



**REUNIÓN DE EXPERTOS**  
**“POLÍTICAS HACIA LAS FAMILIAS,  
PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIALES”**

**CEPAL, 28 y 29 de junio 2005**

**Sala Raúl Prebisch**

**Políticas sociales para las familias en Brasil y el programa  
“Hambre Cero”**

**Sra. Márcia Helena Carvalho Lopes**

Secretaria Ejecutiva del Ministerio de Desarrollo Social y de Combate al Hambre de Brasil

### Contexto Internacional:

1. En 1948, las Naciones Unidas y otras agencias del sistema, entre ellas la UNESCO, dieron reconocimiento a la Organización Mundial de la Familia (WFO). Por su parte, el Consejo Económico y Social, ECOSOC, le otorgó carácter consultivo. De esta forma se demostró la preocupación del sistema internacional por el importante papel de la familia, como unidad social básica, y por el desarrollo sustentable centrado en el ser humano, dando un fuerte impulso al esfuerzo de instalar el tema en la agenda internacional.
2. De este modo, se hizo patente la necesidad de preocuparse por la dimensión de la familia, poniendo énfasis en acciones de largo plazo que las afectan. Se establecieron medidas concretas de apoyo a sus funciones sociales y de desarrollo, además de promover su fortalecimiento.
3. La relevancia del tema también es destacada por la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, a través de recomendaciones a la Asamblea General, en el sentido de promover el papel de las familias en el desarrollo, de fortalecer la capacidad de los gobiernos locales y de incentivarlos a elaborar medidas concretas para mejorar las condiciones de vida de las familias.
4. Actualmente se reafirma la idea de que el fortalecimiento de los lazos familiares constituye una acción fundamental para el propósito de alcanzar la paz, la seguridad y la solidaridad; el respeto por los derechos humanos; la democracia; la justicia; además del desarrollo sustentable y el progreso social. Asimismo, se resalta la idea de que la familia debe ser considerada la base para un abordaje holístico de la implementación de las políticas sociales. Por esta razón, es extremadamente importante la cooperación internacional, desde el intercambio de experiencias hasta la colaboración financiera para enfrentar este tema.
5. Hoy en día, podemos observar que las acciones en el ámbito internacional tienen como objetivo fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales y locales para identificar, discutir, formular, implementar y monitorear políticas dirigidas a la familia. Además, se estimula acciones de sociedades público-privadas y la colaboración entre actores de la sociedad, de organizaciones internacionales y no gubernamentales.
6. Es necesario destacar la actuación de la CEPAL en nuestra región. La familia ha sido una de las preocupaciones centrales de sus trabajos dedicados a la evolución de las sociedades de América Latina y del Caribe. Éstos se proponen lograr que el sistema económico incorpore procesos productivos con mayor equidad e inclusión social y, por lo tanto, que se desarrollen en espacios más democráticos, con el propósito de generar en las familias mayor autonomía para alcanzar mejores condiciones de vida.
7. Además de esto, los trabajos de la CEPAL enfatizan la importancia de reforzar las funciones de la familia de acuerdo al tipo y al ciclo en que se encuentran, y de dar sustento a las funciones básicas de ésta: acceso a los recursos materiales y a los servicios básicos, como salud, educación, vivienda y seguridad social. Estas acciones están encaminadas al fortalecimiento de los lazos familiares así como a la construcción de estructuras familiares más democráticas, donde los derechos de los miembros de las familias sean respetados.

8. La reunión de hoy es una demostración más, por parte de la CEPAL, de su preocupación por la cuestión de la familia, que abre espacios para la cooperación, a través del intercambio de experiencias entre países en desarrollo de América Latina. Esto, sin lugar a dudas, rendirá buenos frutos a nuestras sociedades.

#### Contexto nacional (BRASIL):

9. En este intercambio de experiencias, me gustaría abordar el caso brasileño para aportar nuestra contribución al tema.
10. En el contexto social, la importancia de la familia es reconocida en la Constitución de la República de Brasil de 1988, denominada Constitución Ciudadana. En ella se declara: la "familia, base de la sociedad, tiene protección especial del Estado". Igualmente, este principio se reafirma en legislaciones sociales específicas: Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, LDB; Sistema Único de Salud, SUS; Estatuto del Niño y el Adolescente, ECA; Estatuto del Mayor de Edad; Ley Orgánica de la Asistencia Social, LOAS; Política Nacional de Asistencia Social; Programa para las Personas con Deficiencias, PPD, entre otras. La Constitución refleja el compromiso del Estado con su responsabilidad en la implementación de las políticas sociales en el marco de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.
11. La Ley Orgánica de la Asistencia Social, LOAS, transformó la Asistencia Social en una Política Pública en el ámbito de la seguridad social y propone una red de protección social. De este modo, el Estado es el principal responsable de satisfacer las necesidades sociales, y las personas basan sus derechos en las acciones de inclusión, acogida, protección y formación integral.
12. Así mismo, la *matricialidad* socio-familiar tiene un rol destacado en la Política Nacional de Asistencia Social, constituyéndose en uno de sus principios orientadores. Establece el supuesto de que la familia necesita tener garantizada su autonomía y acceso a los derechos sociales para lograr prevenir, proteger, promover e incluir a sus miembros en una relación de equidad social.
13. A lo largo del tiempo, la familia brasileña ha pasado por profundas modificaciones: desde la configuración de los espacios públicos, crisis económica y del mercado de trabajo y, especialmente, el cambio de la persona de referencia de la familia. Desde la década pasada hasta el año 2002, la mujer como referencia de la familia viene aumentando. En el año 1992, la tasa era de 22%, subiendo a 29% en 2002. Este crecimiento fue diferente según las regiones de Brasil, siendo más significativo en las metropolitanas.
14. Investigaciones sobre población y condiciones de vida muestran que estas transformaciones ocurridas en la sociedad contemporánea produjeron cambios radicales en la organización de la familia, tales como la disminución del tamaño de los grupos familiares, la variedad de tipos de

familia, así como el proceso de empobrecimiento acelerado y de desterritorialización de las familias debido a los movimientos migratorios.

15. Independientemente del tipo o del ciclo y de la diversidad socio-cultural, la familia actúa como mediadora de las relaciones entre los sujetos y la colectividad, y requiere ser cuidada y protegida. En este sentido, la Política Nacional de Asistencia Social tiene como objetivo promover la emancipación de la familia en tanto sujeto colectivo, aprovechando ocasiones de estilo universalista que, sumadas a las transferencias de renta, generen el desarrollo y la valorización de la convivencia familiar y comunitaria.
16. Con esto en mente, el Programa Bolsa Familia, cuya coordinación es de responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, tiene prioridad en el Gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ha dado origen al programa Hambre Cero.
17. Hambre Cero constituye una estrategia de política pública cuyo objetivo es asegurar el derecho humano a una alimentación adecuada, en la que tienen prioridad las personas con dificultades para acceder a los alimentos. De esta forma, a través de la inclusión social, contribuye a la erradicación de la extrema pobreza y a la conquista de la ciudadanía por parte de la población más vulnerable.
18. El objetivo fundamental del Programa Bolsa Familia es permitir rescatar la dignidad y la emancipación de las familias pobres y en extrema pobreza. Desde la óptica de los derechos, demuestra conciencia por resaltar lo importante que es garantizar el acceso a alimentación permanente y de calidad y, por otra parte, preservar el núcleo y los valores familiares. El Programa funciona como eje conductor de nuestras políticas sociales, como base de la amplia red de protección social que estamos construyendo en el país y que, además, innova con la focalización en la familia y la integración con los Estados y Municipios, lo que refuerza el pacto federativo. Es un programa de transferencia de rentas con ciertos requisitos, que persigue la disminución de la pobreza, la seguridad de las generaciones futuras, el fortalecimiento del desarrollo local de las comunidades, articulando la inserción de las familias en la red socio-asistencial, con vistas al acceso a las demás políticas sociales públicas y comunitarias.
19. La concesión de beneficios económicos a las familias con una renta mensual per cápita de hasta R \$ 100.000 varía entre R \$15.00 y R \$ 95.00, de acuerdo al tamaño de éstas. Los requisitos para tener acceso a estos beneficios conllevan, al mismo tiempo, un compromiso contractual de las familias para obtener el beneficio y una garantía para acceder a derechos sociales básicos referidos a la salud y la educación: obligación de mantener a los hijos en la escuela y de respetar el calendario de cuidados de salud de la familia, que incluye vacunación y visitas periódicas a las unidades básicas de salud y el control de las embarazadas y de las madres amamantado. Esto genera gran impacto en el desarrollo humano porque induce a las familias a desarrollar cuidados esenciales de su propia salud y promueve avances considerables en la escolarización y en el combate a la deserción escolar. Hemos obtenido buenos resultados en el cumplimiento de estas exigencias: 95% de los municipios informan sobre la asistencia escolar y 65% de los niños presentan una frecuencia superior a la exigida por el Programa.

20. En el contexto de contribuir a la emancipación sustentable de las familias, el Programa Bolsa Familia coordina programas y políticas intersectoriales para el público beneficiario. Se trata de programas dirigidos a las familias según perfiles diferenciados, tanto por su vulnerabilidad como por su fragilidad. El propósito de tales programas es promover la inclusión social a través del acceso a la alfabetización, a la seguridad alimenticia y nutricional y a la inclusión digital. Se proponen, así mismo, generar trabajo y rentas a través de la calificación profesional y el apoyo a la asociación, al desarrollo local, a las micro y pequeñas empresas y a la agricultura familiar, ofreciendo oportunidades para la inserción efectiva y autónoma de estas familias en la sociedad.
21. La amplitud de la cobertura de este programa es notable en comparación con otros programas de transferencia de renta ejecutados anteriormente por el gobierno brasileño. Su implementación, que se inicia en octubre de 2003, está desarrollándose vigorosa e intensamente, proponiéndose llegar a cubrir a todas las familias brasileñas pobres y en extrema pobreza de aquí a fines de 2006. Hoy, esa cifra alcanza a 11,2 millones de familias, según los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.
22. Luego de un año y medio, el número de familias cubiertas por el Programa aumentó de 3,6 a 7 millones, el equivalente a 28 millones de personas (recibiendo cada familia aproximadamente R \$75.00, esto es, aproximadamente US \$30.00). En el año 2003, el total de recursos proporcionados por los programas de transferencia de rentas fue de 3,36 billones de reales, aproximadamente US \$ 1,31 billones de dólares. En el año 2004, esta suma aumentó a 5,31 billones de reales, equivalentes a US \$ 2,7 billones de dólares. El presupuesto para 2005 es de 6,54 billones de reales, es decir, US \$ 2,55 billones de dólares, para alcanzar la cobertura de 8,7 millones de familias hasta fines de este año. Así, al finalizar el año 2005, todas las familias pobres estarán insertas en el Programa que ya cubre casi la totalidad de los 5.562 municipios del país. Nuestro desafío permanente es implementar un ambicioso sistema de gestión.
23. Deseo destacar, también, que el impacto redistributivo de las transferencias de renta no se limita a las familias. Tiene un gran impacto a nivel local, dado que aumenta la cantidad de dinero circulante en el Municipio. Esto genera consumo y negocios, con efectos positivos para el comercio, la industria y la agricultura locales y, por lo tanto, en la recaudación municipal.
24. Otro programa de transferencia de renta es el Beneficio de Prestación Continua, BPC, que garantiza una renta regular correspondiente a un salario mínimo mensual. Se trata de un beneficio asistencial no contributivo que se otorga a las personas de 65 años o más en situación de pobreza (esto quiere decir que la renta familiar per capita es inferior a la cuarta parte del salario mínimo, o sea, R \$75,00, equivalentes a US \$30.00), que no estén cubiertas por el sistema de previsión social. Está demostrado que el BPC redujo la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores y que las familias que lo reciben están siendo menos vulnerables a las situaciones de pobreza, además de sufrir menos privaciones en la convivencia social. Aún más, el BPC también contribuye a proteger a los hijos y nietos de la familia del adulto mayor. Hoy son 2.150.000 los adultos mayores y las personas incapacitadas las que reciben un salario mínimo mensual, lo que representa una transferencia de 7,6 billones de reales, que efectúa anualmente el Ministerio de Desarrollo Social.

25. Se desarrollan, además, otros programas focalizados en la familia. Por ejemplo, el objetivo del Programa Cisternas es apoyar la construcción de cisternas para garantizar el abastecimiento de agua para el consumo de las familias durante las épocas de sequía, y capacitar a las familias rurales para que logren una convivencia sustentable en ambientes semi-áridos. Asimismo, les proporciona información sobre la forma de utilizar el agua para la alimentación y sobre su calidad sanitaria. El actual gobierno ya construyó 70 mil cisternas a familias compuestas por 5 a 7 personas, y prevé construir otras 40 mil hasta fines de 2005.
26. En el mismo sentido funciona el Programa de Adquisición de Alimentos, PAA, destinado a adquirir productos agropecuarios a familias insertas en el Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar, PRONAF. Este Programa presenta tres modalidades: el PAA-Leche que promueve incentivar la producción y el consumo de leche; el PAA-CONAB cuya finalidad es garantizar la renta del agricultor familiar; y el PAA-Convenios de Compra Local que promueve el desarrollo de la economía local, atendiendo directamente las demandas de los programas sociales implementados por los gobiernos locales, tales como el banco de alimentos y la colación escolar.
27. La focalización del trabajo en la familia y su importancia determinaron una nueva metodología de acción que pasó a ser prioritaria al crearse los Centros de Referencia de la Asistencia Social, CRAS, también denominados "Casa de las Familias, considerados como una acción de Protección Social Básica a familias e individuos en situación de vulnerabilidad. Los CRAS son la unidad pública estatal de responsabilidad de cada Secretaria Municipal de Asistencia Social o su congénere, que se utiliza para implementar servicios, o para organizar y coordinar la red de servicios socio-asistenciales en el ámbito local. Esto permite mayor unidad y visibilidad a esta política pública, no sólo en los municipios, sino también en las otras esferas del gobierno. En esta unidad se prestan servicios de apoyo socio-asistencial, acompañamiento, orientación hacia la red de protección social local y de apoyo socio-familiar, actividades que promuevan y fortalezcan los vínculos familiares y comunitarios, atendiéndose, en promedio, 200 a 300 familias, y reorientando cerca de 5 mil familias en cada territorio.
28. Entre las actividades de los centros de referencia, se puede citar la oferta de iniciativas de inclusión productiva orientadas a la autosuficiencia, con el propósito de promover la generación de trabajo y renta, y fomentar la actividad económica local basada en el potencial regional por medio de la inclusión productiva de los participantes. De esta forma, acciones así focalizadas configuran una alternativa de inserción en la sociedad para las familias beneficiadas con la Bolsa Familia.
29. Desde una perspectiva más amplia de inclusión social, es importante mencionar que todo el trabajo de las Casas de la Familia se realiza en asociación con su público objeto, procurando el reconocimiento y el respeto a su autonomía, estimulando la ciudadanía de sus integrantes.
30. En el presente, esta iniciativa alcanza 735 municipios, con un total de 1007 Casas de la Familia, lo que totaliza 270.000 familias con seguimiento continuo. La proyección del programa es que cada año se atiendan 1.000 familias en cada una de ellas. Para fines de 2005, tenemos la meta de construir otros 600 centros de referencia.

31. En contribución al esfuerzo internacional en este ámbito, Brasil ha ofrecido su experiencia a varios países en desarrollo. A comienzos de este año, compartió su experiencia con Egipto, en un intento por contribuir a la discusión sobre la reforma económica y social egipcia. Está en curso una cooperación con Chile, Guatemala, Argentina, Venezuela y Estados Unidos, y se proyecta una promisorio oportunidad de cooperación con Haití. La disposición que hoy tenemos es la de ofrecer nuestra cooperación a los países que puedan beneficiarse de la experiencia brasileña.
32. Aquí termino, esperando haber respondido a las expectativas que motivaron esta invitación y haber contribuido al propósito de esta reunión.