

*Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2010 (Núm. 47)\**

## ¿A quién beneficia Bolsa Familia?

Por Matthew L. Layton  
matthew.l.layton@vanderbilt.edu  
Vanderbilt University

**B**olsa Familia es el mayor de los programas innovadores de transferencias condicionadas en efectivo que han surgido en América Latina a lo largo de las dos últimas décadas. Estos programas ofrecen incentivos en efectivo a familias pobres con tal de que sus hijos acudan a la escuela y participen en iniciativas de salud pública y, en la mayoría de las ocasiones, se han dirigido efectivamente a las poblaciones más necesitadas de la región para ayudar a reducir la pobreza en general (Rawlings 2005). Aun así, existen algunas preocupaciones con el programa Bolsa de Familia de Brasil: el programa podría favorecer al ámbito rural sobre el urbano (*Economist* 2010). Este informe de la serie *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas* se centra en Bolsa Familia y analiza este posible sesgo.<sup>1</sup> Para ello, se utilizan los datos de la ronda 2010 de las encuestas del Barómetro de las Américas del

\* La serie *Perspectivas* es co-editada por Mitchell A. Seligson, Amy Erica Smith y Elizabeth Zechmeister con el apoyo administrativo, intelectual y técnico del equipo de LAPOP en la Universidad de Vanderbilt.

<sup>1</sup> Números anteriores de la serie *Perspectivas* pueden encontrarse en:

<http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights.php>

La base de datos puede encontrarse en:

<http://vanderbilt.edu/lapop/datasets>

© LAPOP 2010, “*Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*”

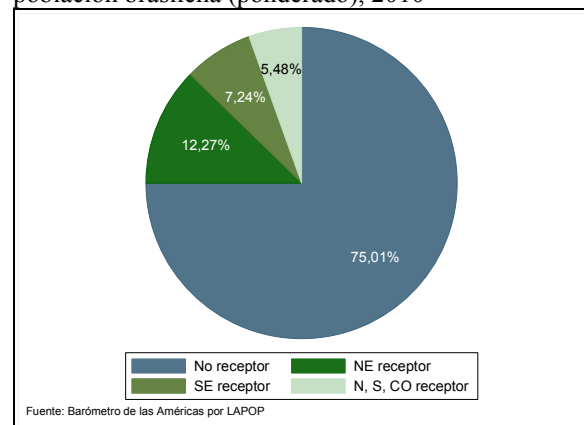
[www.AmericasBarometer.org](http://www.AmericasBarometer.org)

Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).<sup>2</sup> En esta ronda se preguntó a 2.482 personas en Brasil la misma pregunta:

**CCTIBRA.** ¿En los tres últimos años, usted o alguien que vive en su hogar ha sido beneficiario del programa Bolsa Familia?

Las respuestas fueron bivariadas, y aquí han sido recodificadas de manera que “0” significa “No” y “1” significa “Sí”.<sup>3</sup> El gráfico 1 estima los receptores en cada región brasileña como porcentaje de la población del país, ajustado por el diseño de la muestra (es decir, ponderado).

**Gráfico 1.** Receptores en cada región como porcentaje de la población brasileña (ponderado), 2010



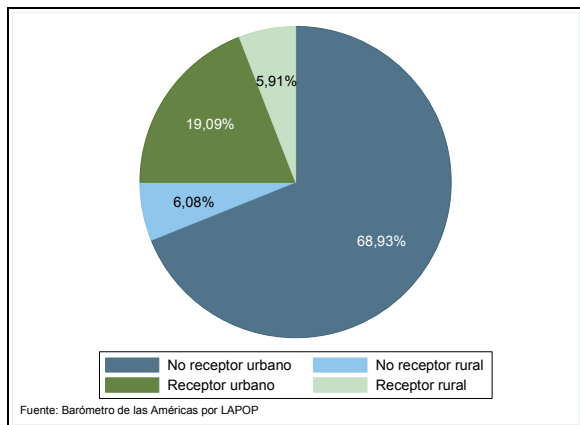
<sup>2</sup> Gran parte de la financiación de la ronda 2010 Barómetro de las Américas fue proporcionada por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Otras fuentes importantes de apoyo fueron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Universidad de Vanderbilt. La encuesta brasileña fue realizada en asociación con la Universidad de Brasilia y con el generoso apoyo del CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Consejo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico).

<sup>3</sup> El porcentaje de no respuesta para esta pregunta fue de 1.01% para toda la muestra.

El gráfico 2 presenta el porcentaje ajustado por el diseño de la población brasileña que recibe Bolsa Familia, por lugar de residencia urbana y rural.

**Gráfico 2.**

Receptores en áreas urbanas y rurales como porcentaje de la población brasileña (ponderado), 2010

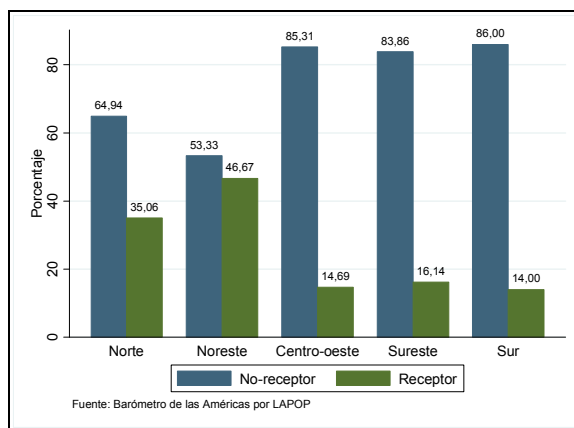


Los gráficos muestran que quienes viven en el noreste y los residentes urbanos reportan los niveles *absolutos* más elevados de participación en Bolsa Familia en los tres últimos años. Tal y como muestra el gráfico 1, la mitad de todos los participantes en Bolsa Familia viven en el noreste. Los receptores de esta región representan un porcentaje estimado del 12,27% de todos los brasileños. En el gráfico 2, los receptores urbanos (un porcentaje estimado del 19,09% de todos los brasileños) sobrepasan a los receptores rurales en más de 3 a 1.

Comparando estos resultados con aquellos que aparecen en los gráficos 3 y 4, los cuales presentan las *tasas* de participación y no participación en Bolsa Familia por región brasileña y por área urbana-rural.

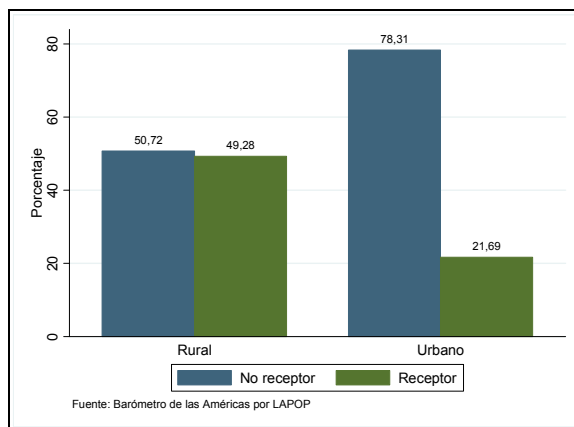
**Gráfico 3.**

Tasa de participación en Bolsa Familia por región (ponderado), 2010



**Gráfico 4.**

Tasa de participación en Bolsa Familia por lugar de residencia urbana-rural (ponderado), 2010



El gráfico 3 muestra que un 46,67% de los residentes en la región noreste recibió beneficios de Bolsa Familia en los últimos tres años comparado con apenas 16,14% en el sureste. El gráfico 4 muestra que un porcentaje estimado del 49,28% de los brasileños en el ámbito rural participó en el programa en los últimos tres años mientras que sólo un 21,69% de los residentes urbanos participó en éste. Sin embargo, emplear las *tasas* relativas de participación es problemático a la hora de realizar inferencias sobre Bolsa de Familia a nivel nacional.

Los gráficos 3 y 4 permiten hacer afirmaciones sobre receptores versus no receptores *dentro* de cada región o grupo, no entre regiones.

El noreste de Brasil es sin duda una de las regiones más pobres del país, por lo tanto no resulta sorprendente que sus habitantes se beneficien en términos absolutos de Bolsa Familia más que cualquier otra región. Por otra parte, Brasil un país predominantemente urbano.<sup>4</sup> Las áreas urbanas tienden a tener grandes concentraciones de brasileños empobrecidos y dado que los participantes urbanos sólo sobrepasan a los beneficiarios rurales por un margen de 3 a 1 –como se muestra en el gráfico 2- es importante considerar cuidadosamente si podría haber un sesgo rural inherente en el programa que injustamente favorece a los ciudadanos del ámbito rural frente a los urbanos.

## ¿Existe un sesgo rural?

Para reflexionar más sobre la evidencia presentada en los gráficos de arriba, el hecho de que existe una *tasa* más elevada de participación en el programa Bolsa Familia en las áreas rurales no es por sí mismo una señal de sesgo. De hecho, existe sólo evidencia de sesgo si es posible mostrar que la tasa de participación entre los *pobres* en cada región es sustancialmente diferente. Con los datos a nivel individual disponibles en esta encuesta, es posible verificarlo con un análisis multivariado de los factores que llevan a participar en Bolsa Familia.

Existen varios factores que deben considerarse cuando se evalúa si existe un sesgo rural en el programa Bolsa Familia. Principalmente, es importante centrarse en los umbrales de elegibilidad para recibir beneficios. Estos umbrales dependen del ingreso del hogar *per capita*. Por lo tanto, manteniendo todo lo demás constante, los hogares de mayor tamaño deberían percibir con mayor probabilidad pagos

en efectivo. Del mismo modo, hogares con menores ingresos mensuales serán elegibles para participar a una tasa superior en promedio. Los umbrales en esas variables bien podrían diferir entre las zonas urbanas y rurales y por lo tanto deberían ser tenidos cuenta.

Dado que la educación está altamente correlacionada con el ingreso, padres con mayor nivel educativo deberían requerir menos la asistencia del gobierno.<sup>5</sup> Podría ser que la edad y el género también predijesen la necesidad de asistencia gubernamental. Aunque Bolsa Familia no es exclusivamente para aquellos con hijos, proporciona mayores beneficios (disponible para los estratos de ingreso más altos) a familias con hijos pequeños en el hogar, por lo tanto proporciona mayores incentivos para participar a los beneficiarios más jóvenes.<sup>6</sup> Es más, dado el escenario frecuente en el que una madre soltera cría a sus hijos sola, más mujeres que hombres pueden reportar participación en Bolsa Familia.<sup>7</sup> La raza del entrevistado puede también predecir la participación debido a la tendencia de que los brasileños blancos ganan más que sus conciudadanos.<sup>8</sup>

Adicionalmente, podría ser que el alto grado de asociación entre el presidente Lula y Bolsa Familia lleve a sus partidarios o a los

---

<sup>5</sup> Los entrevistados en cada nivel sucesivo de educación en las categorías de respuesta de la encuesta del Barómetro de las Américas (es decir, primaria, secundaria, bachillerato, universitaria y postgrado) reportan un promedio de ingreso superior que aquellos en los niveles inferiores.

<sup>6</sup> Para una descripción detallada (en portugués) del programa Bolsa Familia véase la página del Ministerio Brasileño de Desarrollo Social: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>

<sup>7</sup> Las mujeres que no están casadas o viviendo en pareja en la encuesta del Barómetro de las Américas tienen un promedio de 1.5 hijos viviendo con ellas en la casa mientras que los hombres con el mismo estatus civil tienen 0.80 hijos en promedio viviendo con ellos en la casa. La diferencia entre estas dos medias es estadísticamente significativa ( $t=5,50$ , diseño  $df=49$ ).

<sup>8</sup> En la encuesta del Barómetro de las Américas, los que se identifican como blancos tienen un ingreso medio superior (3,09) que los no blancos (2,56) –una diferencia que es estadísticamente significativa ( $t=5,42$ , diseño  $df=49$ ).

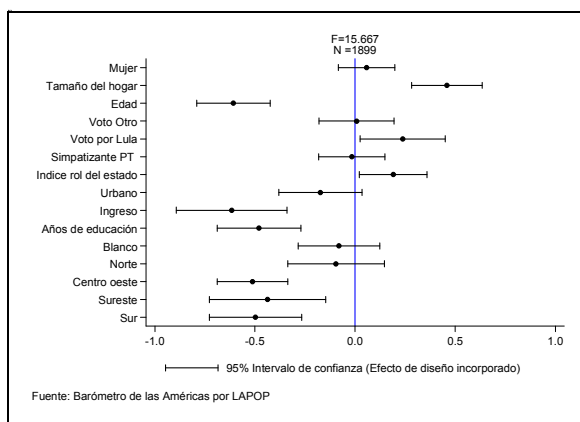
---

<sup>4</sup> El 88,09% (ponderado) de los entrevistados en la muestra vivían en áreas urbanas, reflejando una realidad en la que la población brasileña ha llegado a ser predominantemente urbana en el último medio siglo.

simpatizantes de su partido (PT) a conseguir asistencia gubernamental en una tasa superior.<sup>9</sup> Además, los individuos que apoyan un papel activo del estado en la sociedad podrían también esperar recibir apoyo gubernamental; por el contrario, aquellos que rechazan la intervención del gobierno en la sociedad podrían evitar de manera activa participar en un programa de bienestar del gobierno.<sup>10</sup>

**Gráfico 5.**

Efectos estandarizados ponderados sobre la probabilidad de reportar participación en Bolsa Familia en los últimos tres años, 2010



El gráfico 5 presenta los resultados de un modelo de regresión logística corregido por el efecto del diseño que controla por todas estas variables y por el estatus urbano/rural y por la región de residencia para analizar si existe algún sesgo evidente en la probabilidad de los brasileños de reportar participación en Bolsa Familia en los tres últimos años.<sup>11</sup> Los puntos

<sup>9</sup> El 84,51% de los entrevistados (ponderado) sostiene que el presidente Lula es el responsable de la Bolsa Familia. Aunque la variable aquí empleada para predecir la participación en el programa Bolsa Familia en 2007-2010 es el voto en 2006, podría ser que la participación (no observada) en Bolsa Familia en 2006 (la cual se ha sugerido que debería predecir el voto por Lula en 2006) esté altamente correlacionada con la participación posterior. Por lo tanto, podría haber endogeneidad entre participación en Bolsa Familia y voto en la elección de 2006 reportada en 2010.

<sup>10</sup> Podría ser también que recibir Bolsa Familia ayuda a los receptores a sentirse mejor con el gobierno y a desear un rol más activo del estado en la sociedad.

<sup>11</sup> La categoría de referencia es la región noreste. No haber votado es la categoría de referencia para el voto. Los análisis fueron realizados con STATA v.11.1. El índice rol del estado

representan los coeficientes estandarizados y las barras los intervalos de confianza al 95% para dichos coeficientes. Si las barras cruzan la línea vertical azul del 0.0, no existe un efecto estadísticamente significativo en esa variable. Cuando el punto y la barra se sitúan a la izquierda de la línea, existe una relación negativa estadísticamente significativa entre esa variable y reportar participación en Bolsa Familia. Cuando el punto y la barra se sitúan a la derecha de la línea la relación es significativa y positiva.

¿Estos resultados proporcionan evidencia de un sesgo rural en el programa Bolsa Familia? En resumen, no, aunque si aplicáramos un estándar menos estricto para evaluar la significancia estadística (digamos, un intervalo de confianza del 89%), habría alguna evidencia de sesgo rural. Sin embargo, tal y como esperábamos, los determinantes más fuertes de la participación en el programa son ingreso del hogar (en dirección negativa) y tamaño del hogar (en sentido positivo), proporcionando evidencia de que Bolsa Familia funciona acorde a su diseño.

No obstante, los efectos regionales funcionan claramente en la implementación del programa Bolsa Familia. De acuerdo con los datos descriptivos del gráfico 1, esto es lo que se espera, pero los efectos son bastante fuertes incluso después de tener en cuenta factores tales como el ingreso que está relacionado con la región. Los residentes de las regiones centro-oeste, sureste y sur tienen una probabilidad mucho menor de recibir ayuda del gobierno en la forma de transferencias en efectivo que los habitantes del noreste. Las ramificaciones políticas de esta distribución sesgada de la asistencia gubernamental han empezado a ser exploradas recientemente (véase Hunter y Power 2007; Zucco 2008; Licio, Rennó, y Castro 2009).

Los resultados también muestran que cada año adicional de educación disminuye la probabilidad de reportar su participación en Bolsa Familia –un efecto que está presente

es un índice aditivo creado usando las respuestas a las preguntas de la serie ROS (ROS2 a ROS6) del cuestionario del Barómetro de las Américas.

incluso después de controlar por ingreso del hogar. Es más, los entrevistados de mayor edad tienen una probabilidad menor de reportar su participación en Bolsa Familia que los más jóvenes.

Finalmente, es más probable que aquellos que reportan haber votado por Lula en 2006 y aquellos que apoyan la intervención del gobierno en la sociedad reporten haber participado en Bolsa Familia, manteniendo constantes el resto de factores. Podría ser que estos individuos se muestren más entusiasmados con el programa y por lo tanto busquen con mayor probabilidad asistencia.<sup>12</sup>

Los efectos de género, votar por otro candidato diferente a Lula, apoyar al PT, residir en zona urbana, raza y vivir en el norte no son estadísticamente significativos.

Aun así, región y urbanización están correlacionadas en Brasil y es difícil separar sus efectos parciales. ¿Qué sucede en el análisis si, por propósitos del argumento, dejamos fuera la región? Sin controlar por región, la variable urbano se vuelve significativa y negativa, sugiriendo que los residentes de áreas urbanas tienen menor probabilidad de haber participado en Bolsa Familia en los tres últimos años que los residentes en zonas rurales, manteniendo el resto de factores constantes. Sin embargo, el principal hallazgo se mantiene como el más importante dada la necesidad de controlar por región en el contexto brasileño.

## Una interpretación alternativa al “sesgo rural”

Los resultados presentados anteriormente sugieren que los residentes de áreas rurales, incluso controlando por muchos otros factores,

---

<sup>12</sup> Dado que no podemos descontar esta explicación alternativa, sería prematuro decir que estos resultados sugieren la presencia de algún tipo de favoritismo político para aquellos que votaron por el presidente. Podría ser también que la relación sea en el sentido contrario, siendo el ser receptor de beneficios gubernamentales lo primero y lo que causa niveles superiores de apoyo a Lula.

podrían tener ligeras ventajas en términos de su participación en Bolsa Familia (aunque solamente si utilizamos un umbral más generoso y no estandarizado para la significancia estadística). Cuando este resultado se considera *junto con* otras realidades de la división rural/urbano, podríamos argumentar que el programa Bolsa Familia está sesgado en contra de las áreas urbanas. En particular, el costo de vida es generalmente más alto en las áreas urbanas (lo cual sesga el programa en favor de las áreas rurales porque el programa proporciona una asignación en efectivo estándar), el programa puede proporcionar menores beneficios que anteriores iniciativas de reducción de la pobreza, y los umbrales de ingreso *per capita* universalmente aplicables tienden a desalentar la participación en áreas urbanas (Economist 2010). Aunque esta perspectiva no es ilógica, no toma en cuenta los incrementos en el salario mínimo, el cual podría tener consecuencias mayores para los residentes urbanos (quienes con mayor probabilidad serán empleados del sector formal) y por lo tanto podría disuadir a algunos residentes urbanos de participar en el programa en favor de un trabajo formal.

El salario mínimo en Brasil ha incrementado de R\$200 al mes a R\$510 al mes (un 255% de incremento) a lo largo de los últimos ocho años (*Folha de São Paulo* 2010; Futema, Freire, and Mignone 2003).<sup>13</sup> Este cambio de política favorece a las áreas urbanas donde la sujeción del empleo formal a la ley nacional del trabajo es mucho más frecuente. En la encuesta 2010 del Barómetro de las Américas el 41,24% de los brasileños urbanos reportaron que están empleados en el sector formal comparado con el 23,01% de los que viven en áreas rurales.

Una crítica común al programa Bolsa Familia ha sido que podría desalentar a la gente de trabajar (Llana 2008). *Sin embargo*, estos incrementos en el salario mínimo y el incremento reciente de las oportunidades de empleo en Brasil reducen la atracción relativa de Bolsa Familia. En otras palabras, se podría decir que los beneficios proporcionados por el programa son limitados

---

<sup>13</sup> Después de tener en cuenta la inflación el incremento real ha sido de alrededor del 53% según *Folha de São Paulo*.

pues no son tan atractivos como la oportunidad de trabajar como empleado del sector formal con los derechos asociados a tener *carteira assinada* (papeles de trabajo firmados o contrato laboral). Esto bien podría desanimar a los individuos a la hora de participar en Bolsa Familia en áreas urbanas comparado a áreas rurales; no está claro que esto signifique que el programa esté sesgado sino simplemente menos atractivo en las áreas urbanas. De hecho, podría sugerir que el programa funciona bien como garante de unas condiciones de vida mínimas *complementarias* para los brasileños pobres dispuestos a respetar sus condiciones.

## Implicaciones de política pública

Independientemente de la presencia o de la falta de sesgo, Bolsa Familia no es la única solución a la pobreza en Brasil y los hogares individuales no pueden contar únicamente con él como reemplazo de otras fuentes de ingreso. De hecho, los observadores pueden estar tranquilos con los resultados aquí presentados pues proporcionan evidencia de que la variación demográfica sistemáticamente observada en la provisión de beneficios de Bolsa Familia, aunque si bien favorecen a algunas bases regionales, no favorecen marcadamente a algún lado de la división urbano/rural en Brasil.

Sin embargo, potencialmente existe otra causa de preocupación. Los individuos que reportan haber votado por Lula en 2006 tienen mayor probabilidad de haber participado en el programa Bolsa Familia en los tres últimos años. Esta conexión política con el programa de bienestar social no se extiende a los simpatizantes del partido de Lula (después de controlar por voto en las elecciones presidenciales de 2006) y podría no sostenerse en las próximas elecciones de octubre, por lo tanto todavía no está claro si esto sugiere una relación única entre Lula y los votantes que han recompensado sus esfuerzos de políticas públicas, o si representa una interacción de control, no representativa entre el gobierno nacional y los brasileños en situación más vulnerable.

Adicionalmente, los resultados aquí presentados sugieren que las familias más pequeñas, individuos solos, y especialmente los más ancianos podrían estar en desventaja con respecto a su participación en Bolsa Familia. Si los programas de bienestar selectivos son el presente y el futuro de las políticas sociales en Brasil, entonces es esencial que los ciudadanos que quedan fuera de la población objetivo no sean olvidados y que las motivaciones políticas para distribuir fondos estén controladas. Mientras Bolsa Familia esté distribuido ampliamente y sin sesgo, los ciudadanos deberían con más probabilidad sentir que el sistema está funcionando de forma justa y eficiente.

## REFERENCIAS

- Economist. 2010. "How to get children out of jobs and into school; Brazil's Bolsa Família." *The Economist*. Disponible en <http://www.economist.com/node/16690887> [consultado el 2 de agosto, 2010].
- Folha de São Paulo. 2010. "Câmara aprova e oficializa mínimo de R\$ 510, em vigor desde janeiro." *Folha de São Paulo*. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u730748.shtml> [consultado el 24 de agosto, 2010].
- Futema, Fabiana, Felipe Freire, y Ricardo Mignone. 2003. "Lula reajusta o salário mínimo para R\$ 240." *Folha de São Paulo*. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u47520.shtml> [accesado el 24 de agosto, 2010].
- Hunter, Wendy, y Timothy J. Power. 2007. "Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006." *Latin American Politics and Society* 49(1): 1-30.
- Licio, Elaine Cristina, Lucio R. Rennó, y Henrique Carlos Castro. 2009. "Bolsa

Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido." *Opinião Pública* 15(1): 31-54.

Llana, Sara Miller. 2008. "Brazil becomes antipoverty showcase." *Christian Science Monitor*. Disponible en: <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2008/1113/p01s03-woam.html> [accesado el 3 de agosto, 2010].

Rawlings, Laura B. 2005. "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programmes." *International Social Security Review* 58(2-3): 133-161.

Zucco, Cesar. 2008. "The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections." *Journal of Latin American Studies* 40(01): 29-49.

Apéndice  
Determinantes de recibir asistencia de Bolsa Familia en los tres últimos años

	Coeficiente	Estadístico t
Mujer	0.058	(0.83)
Tamaño del hogar	0.459*	(5.24)
Edad	-0.607*	(-6.66)
Voto	Otro	0.008
	Lula	0.238*
Simpatizante del PT	-0.017	(-0.20)
Índice de rol del estado	0.190*	(2.27)
Urbano	-0.173	(-1.67)
Ingreso	-0.617*	(-4.49)
Años de educación	-0.480*	(-4.62)
Blanco	-0.080	(-0.79)
Región	Norte	-0.095
	Centro-oeste	-0.512*
	Sureste	-0.437*
	Sur	-0.497*
Constante	-1.412*	(-14.60)
F(15, 35): 15.67		
Núm. Obs.: 1.899		
Nota: * p<0.05. Resultados de una regresión logística usando series de Taylor lineales para calcular los errores estándar corregidos por el efecto de diseño de la encuesta. Los coeficientes han sido estandarizados. La categoría de referencia para voto es "no votó". La referencia para región es "noreste".		