de los programas públicos. En el ejemplo de Brasil, el control social consiste en la colaboración y corresponsabilidad de Estado y sociedad para mejorar la eficacia y efectividad de dichos programas.⁶⁷

Esta colaboración ciudadana está reglamentada en la ley federal que rige BF, garantizando la actividad comunitaria en los procesos de operación del programa, pero estipulando que la participación en estos comités de control social no es remunerada. En el decreto acerca de BF se establece que el consejo municipal debe estar conformado por integrantes de las áreas de Salud, Educación, Asistencia Social y Seguridad Alimentaria, si es que todos existen en el municipio, o agregar miembros de áreas que se crean convenientes. Cualquiera que sea el número de miembros de agencias del gobierno, debe ser igual que el número de miembros de la comunidad.⁶⁸

En el caso de los ciudadanos que conformen los consejos municipales para el control social, éstos deben ser representantes de organizaciones de la sociedad civil, líderes comunitarios, así como beneficiarios del programa. Pueden ser también representantes de consejos municipales ya existentes del mismo municipio, así como profesionales trabajando activamente en alguno de los Ministerios competentes en la ejecución de BF. Cualquiera que sea el perfil de los representantes, deben ser escogidos de manera independiente, sin injerencia de los dirigentes públicos locales, y se recomienda la consulta pública en sectores sociales, tales como, los sindicatos,

⁶⁷ “Controle Social”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 13 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controle_social/o-que-e

⁶⁸ “Decreto No. 5,209.”

organizaciones religiosas, asociaciones empresariales, entre otros grupos organizados que puedan determinar quienes desean que les represente en este órgano gestor de BF.⁶⁹

Las instancias municipales para el control social son los primeros evaluadores del programa, tienen una visión tanto a nivel interno como externo, pues son parte de la operación, pero a la vez, algunos de ellos, son beneficiarios o familiares de beneficiarios que viven en carne propia la efectividad o la incapacidad de la política para ayudar a la población pobre a superar sus condiciones.

Dichos comités, mitad ciudadanos, mitad funcionarios públicos, tienen diversas facultades, distintas a las que corresponden a las esferas gubernamentales. En ellos recae la autoridad para actualizar las listas de beneficiarios, ya que tienen la información de primera mano. También son ellos quienes juzgan la utilidad del programa y pueden tomar la decisión de aumentar los programas relacionados con BF mediante los programas complementarios. Tienen otras atribuciones en cuanto a dar seguimiento y apoyo a las diversas herramientas que constituyen el programa. Asimismo, las ICS están reguladas por un reglamento interno que dictamina sus funciones.⁷⁰

⁶⁹ “Constituicao e formalizacao”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 13 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/control_social/constituicao-e-formalizacao

⁷⁰ “Atribuicoes da ICS”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 12 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/control_social/atribuicoes-da-ics

2.3.6 Programas Complementarios

Como se ha esclarecido en esta tesis, BF es un conjunto de programas y no un mero proyecto social. El objetivo de este multiprograma es aglutinar esfuerzos de las diferentes instancias de gobierno y de la sociedad para consumir el cometido de erradicar el hambre en Brasil. Para lo anterior, es esencial ampliar el trabajo de BF mediante herramientas enfocadas a poner solución a la desigualdad.

Una de las tres dimensiones que se establecen para el cumplimiento de los objetivos centrales de BF, y que fueron mencionadas al principio de este capítulo, es la coordinación de Programas Complementarios que aborden el desarrollo comunitario. Estos programas están vinculados con la estrategia de superación de la pobreza y vulnerabilidad de los hogares. La definición precisa de lo que son estos programas es como describe el MDS:

Los programas complementarios son acciones en las áreas de generación de trabajo e ingreso, acceso al conocimiento, condiciones habitacionales, derechos sociales, desarrollo local, entre otras, que buscan promover el desarrollo social y económico sustentable de las familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia. Para la consolidación de esa estrategia de inclusión social, las acciones deben ser articuladas e integradas por las tres esferas de gobierno y la sociedad civil, conforme a la legislación y prácticas vigentes.⁷¹

Existe toda una administración encargada de diseñar y recomendar políticas sociales que se vinculen a BF y que estén destinadas específicamente a la consecución de los objetivos del mismo. Sobre esta línea trabaja el Consejo Gestor

⁷¹ “Programas Complementarios”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 13 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares/o-que-e

del Programa Bolsa Familia, respaldado por la Cámara de Política Social, y el Consejo de Gobierno de la Presidencia de la República, del cual forma parte.⁷²

El Consejo Gestor se encarga de evaluar las necesidades de las familias en las comunidades, apoyándose también en la opinión de la ICS del municipio en el cual se pretende aplicar un programa que complemente lo realizado por las TMC de BF. Existen desde programas implementados a escala federal, hasta algunos que pueden aplicarse a nivel municipal.

Esta estrategia resulta indispensable para poder hablar del éxito o fracaso de BF o de cualquier programa que incluya TMC, ya que, se necesita dotar a las comunidades de más y mejores medios que impulsen el desarrollo comunitario. No basta con dar apoyos financieros a condición de que se cumplan compromisos, ya que éstos van, en mayor medida, encaminados a la formación integral de niños y adolescentes, teniendo éstos un mejor escenario que generaciones pasadas. Por ello, los programas alternativos colaboran para que además de que la educación y la salud influyan crucialmente en el destino de las comunidades, los adultos de hoy puedan disfrutar de una mejor calidad de vida.

Dentro de los múltiples proyectos sociales, el gobierno federal promueve ocho principales que han sido estudiados y enfocados a determinadas necesidades de las comunidades pobres: los Programas de Microcrédito del Banco del Nordeste de Brasil y el programa de Biodiesel que se realizan en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA); Programa Brasil Alfabetizado apoyado por el Ministerio de Educación; Agentes de Desarrollo Solidario llevado a cabo en asociación con el

⁷² “Programas Complementares.”

Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) y el Ministerio del Medio Ambiente (MMA); Trabajo Esclavo y *Juventude Cidadã* en colaboración con el MTE; así como los programas Luz para Todos y la Tarifa Social de Energía Eléctrica que son ejecutados junto con el Ministerio de Minas y Energía y *Eletrobrás*.⁷³

Como se puede notar, la operación de cada uno de los proyectos anteriores se realiza en coordinación con diferentes Ministerios o Secretarías, pues muchos de ellos habían sido fundados para operarse indistintamente y previo a la creación de BF. Debe insistirse en que estos programas han sido escogidos de entre muchos otros por su relación con los objetivos de BF, y porque aumentan la eficacia de la labor social.

Las TMC necesitan sin duda de complementos intersectoriales para incrementar el buen funcionamiento de su propia operación, así como para facilitar de cierto modo que las familias tengan acceso a mejorar su calidad de vida con los ya mencionados programas.

Después de haber desarrollado la composición medular de BF como política pública orientada a la disminución de la pobreza y la promoción del desarrollo humano, se continuará con el paso final de su elaboración, la evaluación, culminando así la descripción analítica de BF, con lo que se podrá dar una valoración contundente sobre su impacto.

⁷³ “Programas Federais”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 14 de septiembre de 2007] MDS): disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares/programas-federais

2.4 Evaluación

No es posible hablar de una buena política social si no hay una manera de comprobar sus resultados positivos. Calificar o descalificar a una política pública sin que exista una evaluación que respalde ese juicio, hace que éste resulte trivial y aventurado.

Para probar si las críticas que se han hecho a BF están bien cimentadas, se procederá a hablar de las evaluaciones que se le han hecho en las distintas fases de su elaboración, tanto la evaluación ex ante como la concomitante, a excepción de la evaluación final, pues el programa sigue en funciones y podrá haber respuestas más contundentes acerca de sus resultados en unos años.

Con base a la presentación oficial de BF, el sistema mismo presenta indicios de auto evaluación con el ya mencionado IDG, en el que se dan recursos extra a las buenas gestiones del programa, pero, a partir de 2006 existe otra herramienta llamada Premio de Buenas Prácticas de Gestión. En ésta última se premia a todos aquellos municipios que presenten métodos innovadores para el mejoramiento de la implementación de las diferentes etapas y procesos de BF.⁷⁴ Un modelo como este parece ser un instrumento motivacional y de impulso a los gestores municipales y demás funcionarios, para que hagan un trabajo digno y transparente.

Por otro lado, en cuanto a evaluaciones institucionales que puedan determinar la funcionalidad de la política pública, en Brasil no se han realizado aún exámenes profundos. Por ello las pequeñas evaluaciones que se mencionarán

⁷⁴ “Historico do Premio”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 14 de septiembre de 2007] MDS): disponible en <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/observatorio/historico-do-premio>

posteriormente dan números que reflejan una buena instrumentación de BF, más no pueden asegurar una mejoría contundente.

Hay muchas debilidades encontradas por diversos críticos e investigadores en cuanto a la aplicación de BF, siendo éstas, características que pueden evolucionar favorablemente si se realizan estrategias que ataquen directamente a los errores cometidos. Sin embargo, tales críticas se abordarán en el capítulo final con la finalidad de que en el presente se continúe con la misma línea de describir los pasos de la política pública de BF.

Entre mayo y julio de 2004, se hizo la primera evaluación de tipo concomitante a cargo del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de la Secretaría de Fiscalización y Evaluación de Programas del Gobierno. Dicha evaluación fue encaminada a verificar hasta qué punto la ausencia de definición de los sistemas de monitoreo de las condiciones y el control social, puede estar perjudicando el alcance de los objetivos de BF. Además, se examinó la existencia de dificultades de acceso a las transferencias financieras por el uso de las tarjetas magnéticas.⁷⁵

En primera instancia se afirma que la ausencia de un sistema de monitoreo de las condiciones puede facilitar la existencia de fraudes en el acceso a los recursos financieros, pero la obligación que tienen los beneficiarios de asistir a las consultas de salud, por ejemplo, hace que los encargados puedan identificar quiénes son las personas que necesitan los apoyos, además de medir la asistencia misma. En el

⁷⁵ “Evaluación de TCU sobre el programa Bolsa Familia” Tribunal de Contas da Uniao (Brasilia: TCU, Secretaría de Fiscalización y Evaluación de Programas del Gobierno, 2005), 10: disponible en <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/SUM%20C3%81RIOS%20EXECUTIVOS%2021%20-%20MILOLO.PDF>

momento de esta evaluación, las familias entrevistadas no sabían de la inexistencia de un monitoreo al cumplimiento de sus compromisos, por lo que seguían preocupadas en cumplirlos. El obstáculo verdadero de este tema es la falta de información que tienen los Gestores Municipales, directores de escuela y de centros de salud, acerca de la implementación y las funciones que ellos mismos deben ejercer.⁷⁶

En esta misma investigación se encontraron deficiencias en cuanto a las ICS, aunque al momento de hacerse esta evaluación, ese mecanismo aún no estaba reglamentado, por lo tanto, se supone que al momento de dicha evaluación, estas instancias no operaban con la eficacia debida. Las personas se quejaban de que era muy difícil formar parte de aquellos comités municipales y en realidad no conocían a detalle su funcionalidad, pues cuando se les preguntaba a dónde dirigirían sus quejas con respecto a BF, la gente respondía con diversas instituciones, pero no hacían referencia a las ICS.⁷⁷ Se presupone que con una mejor regulación la gente podría acceder más fácilmente a estas instancias, así como poder ser parte de ellas.

Otra de las críticas que se hicieron por el TCU, fue en cuanto al uso de las tarjetas magnéticas para sacar el efectivo, pues los procesos tenían limitaciones para identificar a quien extraía dichos beneficios, presentándose casos de fraudes en algunos de los municipios investigados. Los municipios se quejaron de un limitado apoyo de los estados como les correspondería oficialmente, en detrimento de los métodos de retiro de efectivo.⁷⁸

⁷⁶ “Evaluación de TCU”, 14.

⁷⁷ “Evaluación de TCU”, 15.

⁷⁸ “Evaluación de TCU”, 16.

Siendo este documento una evaluación concomitante interna, es preciso señalar que se realizó a inicios de la aplicación de BF, y que sin duda fue con el objeto de mejorar los procesos relacionados con la transparencia del programa: la inclusión limitada a quienes cumplan con los requisitos, un control ciudadano real y que incremente la eficiencia, y un pago de beneficios sin complicaciones.

Aunque el documento anterior del TCU es de carácter interno, en el camino se ha instrumentado una novedad, pues las evaluaciones que se realizan a los programas del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, que como ya fue dicho se instauró en el gobierno de Lula, corren a cargo de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI).

Dicha institución tiene una función muy importante para el gobierno, pues mediante la información que proporciona, contribuye a la toma de decisiones en cuanto a políticas sociales. Mediante la recopilación de información, informa de los indicadores correspondientes, asimismo, le corresponde desarrollar mecanismos para la evaluación constante y el monitoreo. En resumidas cuentas, es este organismo el que coordina todo lo relacionado a la evaluación, no solamente de BF, sino de los programas de Hambre Cero.⁷⁹

Para ejecutar las evaluaciones correspondientes SAGI dispone de institutos que se encargan directamente de su operación. Según los textos oficiales, debido a la magnitud y la importancia de BF, fueron creados dos programas evaluadores para laborar exclusivamente en dicha política pública. Por un lado, la *Pesquisa de*

⁷⁹ “SAGI”, *Programa Bolsa Familia* (2007 [citado el 14 de septiembre de 2007] MDS): disponible en <http://www.mds.gov.br/sagi/>

Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF), y también la *Pesquisa Bolsa Família – Implementación (BFI)*, ambos son auspiciados por el MDS pero ejecutados por el Centro de Desarrollo y Planeación Regional de la Universidad Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG).⁸⁰ Ambos son de creación reciente, 2005, y han podido llevar a cabo tan sólo dos evaluaciones, la primera ya ha sido exhibida, pero de la segunda aún no se presentan los resultados, aunque se intuye que será en el corto plazo.

La primera evaluación fue de carácter inicial o *baseline*, en la cual se comparó a un grupo de control integrado por familias inscritas y beneficiadas por BF, con otro grupo que no recibe los beneficios de BF; se investigaron las diferencias en aspectos como: gastos en alimentación, vestido y demás consumos, diversidad de los alimentos, frecuencia en la asistencia escolar, entre otros. La evaluación fue realizada en 269 municipios, a más de 15,000 hogares, con lo que esta evaluación será una base para las futuras evaluaciones de impacto de BF. Los datos fueron recolectados entre octubre y diciembre de 2005 y la investigación concluyó en octubre del siguiente año, presentado la información al público en mayo de 2007.⁸¹ Esta evaluación no sólo es la más reciente, sino la única que incluye información de los avances en cuanto a los objetivos planteados. Se presentarán los resultados que se consideran como los más relevantes para la presente investigación.

Con respecto a la alimentación, los datos muestran que las familias que reciben el apoyo de BF gastan en promedio un 35% más de dinero al año en comprar

⁸⁰ “Projeto Bolsa Família” (octubre 2006 [citado el 18 de septiembre de 2007] CEDEPLAR): disponible en http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/projeto_bolsa-familia.php

⁸¹ “Projeto Bolsa Família.”

alimentos que las familias no incluidas en el programa. Del mismo modo, en cuanto al vestido infantil, los hogares de BF gastan entre R\$ 25 y R\$ 32 más que las familias no beneficiarias.⁸² Es casi imposible conocer el destino de cada real otorgado por BF, al ser libre la decisión de la jefa de hogar, puede gastar el dinero en cualquier cosa. Sin embargo, el incremento del gasto en la despensa y el vestido, trae consigo un juicio optimista de que las madres efectivamente son más responsables para con su familia, y compran cosas necesarias para el hogar.⁸³

Por otro lado, se menciona que la asistencia escolar ha incrementado, y que los niños beneficiarios de BF asisten con más frecuencia a la escuela que antes. En contraparte, los niveles de reprobación y aprendizaje son los mismos, por lo que no solamente CEDEPLAR, sino los medios e instituciones que han criticado a BF, afirman que es obligatoria una mejoría en la calidad educativa. Así lo refiere la misma SENARC, instancia interna de BF, y asevera que el gobierno está trabajando en un programa para mejorar la calidad de la educación básica.⁸⁴

En la evaluación también se constató que la tasa de ocupación de los adultos beneficiados por BF es 3.1 por ciento mayor en los que viven en pobreza extrema y 2.6 puntos porcentuales en los que viven en pobreza moderada, comparando a estos grupos con aquellos que no reciben el apoyo.⁸⁵ No se comenta nada acerca del tipo de

⁸² “Beneficiários do Bolsa Família gastam mais com alimentação e vestuário” *Projeto Bolsa Família* (mayo 2007 [citado el 18 de septiembre de 2007] CEDEPLAR): vínculo disponible en http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/projeto_bolsa-familia.php

⁸³ Alana Roriz, “A Falha do Bolsa Família”, *Diário da tarde*, marzo 14 de 2007, Sección *Cidades* [citado el 30 de septiembre de 2007]: disponible en http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/bolsa_familia/divulgacao_imprensa/midia_imprensa/jornal/Pesquisa%20AIBF_Diario%20da%20Tarde_14-03-07.pdf

⁸⁴ “Beneficiários do Bolsa Família gastam.”

⁸⁵ “Beneficiários do Bolsa Família gastam.”

empleo, si estos han mejorado el ingreso familiar por ejemplo, o si muchos nuevos empleados trabajan en programas complementarios que se relacionen a BF, lo que daría una buena justificación a esta comparación.

En resumen, la evaluación del CEDEPLAR hace explícito que el objetivo de disminuir la pobreza se cumple en la medida en que las familias tienen un mayor ingreso, aunque en realidad no saldrán de la pobreza instantáneamente, ya que debe incrementarse el impacto en el capital humano, sobre todo, en la infancia.

La realidad es que la escasa evaluación no permite deducciones más amplias. Sin embargo, hay acciones obvias que de no cumplirse, impedirán que este combate a la pobreza sea exitoso. Es necesario mejorar los sistemas de educación, salud y empleo, pues de no ser así, el enorme gasto social se reduciría a dádivas paternalistas.

En el capítulo final se evaluará qué tan productivo ha sido BF desde la perspectiva de política pública, y si las políticas de TMC han beneficiado de manera sobresaliente a los brasileños. De esta manera, podrán conocerse las debilidades generales de las TMC y se darán algunas recomendaciones que debieran implementarse para un mejor desarrollo social y humano en la región.