

COVID-19 & Crisis de Desarrollo Humano en América Latina

Javier Iguíñiz
Jhonatan Clausen
Eds.



INSTITUTO DE
DESARROLLO HUMANO
DE AMÉRICA LATINA



PUCP

EL DESCUIDO PERSISTENTE DEL DESARROLLO HUMANO EN BRASIL: LECCIONES DE LOS PROGRAMAS BOLSA FAMILIA Y AUXILIO DE EMERGENCIA¹ FRENTE A LA PANDEMIA

Izete P. Bagolin
Gabriel Souza da Silva
Luana dos Santos Fraga
Paulo Uranga
Pedro Vieweger
Tatiane Pelegrini

INTRODUCCIÓN

Porque es un fenómeno multidimensional, heterogéneo, complejo y diverso, la pobreza requiere el conocimiento correcto de sus causas para que las estrategias de combate sean eficaces (Comim y Bagolin, 2002; Bagolin, de Ávila y Comim, 2012). La complejidad de las estrategias para superarla es directamente proporcional al tiempo que los individuos están en la pobreza. En general, las estrategias incluyen transferencias de ingresos a los pobres y su función depende de los objetivos a alcanzar. Por ejemplo, en eventos extremos y transitorios que arrojan

1 *Auxílio Emergencial*, en portugués.

a las personas a la pobreza, como los desastres naturales o la pandemia actual, el objetivo es aliviar los efectos inmediatos. En ellos, la transferencia de ingresos para que las personas restablezcan sus capacidades anteriores para garantizar la supervivencia puede ser suficiente para prevenir que la pobreza no se vuelva persistente. Por otro lado, cuando se debe a resultados no deseables e injustos del mercado y otros problemas estructurales que llevan a una parte de la población a la exclusión y la pobreza, la transferencia de ingresos a pesar de ser un mecanismo necesario e importante no siempre es suficiente para promover el desarrollo humano (DH).

En Brasil, la pandemia ha traído desafíos sin precedentes al sistema de protección social del país y desestabilizó el programa Bolsa Familia (BF), una transferencia condicional de ingresos del Gobierno federal para las familias en pobreza o pobreza extrema que había estado en funcionamiento desde 2003. BF estaba diseñado para superar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Para hacer frente a los efectos de la pandemia, el Gobierno brasileño optó por un programa de ayuda llamado Auxilio de Emergencia. Inicialmente, se previó realizar cinco transferencias de renta mensuales por un valor de USD112.57² por persona. Además de una ampliación de cuatro cuotas de USD56.29 para todos los beneficiarios del BF y otros 46 millones que eran invisibles para el Gobierno, dando un total de 65 millones de brasileños. Para transferir más de tres veces el monto promedio del Bolsa Familia y también beneficiar a personas que ya eran trabajadores informales, desempleados y las familias pobres en general que estuvieron particularmente expuestos a la combinación de pandemia y recesión, el Gobierno se vio obligado a buscar una alternativa económicamente viable para la continuación del programa de protección social del país.

2 Todos los montos fueron convertidos de reales a dólares comerciales, utilizando el tipo de cambio mensual promedio nominal en 04/2020 (5.33).

A pesar de que el Gobierno actual desapruueba el programa BF y que, en el período previo a la pandemia, redujo el número de beneficiarios y mantuvo largas colas para el beneficio, con el aumento de aprobación de acciones gubernamentales, impulsado por las ayudas de emergencia, el Gobierno ha estado discutiendo la sustitución o expansión del BF. Al mismo tiempo que el Gobierno se vio obligado a reconocer la existencia de un porcentaje muy alto de brasileños viviendo en condiciones de pobreza y vulnerabilidad que no estaban incluidos en la BF, con el establecimiento de protocolos para la prevención del contagio, se expuso una nueva precariedad y se evidenciaron privaciones ignoradas por el orden público.

Salieron a la luz los problemas de acceso inadecuado de abastecimiento de agua y de falta de saneamiento en muchos hogares (Smiderle *et al.*, 2020), de alimentos insuficientes para los niños que dependían de la escuela para alimentarse y del hacinamiento de los hogares que hicieron imposible el aislamiento y el distanciamiento. Estos aspectos mostraron que BF, a pesar de haber contribuido a la reducción de la desigualdad y la pobreza extrema, además de tener resultados positivos relacionados con la educación de los niños, no logró tener el impacto esperado en áreas relacionadas con la salud y la nutrición (Soares, Perez Ribas y Osório, 2008), obstaculizando la capacidad de promoción del DH con sus beneficiarios. A pesar de la importancia de la BF, la pandemia obligó al gobierno a reconocer que el valor de los ingresos transferidos es insuficiente para cubrir las necesidades esenciales de las familias y también que el número de familias en situación de pobreza era mucho mayor que las que recibían el beneficio.

Teniendo en cuenta el escenario, sin perder de vista la trayectoria que nos llevó a él, este capítulo presenta al lector las principales políticas para hacer frente a la pobreza antes y durante la pandemia en Brasil. Comenzamos haciendo una breve presentación del programa BF en la sección 2, evidenciando sus objetivos, resultados y limitaciones. A continuación, presentamos el Auxilio de Emergencia como telón

de fondo para explorar el debate actual sobre la posibilidad del BF de contribuir al DH de los beneficiarios.

BOLSA FAMILIA

El programa Bolsa Familia fue desarrollado con el objetivo central de combatir el hambre y la pobreza, promover la emancipación de las familias más pobres del país, así como permitir el acceso a los servicios públicos básicos (Santana, 2007). Su creación, en 2003, unificó los programas de asistencia social existentes y consolidó el Registro Único (CadÚnico en portugués) como fuente de datos sobre la población de bajos ingresos en Brasil, utilizado para identificar a las familias elegibles para programas de gobierno social.

Actualmente, reciben BF las familias con ingresos mensuales per cápita de hasta USD33.40. En promedio, el monto de transferencia mensual realizado por el programa antes de la pandemia fue de USD35.65 por familia, que consiste en diferentes modalidades, de acuerdo con la Tabla 1.

Tabla 1

Tipos de beneficios del BF y valores

<i>Beneficio Básico</i>	Concedido a familias en pobreza extrema (con ingresos mensuales de hasta USD16.70 por persona).	USD16.70 mensuales.
<i>Beneficio Variable</i>	Beneficio variable de 0 a 15 años: Destinado a familias que tienen en su composición niños y adolescentes de 0 a 15 años.	USD7.69 mensuales.





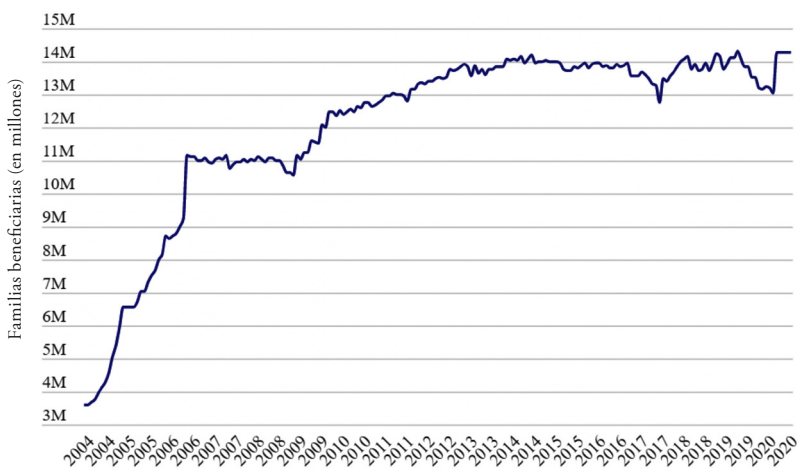
<i>Beneficio Variable</i>	<p>Beneficio variable para las mujeres embarazadas: Destinado a familias que tienen en su composición embarazos. Se pueden pagar hasta nueve cuotas consecutivas, a partir de la fecha de inicio del pago del beneficio.</p>	USD7.69 mensuales.
	<p>Beneficio Variable Nutriz: Destinado a familias con niños de entre 0 y 6 meses. Se pueden pagar hasta seis cuotas mensuales consecutivas, a partir de la fecha de inicio del pago del beneficio.</p>	USD7.69 mensuales.
<i>Beneficio Variable Joven</i>	Destinado a familias en pobreza o en pobreza extrema y que tengan en su composición adolescentes entre 16 y 17 años.	USD9.01 por mes y cada familia puede acumular hasta dos beneficios.
<i>Beneficio para Superación de la Extrema Pobreza</i>	Dirigido a familias en extrema pobreza. Cada familia puede recibir un beneficio por mes.	El valor del beneficio varía debido al cálculo realizado, a partir de los ingresos por persona de la familia y el beneficio ya recibido en el programa BF.
<i>Subsidio Navideño</i>	El Subsidio Navideño es un beneficio vinculado al programa BF, que tiene como objetivo hacer un pago adicional en diciembre de 2019.	El valor del beneficio es el mismo que la parcela del programa Ingreso Familiar de diciembre de 2019 a la familia que tiene derecho.

Fuente: Caixa (2020).

Desde su creación, BF se ha ampliado, estableciéndose como el principal instrumento para combatir la pobreza y la exclusión social en Brasil. Con el tiempo, ha habido una evolución en el número de beneficiarios del programa, que atendió a 3.6 millones de familias en 2004 y actualmente cubre a poco más de 14 millones de familias (Figura 1).

Figura 1

Número de familias beneficiarias del BF (en millones), datos mensuales de enero de 2004 hasta agosto de 2020



Fuente: Ministério da Cidadania (2020). Elaboración propia.

Es posible observar un descenso de las familias beneficiarias durante el período siguiente a 2016, dada la aprobación de la Enmienda Constitucional 95, que impone restricciones al gasto público (Schymura, 2017). Aunque el BF presentó un aumento en términos de beneficiarios en 2018, el año 2019 estuvo marcado por colas de espera, restringiendo nuevos registros.

En 2020, en comparación con 2019, sufrió una contingencia presupuestaria. Sin embargo, la pandemia trajo la necesidad de ajustes en el gasto, priorizando la protección social y la salud de la población. Así, hubo un aumento de más de 1 millón de familias que se beneficiaron del programa en el período comprendido entre marzo y abril del mismo año.

Esta situación muestra que, en tiempos de crisis, muchas familias se empobrecieron, exigiendo y evidenciando la importancia de programas

gubernamentales, como BF y Auxilio de Emergencia. Estos, a pesar de la mitigación de la desigualdad (Paes de Barros, de Carvalho y Franco, 2007; Matheus de Araujo, do Amaral Alves y da Nóbrega Besarria, 2013), no permiten, en la mayoría de los casos, un aumento duradero de los ingresos.

MECANISMOS POR LOS CUALES EL BOLSA FAMILIA PUEDE PROMOVER EL DESARROLLO HUMANO

Entre las condiciones del BF para interrumpir el ciclo intergeneracional de la pobreza, destacan la inscripción y permanencia de los niños en las escuelas. La asistencia mínima a la escuela requerida para mantener el beneficio es del 85 % para los niños de 6 a 15 años, y del 75 % para los estudiantes de 16 y 17 años. Esta estrategia entiende los objetivos del DH, ya que entiende la educación como un medio y un fin de desarrollo.

Soares, Perez Ribas y Osório (2008) apuntan que los beneficiarios tienen menos probabilidades de abandonar la escuela, pero es más probable que suspendan el año en comparación con los estudiantes no beneficiarios. El estudio de Craveiro y Ximenes (2013) corrobora esto, al demostrar que BF obtuvo éxito en el aumento de la asistencia a la escuela, que pasó de 66 % en 2007 a 90 % en 2019. En cuanto a la deserción escolar, hubo una caída del 36 %. No obstante, Lizo (2010) mostró que la medida de asistencia a la escuela no se asoció con mayores inversiones en calificación educativa, con lo cual aumentaron los indicadores de aprobación mientras que el rendimiento disminuyó significativamente.

Tal caída en el desempeño estudiantil puede conducir a una situación que obstaculiza el desarrollo de habilidades básicas, como el desarrollo de habilidades sociales, la capacidad de pertenecer a grupos y participar activamente en la vida política. Además, puede hacer que la

educación sea insuficiente para alcanzar determinados objetivos, como la inserción en el mercado laboral.

Encontrar una ocupación significa, además de obtener los medios para expandir sus libertades, una oportunidad para lograr algo que se considera valioso. Sin embargo, aunque el programa no elimina los incentivos para trabajar (Costa y Cunha, 2014), la evidencia empírica muestra que los efectos positivos del BF en el mercado laboral han sido poco significativos (Teixeira, 2011).

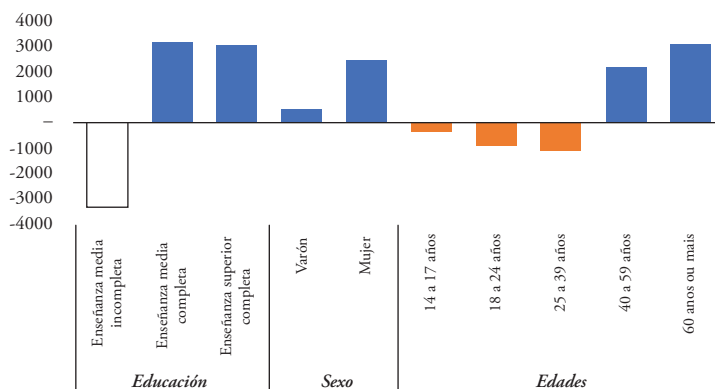
Leichsenring (2010) afirma que los beneficiarios del programa tienen una mayor rotación en el trabajo, lo que implica una precaria inserción en el mercado formal, cuyos ingresos son compatibles para mantener su registro. En la mayoría de los casos, los ingresos no superan la pobreza y acentúan la necesidad de políticas integradas de empleo y calificación profesional. En el mismo sentido, en un estudio con mujeres beneficiarias del BF, Nanes y Quadros (2018) identificaron un historial de ocupación en trabajos informales, mal remunerados y subvalorados, y que luego de obtener ingresos permanentes del BF tenían una mayor posibilidad de rechazo de estas ocupaciones, con repercusiones en la prospección de puestos de trabajo más valorados. Sin embargo, la falta de calificación profesional impone obstáculos a la solidificación del proceso de autonomía femenina, y a la inserción en el mercado laboral formal con salarios que les permitan dejar de necesitar los ingresos del BF. Esto se debe principalmente al bajo nivel de educación de estas mujeres.

A un nivel más general, considerando beneficiarios y no beneficiarios de BF, en los últimos años la alta tasa de desocupación había ido disminuyendo, mientras que los ingresos medios estaban aumentando (Chahad, 2019). Con el advenimiento de la pandemia, los rendimientos medios continuaron aumentando, pero esta vez acompañados por aumentos en la tasa de desocupación (“PNAD Contínua trimestral”, 2020).

Por otro lado, según los datos presentados en la Figura 2, entre 2019 y 2020 los jóvenes y los menos educados se han ido incorporando al grupo interesado en trabajar. Estas diferencias muestran que, durante la crisis, los grupos de ingresos más bajos están teniendo que buscar trabajo, incluso si son el centro de la ayuda. Además, más mujeres han renunciado a buscar una ocupación, exacerbando la desigualdad de género.

Figura 2

Número de personas que entraron y dejaron el grupo fuera de la fuerza de trabajo, por características socioeconómicas, entre 2019 y 2020 (en miles)



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2019-2020.

Durante la crisis, el número de familias beneficiadas por el BF aumentó en más de 1 millón; la mayoría de ellas (95 %) recibió los beneficios de Auxilio de Emergencia (Ministério da Cidadania, 2020a) aunque no podrán dejar la condición de pobreza crónica al final de la pandemia. La ayuda se implementó con el fin de mitigar las desigualdades sociales durante la crisis sanitaria.

AUXILIO DE EMERGENCIA

Tan pronto como se identificaron casos de transmisión comunitaria de COVID-19 en Brasil, el debate principal surgió con la cuestión de cómo la población vulnerable obtendría ingresos si tuviera que dejar de trabajar. Antes de la pandemia, había 14 274 274 familias beneficiarias y el Gobierno calculó a 14 331 156 familias más en el CadÚnico a la espera de ser incluidas en el programa.

Desde el establecimiento de medidas para restringir o prohibir las actividades económicas no esenciales, el Gobierno presentó una propuesta de ayuda que inicialmente tenía la intención de distribuir USD37.52 a los trabajadores formales durante el período de tres meses (Temóteo y Militão, 2020). Este monto se acercó al promedio recibido por los beneficiarios del BF. La difusión de la propuesta provocó reacciones negativas en la población por ser insuficiente para garantizar necesidades mínimas. Debido a esto, la Legislatura Federal presentó una nueva propuesta, por importe de USD112.57, además de ampliar las categorías de beneficiarios, incluidos los que ya han estado en el programa Bolsa Familia (Doca, 2020a).

Además de los beneficiarios del BF, pueden recibir el beneficio de Auxilio de Emergencia 10.5 millones de personas del grupo CadÚnico y otros 38.2 millones del grupo de trabajadores indirectos, microempresarios individuales, autónomos, desempleados e individuos contribuyentes de la seguridad social que solicitaron la prestación. Con las 28 605 430 familias previamente registradas, Auxilio de Emergencia ya ha beneficiado a más de 118 millones de personas, o sea 55.8 % de la población del país (Ministério da Cidadania, 2020b).

Los debates sobre la forma de financiamiento (Carvalho, 2020) terminaron generando tensión en el Gobierno, que actualmente busca establecer un nuevo programa o ampliar el BF incluyendo a las personas que han entrado en la pobreza debido a la pandemia (Doca, 2020b; Marcello, 2020).

CONSIDERACIONES FINALES. UN PASO ATRÁS HACIA EL DESARROLLO HUMANO

Para superar la pobreza siguiendo la estrategia de desarrollo humano, en la mayoría de los casos es necesario ir más allá de las acciones centradas en la transferencia de ingresos o recursos a la población pobre. Para avanzar hacia el DH, es necesario contemplar elementos esenciales como la equidad, la sostenibilidad, la productividad y el empoderamiento en el proceso de planificación e implementación de acciones. Desde esta perspectiva, se necesitan objetivos claros para las cuestiones relacionadas con la nutrición, la educación, la salud, las condiciones de vivienda y la movilidad de las personas. En cierto modo, el programa consolidado para combatir la pobreza en Brasil, el BF, buscaba, desde sus condicionalidades y otros programas asociados, dar algunos pasos en esta dirección.

Cabe señalar que el enfoque del DH también requiere que las estrategias sean descentralizadas y capaces de implicar la participación de la comunidad, a fin de promover el compromiso y la confianza en sí mismas. Según Ul Haq (1995), es irónico establecer que las personas son el objetivo central del desarrollo y negar su participación en el proceso de planificación de su forma de vida. Sin embargo, la precariedad que se está haciendo explícita con la pandemia muestra que el DH está siendo descuidado por las políticas públicas del país. Estas, aunque son importantes para aliviar la gravedad de la pobreza, no han logrado reducir la exposición a trabajos precarios, aumentar la autonomía y reducir la vulnerabilidad de manera amplia. A pesar de ser un programa diseñado para interrumpir el ciclo intergeneracional de la pobreza, a través de la educación y la salud de los niños, muchos jóvenes de familias que han sido o son beneficiarios están desempleados o en ocupaciones precarias. Aunque las restricciones fiscales del Estado brasileño son considerables, las consecuencias sociales resultantes de

la crisis de salud indican la necesidad de una mayor asistencia para las personas más vulnerables.

Finalmente, es importante concluir mencionando un ejemplo de un programa que, sumado a la transferencia de ingresos, logró mejorar la salud de los niños, aumentar la seguridad alimentaria y aumentar la autonomía y organización de las familias. Además, también mejoró la calidad de vida de la población (Ruediger, 2018). Este es el caso del programa Agua para Todos, que consistió principalmente en la instalación de cisternas en el semiárido nororiental y que, asociado con la transferencia de ingresos, ha logrado avanzar en la promoción del desarrollo humano.

REFERENCIAS

- Bagolin, I., de Ávila, R. y Comim, F. (2012). Pobreza extrema e seus tríplexes fundamentos: Profundidade, persistência e multiplicidade. *Revista de Economia*, 38(1), 167-188. <https://bit.ly/3mKChnH>
- Caixa. (2020). *Bolsa Família - Programas Sociais*. <https://bit.ly/3d5gaVx>
- Carvalho, D. (2020, 17 de julio). Mourão defende nova CPMF para financiar Renda Brasil. *Folha de S.Paulo*. <https://bit.ly/3mAjflL>
- Chahad, J. P. Z.. (2019). O mercado de trabalho brasileiro - 2012/2019: Retrospectiva e perspectivas. *Temas de Economia Aplicada*. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. <https://bit.ly/3g50Ji3>
- Comim, F. y Bagolin, I. (2002). Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. *Ensaios FEE*, 23, 467-490. <https://bit.ly/3wHPySe>
- Costa, D. J. y Silva Cunha, M. (2014). O programa Bolsa Família e a oferta de trabalho: Evidências para o Brasil e Paraná. *Revista de Economia*, 40(2), 105-128. <http://dx.doi.org/10.5380/re.v40i2.37290>

- Craveiro, C. B. A. y Ximenes, D. A. (2013). Dez anos do programa Bolsa Família: Desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. En T. Campello y M. Côrtes Neri (eds.), *O programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania* (pp. 109-124). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://bit.ly/39ZIYxM>
- Doca, G. (2020a, 30 de marzo). Coronavírus: Relator inclui mais categorias de trabalhadores Para Receber Auxílio de R\$ 600. *O Globo*. <https://glo.bo/3wLh3ul>
- Doca, G. (2020b, 23 de septiembre). Renda Cidadã será o novo nome do Bolsa Família. *O Globo*. <https://glo.bo/2RrdlG7>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019-2020). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. <https://bit.ly/3uJA-gKT>
- Leichsenring, A. R. (2010). Precariedade laboral e o programa Bolsa Família. En J. A. Castro y L. Modesto (eds.) *Bolsa Família 2003-2010: Avanços e desafios* (vol. 1, pp. 271-300). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Lizo, H. A.. (2010). *O impacto do programa Bolsa Família nos indicadores de desempenho escolar* [Tesis de Maestría, Insper Instituto de Ensino e Pesquisa]. <https://bit.ly/3uGM29c>
- Marcello, M. C. (2020, 1 de octubre). *Renda Cidadã será divulgada dia 15 ou 16 de outubro e será tratada com Onyx, diz relator*. Uol Economia. <https://bit.ly/3uKNuaz>
- Matheus de Araujo, J., do Amaral Alves, J. y da Nóbrega Besarria, C. (2013). O impacto dos gastos sociais sobre os indicadores de desigualdade e pobreza nos estados brasileiros no período de 2004 a

2009. *Revista de Economia Contemporânea*, 17(2), 249-275. <https://doi.org/10.1590/S1415-98482013000200003>
- Ministério da Cidadania. (2020a). *Mais de 14.28 milhões de famílias recebem o Bolsa Família em agosto*. Portal del Gobierno Federal. <https://bit.ly/3dW8vLi>
- Ministério da Cidadania. (2020b). *Prestando contas aos brasileiros*. Portal del Gobierno Federal. <https://bit.ly/2QbVfHA>.
- Nanes, G., y Quadros, M. T. D. (2018). Programa Bolsa Família, mercado de trabalho e agência de mulheres titulares do Coque (Recife-PE). *Cadernos Pagu*, 52. <https://doi.org/10.1590/1809444920180520009>
- Paes de Barros, R., de Carvalho, M. y Franco, S. (2007). O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. En R. Paes de Barros, M. N. Foguel y G. Ulysses (eds.), *Desigualdade de renda No Brasil: Uma análise da queda recente* (vol. 2, pp. 41-86). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://bit.ly/3wS7fPp>
- PNAD Contínua trimestral: Desocupação cresce em 11 UFs no 2º trimestre de 2020, com quedas no Pará e Amapá*. (2020, 28 de agosto). Agência IBGE Notícias. <https://bit.ly/3uJdqTE>
- Ruediger, M. A. (coord.). (2018). *Análise da efetividade do Água para Todos: Avaliação de mérito do programa quanto à eficácia, à eficiência e à sustentabilidade*. Diretoria de Análise de Políticas Públicas.
- Santana, J. Á. (2007). A evolução dos programas de transferência de renda e o programa Bolsa Família. *Seminário População, Pobreza e Desigualdade*.

- Schymura, L. G. (2017). O teto dos gastos e as turbulências que se aproximam. *Conjuntura Econômica*, 71(10), 6-9. <https://bit.ly/3uRCtV1>
- Smiderle, J., Capodeferro, M., Fernandes, P., Gonçalves, E. y Dutra, J. (2020, marzo). The governance of water and wastewater provision in Brazil: Are there clear goals? *Network Industries Quarterly*, 22(1), 7-11. <https://bit.ly/3s3GyDx>
- Soares, F., Perez Ribas, R., y Osório, R. (2008). Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash transfer programs in comparative perspective. *Latin American Research Review*, 45(2), 173-190. <https://bit.ly/2PTeBkT>
- Teixeira, C. G. (2011). Efeitos da transferência de renda na oferta de trabalho. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://bit.ly/3d70dOP>
- Temóteo, A. y Militão, E. (2020, 18 de marzo). *Guedes afirma que governo vai pagar R\$ 200 para trabalhador informal*. Uol Economia. <https://bit.ly/3dRepKL>
- Ul Haq, M. (1995). *Reflections on human development*. Oxford University Press.