

# El Carácter dual del Programa Bolsa Familia y las Repercusiones en su Futuro

Por Fábio Veras Soares, del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y del Centro Internacional de Políticas para Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)

**Para discutir el futuro del Programa Bolsa Familia**, se debe reconocer su carácter dual, es decir, el hecho de que comprende un programa de ingreso mínimo focalizado y prestaciones orientadas a los niños.

El ingreso mínimo focalizado consiste en un subsidio básico de R\$70 otorgado a las familias que viven en situación de pobreza extrema, independientemente de la estructura familiar.<sup>1</sup> La prestación entregada a los niños es un beneficio variable orientado a **familias tanto pobres como extremadamente pobres** con niños de menos de 18 años de edad y/o mujeres embarazadas o lactantes. El monto total del beneficio variable otorgado a la familia varía de acuerdo con el número y la edad de sus niños y adolescentes, habiendo un límite de cinco beneficios para los niños de entre 0 y 15 años (incluidas las mujeres embarazadas y lactantes) y dos beneficios para los adolescentes de entre 16 y 17 años.

Osorio y Souza (2013) demuestran que el valor real del monto básico disminuyó casi un 10 por ciento entre 2003 y 2012, mientras que el beneficio variable para los niños de entre 0 y 15 años aumentó un 37 por ciento y el de los adolescentes de entre 16 y 17 años subió levemente (un 3,4 por ciento). En mayo de 2012, se creó un nuevo beneficio con el objeto de reducir la brecha de pobreza de las familias extremadamente pobres con niños de entre 0 y 6 años de edad. Este beneficio forma parte del Programa Brasil Cariñoso. La creación de esta nueva prestación, junto con el aumento del límite del número de niños beneficiarios de entre 0 y 15 años y el incremento del valor real de la prestación variable para los niños de entre 0 y 15 generó un aumento real de 77 por ciento en el valor promedio de las prestaciones por familia beneficiada. El valor real promedio aumentó de 18,50 R\$ en 2003 a 32 R\$ en 2012.

¿Qué significan estos cambios para el carácter dual del programa? Por un lado, revela una clara priorización de los niños, especialmente los más jóvenes, dado que las familias con niños de entre 0 y 15 años se benefician del aumento de las prestaciones variables. Por otra parte, solamente las familias extremadamente pobres con niños de entre 0 y 6 años de edad tienen derecho al beneficio equivalente a su brecha de pobreza extrema. Por lo tanto, la erradicación de la pobreza extrema solo ocurrió en las familias con niños jóvenes.

En noviembre de 2012, se ampliaron las prestaciones del Programa Brasil Cariñoso a todas las familias con niños de entre 0 y 15 años que viven en situación de pobreza extrema y, en febrero de 2013, a todas las familias extremadamente pobres, independientemente de la estructura familiar. Luego, se rebautizó este beneficio como Beneficio Para la Superación de la Pobreza Extrema, elemento central del Plan Brasil Sin Miseria. En principio, el monto otorgado a las familias extremadamente pobres debería de permitir a cada uno de sus miembros superar el umbral de la pobreza extrema, pues este beneficio considera la situación de pobreza general de la familia, es decir, la diferencia entre el ingreso familiar per cápita autodeclarado en el Registro Único de Programas Sociales y el umbral de pobreza extrema, de R\$70. Por lo tanto, el Gobierno ha establecido un ingreso mínimo por debajo del cual ningún brasileño debería situarse mientras esté inscrito en el Registro Único.

Los recientes cambios en la estructura de beneficios del Programa Bolsa Familia se inspiraron en gran medida en el estudio del IPEA, titulado *Erradicación de la pobreza extrema: un objetivo al alcance de Brasil* (Osorio, Soares y Souza, 2013). En este estudio, los autores sostienen que la prestación básica debe reemplazarse por un monto individual básico equivalente al umbral de pobreza. Así, todas las familias extremadamente pobres recibirían una

prestación de R\$70 multiplicada por el número de miembros, sin considerar su situación de pobreza específica. Este enfoque es más radical que el que adoptó posteriormente el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), descrito anteriormente. Según las palabras del autor, «el Bolsa Familia volvería un programa de garantía de ingreso mínimo que cubriría toda la población extremadamente pobre». Según las simulaciones, esta ampliación del Programa Bolsa Familia costaría lo equivalente a un 0,45 por ciento del PIB, incluido el costo de reducción de errores mediante la *búsqueda* activa.

¿Qué decir sobre la prestación otorgada por el Programa Bolsa Familia a los niños, especialmente de las familias pobres y vulnerables? Soares y Souza (2012) postulan que la prestación variable del programa, así como el subsidio familiar para los trabajadores de bajos ingresos del sector formal (Salario Familia)<sup>2</sup> y la deducción fiscal del impuesto a la renta para los niños dependientes podrían fusionarse en una sola prestación universal orientada a los niños. Se han llevado a cabo algunas reformas semejantes en Uruguay y Argentina en el marco de la evolución de los programas de transferencias monetarias condicionadas, pero, lamentablemente, esta posibilidad parece estar ausente en el programa brasileño, pese a que hay claras inequidades en las transferencias estatales a los niños que podrían solucionarse mediante una prestación universal.

Desde una perspectiva institucional, pareciera que, en el futuro, el carácter dual de los beneficios del Programa Bolsa Familia podrá derivar en dos programas distintos, a saber, un programa de ingreso mínimo focalizado no condicionado para enfrentar la pobreza extrema—principal destino de los recursos centrales del programa en los últimos tiempos—y una prestación universal para los niños. El beneficio variable podría fusionarse con otras prestaciones orientadas a los niños, como proponen Soares y Souza (2012), con miras a la universalización y racionalización de las transferencias estatales a las familias con niños. Esta última constituye un elemento esencial de la protección social en diversos países desarrollados. Sin embargo, las transferencias a los niños brasileños se hacen en el marco de un sistema injusto de tres estratos que excluye principalmente a aquellos niños cuyas familias se encuentran en la mitad de la escala de ingresos y favorece a los extremos, es decir, a las familias pobres y ricas.

#### Referencias:

- Osorio, R., S. Soares y P. Souza (2011). Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil, *texto para discussão* n° 1619. Brasília, IPEA.
- Osorio, R., y P. Souza (2013). Bolsa Família after Brasil Carinhoso: an analysis of the potential for reducing extreme poverty, *Policy Research Brief*, n° 41. Brasília, IPC-IG.
- Soares, S. y P. Souza (2012). No child left without: a universal benefit for children in Brazil, *Policy Research Brief*, n° 27. Brasília, IPC-IG.

#### Notas:

1. En la actualidad, el 15,5% de las familias beneficiadas no tiene niños.
2. Es interesante notar que el Salario Familia también tiene condicionalidades asociadas a la salud y la educación.