

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
ALTO COMISARIADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS**

GVA 0886

El Escritorio del Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Mandato de la Especialista Independiente en la cuestión de los derechos humanos y de la extrema pobreza), envía sus cordiales saludos a todos los Estados-Miembros de las Naciones Unidas, Agencias Especializadas, Organizaciones Intergubernamentales, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Organizaciones No-Gubernamentales de status consultivo y tiene el agrado de enviar el cuestionario a los Estados Miembros, preparado por la especialista independiente en la cuestión de los derechos humanos y de la extrema pobreza, Dra. Magdalena Sepúlveda. Ese cuestionario fue elaborado para obtener informaciones sobre los programas de transferencia de renta.

Ginebra, 1º de octubre de 2008.

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
ESCRITORIO DEL ALTO COMISARIADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS
PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS**

3 de octubre de 2008.

Cuestionario sobre los programas de transferencia de renta dirigido a los Gobiernos por la Perita Independiente sobre el tema de los derechos humanos y de la extrema pobreza.

1. Introducción

Ese cuestionario fue elaborado para obtener informaciones de los Estados para la preparación de un informe de la especialista independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y de la extrema pobreza, Sra. Magdalena Sepúlveda. El informe tendrá como enfoque los programas de transferencia de renta y será presentado al Consejo de Derechos Humanos, en junio de 2009, conforme la resolución 8/11.

El informe analizará como esos programas se ajustan a los padrones internacionales de derechos humanos y el impacto de esos programas sobre los derechos humanos de las personas que viven en situación de extrema pobreza. El informe también ofrecerá recomendaciones concretas de cómo consolidar los programas de transferencia de renta bajo una perspectiva de derechos humanos.

Como responder al cuestionario

Al llenar el cuestionario, se solicita que los Estados ofrezcan informaciones sobre los programas de transferencia de renta adoptados entre el 2003 y el 2008.

En caso que la información solicitada en ese cuestionario, ya haya sido prestada por el gobierno en otra situación (ejemplo: un informe a uno de los órganos de tratados de los derechos humanos de la ONU), Debe haber, en el cuestionario una referencia al informe o documento específico. No es necesario repetir aquí la información prestada en otra parte.

El cuestionario se divide en cinco partes: (i) el ámbito legal e institucional; (ii) financiación y cobertura; (iii) procedimientos de implantación; (iv) mecanismos de supervisión y procedimientos de reclamaciones y v) estudios y evaluaciones existentes sobre los programas de transferencia de renta. Siempre que sea posible, los Estados serán invitados a ofrecer copias de leyes, políticas e informaciones de relieve. Cualquier información adicional que no sea requerida por el cuestionario, será bien recibida.

Queda a cargo de los gobiernos establecer un punto focal que quedará responsable por coordinar la compilación del cuestionario, además de realizar las comunicaciones debidas al escritorio de la especialista independiente, para que pueda ser hecho un acompañamiento.

Envío de las respuestas.

Las respuestas deben ser enviadas por fax, correo o por medios electrónicos, hasta el 15 de diciembre de 2008.

Especialista Independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y de la extrema pobreza

UNOG- OHCHR

H-Ginebra 121110 - Telefax: 41229179006

E-mail: ieextremepoverty@ohchr.org

II. Definición de los programas de transferencia de renta

Para efectos de ese cuestionario, los programas de transferencia de renta consisten en la distribución de auxilio financiero, pagado directamente a los domicilios que se encuentran en situación de pobreza, para elevar su renta. En general, la transferencia tiene como objetivo mejorar las condiciones de los grupos vulnerables a la pobreza, tales como los niños, los ancianos y los portadores de deficiencia. En algunos casos, la transferencia de recursos está subordinada al cumplimiento de las condicionalidades referentes a la educación, salud o nutrición (denominadas “transferencias condicionadas de renta”).

III. Cuestionario

1. Teniendo a vista la definición ya mencionada, enumere y describa los programas o iniciativas de transferencia de renta ejecutadas por el gobierno entre 2003 y 2008. En caso que haya más de un programa, por favor escribir las respuestas para cada pregunta a continuación de manera separada para cada uno de ellos. Por gentileza, escriba respuestas distintas con el mismo programa que haya tenido procedimientos diversos de implementación a lo largo de los últimos 5 años.

La política pública de Brasil para la transferencia de renta se centra en el Programa Bolsa Familia (PBF). El objetivo de la Bolsa Familia es proteger a todo el grupo familiar y contribuir para su desarrollo. El Programa es implementado con base en tres dimensiones esenciales para la superación del hambre y de la pobreza:

- Transferencia directa de renta a las familias beneficiarias, a fin de providenciar alivio inmediato de la pobreza;

- Refuerzo al ejercicio de derechos sociales básicos en las Áreas de Salud y Educación por medio del cumplimiento de las condicionalidades, lo que contribuye para que los niños y jóvenes de las familias beneficiarias puedan romper el ciclo de pobreza entre generaciones; y
- Integración con programas complementarios para auxiliar y capacitar a las familias de modo que los beneficiarios de la Bolsa Familia consigan superar la situación de vulnerabilidad social.

El Programa Bolsa Familia tiene un gran desafío de articulación y administración intersectorial, tanto para el acompañamiento de las condicionalidades como para la oferta de otras acciones y programas a los beneficiarios. En ese contexto, merecen destaque los siguientes puntos del PBF:

- a) La unificación de los programas anteriores, asociada al foco en la familia y a la adopción de criterios claros y públicos de elegibilidad para el Programa;
- b) El acompañamiento del seguimiento, por los beneficiarios, de las actividades establecidas como condicionalidades en las áreas de Salud y Educación, las cuales son derechos sociales garantizados en la Constitución Federal;
- c) El constante perfeccionamiento de los mecanismos de auditoría y control propios del Gobierno Federal, en especial por el uso de tecnologías de administración y por la construcción de metodologías que permiten la comparación entre grandes bases de datos;
- d) La formalización y el fortalecimiento de las asociaciones entre los niveles de gobierno, considerando los procesos de registro, de administración de beneficios, de acompañamiento de condicionalidades y de articulación de programas complementares;
- e) La articulación intersectorial y la integración con otras políticas de gobierno, las llamadas acciones complementarias, con el fin de posibilitar el desenvolvimiento de las capacidades para la búsqueda y creación de nuevas oportunidades, a fin de que las familias beneficiarias puedan encontrar nuevos medios para sustentarse, con garantía de acceso a la renta en forma regular, y
- f) La normalización y el fortalecimiento del control social y de las relaciones con los órganos públicos de control, por medio de la institución de la Red Pública de Fiscalización.

(i) El ámbito legal e institucional.

2. Describa los detalles del panorama jurídico bajo cual el programa fue establecido y es ejecutado. Describa el panorama institucional utilizado para ejecutar los programas.

Instituido por la Medida Provisional n° 132 del 20 de octubre de 2003, convertida en la Ley n° 10.836 del 09 de enero de 2004, el Programa Bolsa Familia constituye el principal programa de transferencia de renta ejecutado por el Gobierno Federal. El Bolsa Familia unificó la gestión y ejecución de las acciones federales de transferencia de renta anteriores. Programa Nacional de Renta Mínima vinculado a la Educación (Bolsa Escuela), instituido por la Ley 10219 del 11 de abril de 2001; Programa Nacional de Acceso a la Alimentación (PNAA), creado por la Ley 10.689 del 13 de junio de 2003; Programa Nacional de Renta Mínima vinculado a la Salud (Bolsa Alimentación),

instituido por la Medida Provisoria 2206 del 6 de septiembre de 2001 y Programa Auxilio-Gas, instituido por el Decreto 102 del 24 de enero de 2002.

La Secretaría Nacional de Renta de la Ciudadanía (Senarc), del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) , es el órgano responsable por la gestión de la Política Nacional de Renta de la Ciudadanía, que tiene en el Programa Bolsa Familia (PBF) y en la gestión del Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal (CadÚnico) sus principales acciones.

Las competencias de la Secretaría Nacional de Renta de la Ciudadanía fueron definidas por el Decreto 5074 del 11 de mayo de 2004., revocado posteriormente por el Decreto 5550 del 22 de septiembre de 2005 y por el reglamento interno del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), conforme es transcripto a continuación:

Artículo 7º.- A la Secretaría Nacional de Renta de la Ciudadanía compete:

I - ayudar al Ministro de Estado en la formulación e implementación de la Política Nacional de Renta de la Ciudadanía;

II - coordinar, implementar, acompañar y controlar los programas y proyectos relativos a la Política Nacional de Renta de la Ciudadanía, conjuntamente con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios;

III - actuar para promover la articulación entre las políticas y los programas de los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales las acciones de la sociedad civil ligadas a la política de renta de la ciudadanía;

IV - actuar para promover la orientación, acompañamiento, evaluación y supervisión de planos, programas y proyectos relativos al área de renta de la ciudadanía;

V - promover la normalización de la Política Nacional de Renta de la Ciudadanía, y

VI - coordinar la implementación de las acciones estratégicas de la Política Nacional de Renta de la Ciudadanía.

3. Indique cuales autoridades gubernamentales, estructuras y mecanismos, en los niveles federal, estadual y municipal, están comprendidas en la elaboración, ejecución y supervisión de los programas.

La Constitución Federal crea las bases de cooperación entre la Unión, los estados y los municipios para el combate a la pobreza y a la exclusión social. Entre los objetivos fundamentales de la República Federativa de Brasil está el compromiso con la erradicación de la pobreza y la marginalización, así como la reducción de las desigualdades sociales y regionales (Constitución Federal de 1988, artículo 3º, inciso III). El texto constitucional también establece como competencia común de la Unión, estados , municipios y Distrito Federal, el combate a las causas de la pobreza y a los factores de marginalización, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos (Constitución Federal de 1988 artículo 23, inciso X).

Así, el Programa Bolsa Familia tiene por fin articular los diversos agentes políticos entorno de la promoción e inclusión social de las familias que viven en situación de pobreza y extrema pobreza, estableciendo un modelo de gestión compartida, en que la Unión, los estados y los municipios actúan como co-responsables por su implementación, gestión y administración.

La gestión del Programa Bolsa Familia se basa en la premisa que el enfrentamiento de la pobreza debe abarcar un esfuerzo interinstitucional e intersectorial, en el cual todas las unidades de la Federación establezcan una relación virtuosa entre programas sociales y económicos.

4. Hubo organizaciones de la sociedad civil partícipes en la elaboración, ejecución o supervisión de los programas?. En caso la respuesta sea afirmativa, por favor describir su papel.

La ley que creó el Programa Bolsa Familia estableció como uno de los requisitos para la participación de los municipios la designación o creación de una instancia de Control Social (ICS), formalmente constituida por el poder público local, responsable por el acompañamiento, monitoreado y fiscalización de la ejecución del PBF por la comunidad local en el propio municipio.

La comprobación de la existencia formal de una Instancia de Control Social (ICS) es la condición necesaria para que el municipio formalice la adhesión al Programa, mediante la firma del Acto de Adhesión. La ICS es compuesta paritariamente por representantes del gobierno y de entidades de la sociedad civil, que dividen la responsabilidad de acompañar el funcionamiento y el desarrollo del Programa Bolsa Familia.

Se observa que poco más del 42% de las instancias de control social del PBF fueron creadas específicamente para este fin. Cincuenta y ocho por ciento de las instancias de control social ya existían previamente y recibieron delegación formal para ejercer el control social del PBF. El control social del PBF asume una importancia fundamental en el proceso de acompañamiento y ejecución del PBF en los municipios, estados y Distrito Federal.

5. Han sido realizadas consultas populares durante la elaboración, ejecución y supervisión de los programas?. En caso que la respuesta sea afirmativa, por favor describir su papel.

Teniendo en vista la gestión compartida del PBF por medio de las Instituciones de Contrato Social descritas en la cuestión anterior, constantemente son consultadas las entidades representativas de estados y municipios, en especial del área de Asistencia Social, para la definición de procesos y la toma de decisiones.

Recientemente en la elaboración del nuevo formulario de registro de las familias, el MDS tomó la iniciativa de colocar la propuesta en la consulta pública, para que la sociedad pueda conocer y criticar el instrumento aún en su fase de elaboración.

(ii) Los costos y la cobertura del programa

6. Cuales son las áreas geográficas del país que fueron atendidas por el programa (nacional, regional, local)?

De acuerdo con el decreto de reglamentación del Programa Bolsa Familia, las adhesiones y los convenios hasta entonces firmados entre la Unión y los entes federados en el ámbito de los Programas Remanecientes serían válidos hasta el 31 de diciembre de 2005 (artículo 11, parágrafo

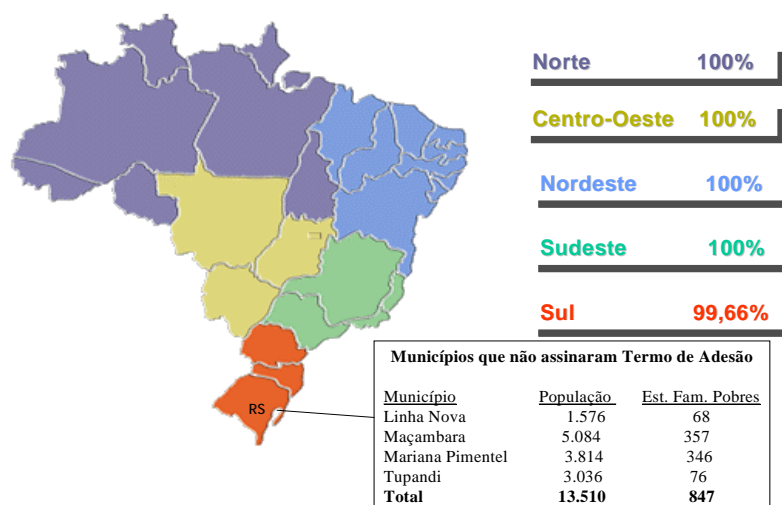
2°). Además de esto, el carácter de ejecución descentralizada del PBF y la autonomía municipal, que caracterizan la estructura federativa brasileña, tornaron imprescindible la creación de un instrumento formal, mediante el cual los municipios voluntariamente se comprometen al ejercicio de la administración de la Bolsa Familia y del Catastro Único. De esa forma, se inició en mayo e 2005 el proceso de adhesión de los municipios al Programa Bolsa Familia y al Registro Único, reglamentado por la Resolución GM/MDS 246/2005.

La firma del Acto de Adhesión fue definida como condición para que el municipio tenga acceso a los recursos financieros para apoyo a la gestión del Programa Bolsa Familia y del Registro Único. Por medio del Acto de Adhesión, los municipios asumen responsabilidades en la implementación del Programa, sobre todo en lo referente al registro de las familias, a la supervisión de las condicionalidades, a la gestión de beneficios y a la oferta de programas complementares.

Apenas cuatro municipios no formalizaron la relación con el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, como lo demuestra la Figura I;

Figura 1: Distribución porcentual de los municipios que firmaron el Acto de Adhesión al PBF

Términos de Adhesión publicados en el DOU en el período mayo a diciembre de 2005.
Total: 5560 municipios (99,93%)



Municipios que no firmaron el Acto de Adhesión

Municipio Población Est.Pobl.Pobres

Lunha Nova	1.676	64
Maçambara	5.081	353
Mariana Pimentel	3.814	346
Tupandí	3.016	76
TOTAL	13.516	847

Fuente: SENARC/MDS

Al firmar el Acto de Adhesión, el prefecto debe designar el gestor municipal que será responsable por la gestión del Programa Bolsa Familia, teniendo como principales atribuciones promover la

integración del PBF con otras políticas municipales y hacer la interlocución con los gobiernos estadual y federal y con la instancia de control social.

7. Cuál es el presupuesto anual de los programas?. Por favor detallar e indicar las fuentes de financiación utilizadas en la elaboración, ejecución y supervisión de los programas.

Con relación al monto de los gastos con el pago de beneficios, en el Cuadro I se observa que, del total de gastos establecidos para los programas de transferencia directa de renta en la Ley Presupuestaria Anual (LOA).], más del 95% fueron ejecutados en 2005. En 2006 y 2007, se ejecutaron el 100% de los gastos previstos en la LOA.

Cuadro 1: Ejecución de recursos de la Ley Presupuestaria Anual (LDA) - (en billones de dólares)

Programa	2005			2006			2007		
	LOA	Ejecutado	% (*)	LOA	Ejecutado	% (*)	LOA	Ejecutado	% (*)
Auxilio Gas	-	371,7	5,82%	-	28,62	0,38%	-	34,87	0,38%
Bolsa Alimentación	-	8	0,12%	-	115,5	1,55%	-	0,09	0,001%
Bolsa Escuela	-	592,9	9,28%	-	1,69	0,02%	-	3,86	0,042%
Bolsa Familia	-	5.356,80	83,89%	-	7.203,58	96,52%	-	8.965,49	99,39%
Vale Alimentación	-	56,4	0,88%	-	106,4	1,43%	-	15,86	0,17%
Total	6.537,80	6.385,70	97,67%	7.463,62	7.463,62	100%	9.020,19	9.020,19	100%

(*) % sobre lo ejecutado

Fuente: SENARC/MDS

8. Cuáles son los principales costos comprendidos en las varias etapas de la ejecución?

Los principios que nortean la gestión compartida del Programa Bolsa Familia consideran la necesidad de una ejecución con carácter intersectorial, descentralizada, en la cual haya la conjugación de esfuerzos entre los entes federados, con participación de la sociedad y bajo control social.

A fin de propiciar el perfeccionamiento de la gestión descentralizada del Programa Bolsa Familia, así como la ampliación de la capacidad de inversión de los municipios para la operación y gestión local del Programa, el MDS publicó la Resolución 148 del 25 de abril de 2006, instituyendo el Índice de Gestión Descentralizada (IGD).

Este índice funciona como un instrumento de verificación de la calidad de la gestión del PBF en el municipio, siendo indicador para el repase de recursos a las municipalidades. El IGD está compuesto por cuatro indicadores que varían de Q a I, y cuanto mayor es el índice, mayor es el valor del repase. Las variables que componen el IGD reflejan:

- 1) La calidad e integridad de las informaciones constantes en el Registro Unico, apurada por medio del porcentual de registros válidos;
- 2) La actualización de la base de datos del Registro Unico, considerando el porcentual de registros actualizados, por lo menos a cada dos años.

- 3) Las informaciones sobre el cumplimiento de las condicionalidades en el área de educación, y
- 4) Las informaciones sobre el cumplimiento de las condicionalidades en el área de la salud.

La municipalidad debe cumplir tres condiciones para recibir los recursos financieros del IGD;

- Haber adherido al Programa Bolsa Familia y al Registro Unico, en los términos de la Resolución MDS/GM 246/06;
- Ser habilitado para la gestión de la asistencia social, y
- Alcanzar, por lo menos 0,55 en el valor del IGD y 0,2 en cada una de las tasas que componen el índice.

Al cumplir estas tres condiciones, el municipio recibirá la transferencia de los recursos, realizada por el Fondo Nacional de Asistencia Social y depositada en el Fondo Municipal de Asistencia Social. Los recursos del IGD deben ser aplicados en las siguientes actividades:

- Gestión de condicionalidades;
- Gestión de beneficios;
- Acompañamiento de las familias beneficiarias;
- Actualización y revisión de las informaciones contenidas en la base de datos del Registro Unico;
- Implementación de programas complementares al PBF en las áreas de: alfabetización de jóvenes y adultos, capacitación profesional, generación de trabajo y renta, acceso al microcrédito productivo orientado, y desarrollo comunitario y territorial, entre otras;
- Atención de las demandas relacionadas con la fiscalización del PBF.

En julio de 2007 fue publicado un informe de la indagación sobre el uso de los recursos del Índice de Gestión Descentralizada. Esa indagación fue realizada en el mes de diciembre de 2006 y contó con la participación muy significativa de los municipios (2633 participantes), representando a toda las regiones y estados brasileños.

Las respuestas evidenciaron muchos aspectos relacionados con la gestión del OBF y del Registro Unico, en especial constató que la infraestructura disponible en los municipios es proporcional a su porte. Eso demuestra el esfuerzo de los municipios en adecuar los recursos materiales y humanos al número de familias a ser atendidas en cada localidad. A pesar de eso, también fue constatado que dificultades, como la insuficiencia de personal y de espacio físico, aún son problemas que influyen negativamente la gestión del PBF y del Registro Único.

El acceso a la Internet aparece como problema superado, por lo menos entre los municipios que participaron en la indagación. Sin embargo, como la operación de las acciones relativas al catastro y a la gestión de beneficios depende de los sistemas computacionales ligados a la Internet, queda pendiente la cuestión de la calidad del acceso disponible.

Quedo evidenciado que los municipios se han apoyado fuertemente en los recursos del IGD para salvar sus dificultades estructurales. Así, se percibe la importancia de este instrumento para la gestión del Programa Bolsa Familia y del Registro Único, y que eventual discontinuidad en el repase de recursos comprometería todo el esfuerzo de perfeccionamiento de la gestión que haya sido realizado por el poder público.

En lo que se refiere a los Estados, el repase de los recursos financieros estuvo vinculado a la adhesión de los municipios al Programa Bolsa Familia y al Catastro Único, como también a su desempeño en el proceso de actualización registral, siendo, por lo tanto, variable. De acuerdo con la Resolución GM/MDS 360/2005, y con las alteraciones producidas por la Resolución GM/MDS 454/2005, el repase de recursos a los estados debería ocurrir en por lo menos, tres parcelas:

I - La primera parcela, correspondiente al 20% (veinte por ciento) del valor financiero estimado para el estado, será transferida después que sea complementada la adhesión del estado al proceso de actualización registral y a la recepción por la Senarc, de los procesos de adhesión del equivalente al 20% (veinte por ciento) de los municipios situados en su territorio al Programa Bolsa Familia, en la forma del dispositivo de la Resolución GM/MDS 246 del 2005.

II - 30% (treinta por ciento) después de la adhesión total de municipios situados en el territorio del estado al Programa Bolsa Familia según lo dispuesto en la Resolución GM/MDS 246 de 2005.

III - 50% (cincuenta por ciento) serán transferidos mensualmente, en proporción al número de registros válidos remunerados a los municipios de su área de alcance.

Después del plazo par adhesión de los municipios y para actualización catastral remunerada, el Senarc tentó reforzar y perfeccionar la sistemática del apoyo de a los estados, de manera de no desmovilizarlos. En ese sentido, publicó la Resolución GM/MDS 232 el 29 de junio de 2006, que determinó nuevo repase de recursos entre los meses de agosto y diciembre de este año, divididos en cinco parcelas mensuales, calculadas con base en el respectivo número de familias pobres, según estimativa del IBGE (Pnad 2004). Esta Resolución cambió, por lo tanto, el padrón de fijación de los valores repasados, tornándolos fijos y no más variables, de acuerdo al desempeño de los municipios. El total de recursos repasados a los estados, de acuerdo a lo dispuesto en las Resoluciones 360/2005 y 232/2006, fue de R\$ 15.308.798,95.

Estos recursos están siendo destinados a la implementación y desarrollo del Programa Bolsa Familia y a la manutención y perfeccionamiento del Registro Único, en los términos de las actividades previstas en el artículo 7º de la Resolución 360/2005. La Resolución GM/MDS 380 del 12 de diciembre de 2006, a su vez prorrogó el plazo para la ejecución de estos recursos al 31 de agosto de 2007.

9 -Cuál es el número de beneficiarios del programa (anualmente)? Si es posible haga una descripción detallada de su perfil, (por ejemplo: sexo, edad, grupo étnico, origen).

El PBF beneficia actualmente a 11,1 millones de familias. El número de individuos incluidos en el mismo es de cerca 45 millones, siendo ésta una estimativa apenas, ya que el destinatario del Programa es la familia y no el individuo. En cuanto al perfil de los beneficiarios, ver documento en el Anexo I “Perfil de las Familias Beneficiarias del Programa Bolsa Familia”.

10 - Cuáles fueron los criterios utilizados para determinar la selección de los beneficiarios?

La identificación de las familias con perfil Bolsa Familia es hecha por medio del Catastro Único, importante herramienta de gestión del Programa, que consiste en una base de datos en la que están

reunidos datos socio-económicos de las familias con renta por cápita de hasta medio salario mínimo, recogido en un esfuerzo conjunto de la Unión, de los estados y de los municipios.

El Programa Bolsa Familia al unificar los programas de transferencia de renta anteriores (programas remanecientes) pasó a atender a todos los beneficiarios de esos programas. La unificación es parte de una estrategia de universalización de los beneficios sociales, por medio de la mejor focalización entendida siempre como medio de promoción de la equidad de los derechos para la población, sobre todo para los más pobres.

Además de la armonización de los criterios establecidos en los programas remanecientes, se adoptó el criterio “renta” como variable de selección al PBF, en medida en que el análisis de la renta posibilita una buena estimativa de vulnerabilidad socio-económica, además de ser de fácil comprensión por la población, lo que es fundamental para la transparencia del Programa.

11 - A cuantos beneficiarios el Programa no alcanzó en potencial, aproximadamente?

Normalmente, toda política pública procura alcanzar objetivos, medidos por metas físicas anuales, que son alcanzados gradualmente en cada período. Las metas anuales del PBF fueron establecidas en la época de su creación y están inscriptas en el Plano Plurianual (PPA). Tales metas fueron definidas con base en metodología desarrollada en conjunto con el Instituto de Indagación Económica Aplicada (Ipea) y tiene por referencia las informaciones derivadas de las Indagaciones Nacionales para Muestra de Domicilios (Pnads) y del Censo Poblacional. Esta metodología también permite la definición de la estimativa de familias pobres para cada municipio brasileño, parámetro también considerado en el proceso de concesión de beneficios.

La sistemática de fijación de las metas anuales del PBF y la lógica concesión de beneficios abarcan las fases de registro y procesamiento de la planilla de pagos, además de los criterios de selección de las familias.

Cuando fue lanzado el Programa, fueron divulgadas sus metas anuales, posteriormente registradas en el Plan Plurianual (PPA) aprobado por el Congreso Nacional por medio de la Ley 10933 del 11 de agosto de 2004. A lo largo de cada año, el PBF cumplió la respectiva meta física:

- En 2003, 32% de la meta física del Programa, atendiendo a 3,6 millones de familias.
- En 2004, 58% de la meta física del Programa, atendiendo a 6,5 millones de familias.
- En 2005, 77% de la meta física del Programa, atendiendo a 8,7 millones de familias.
- En 2006, 100% de la meta física del Programa, atendiendo a 11,1 millones de familias y
- En 2007, manutención de la meta física del Programa, atendiendo a 11,1 millones de familias.

Debe comprenderse que la estrategia de expansión del PBF tuvo como objetivo alcanzar la meta física designada para cada año, conjugando la actividades de migración de familias de los Programas Remanecientes para el Bolsa Familia a las de inclusión de familias nuevas, i.e., familias que no poseían beneficios en la época de la concesión. De esta forma, la meta de 2006 del PBF fue alcanzada con concesiones mensuales de 2003 a 2006, pudiendo ser así descrita: 41% por la migración de familias de los Programas Remanecientes e 59% en consecuencia de la inclusión de familias nuevas.

Como puede observarse, en la historia del PBF la unificación de los Programas de transferencia directa de renta, expresada en el texto de la Ley 10836 del 9 de enero de 2004, abajo transcripto, norteó siempre la expansión del Programa Bolsa Familia.

Artículo 1º: Queda creado, en el ámbito de la Presidencia de la República, el Programa Bolsa Familia, destinado a las acciones de transferencia de renta con condicionalidades.

Parágrafo Único.- El Programa que trata el caput tiene por finalidad la unificación de los procedimientos de gestión y ejecución de las acciones de transferencia de renta del Gobierno Federal, especialmente las del Programa Nacional de Renta Mínima vinculado a la Educación, Bolsa Escuela - instituido por la Ley 10219 del 11 de abril de 2001, de los Programas Nacional de Acceso a la Alimentación - PNAA, creado por la Ley 10.689 del 13 de junio de 2003, del Programa Nacional de Renta Mínima vinculada a la Salud -Bolsa Alimentación, instituida por la Medida Provisional 2206-1 del 06 de septiembre de 2001, del Programa Auxilio- Gas, instituido por el Decreto Federal 4102 del 24 de enero de 2002, y del Catastro Único del Gobierno Federal, instituido por el Decreto 3873 del 24 de julio de 2001 (Subrayado nuestro).

Como reflejo de esa forma de vinculación entre el programa que se iniciaba y los que desde entonces fueron unificados - en la práctica, en una “razón inversa - el PBF creció a medida que los Programas Remanecientes eran reducidos. Los Programas Remanecientes fueron reducidos mensualmente, principalmente en consecuencia de la migración de familias. Mientras tanto, algunas medidas de auditoría también contribuyeron a la reducción. Estos programas poseían muchos registros antiguos, instituidos en su mayoría en los años 2001 y 2002, y con una lógica fragmentada de registro, adoptada antes de la creación del Programa Bolsa Familia, llevando, por lo tanto a innumerables inconsistencias registrales. Así, varias auditorías hechas a partir de 2004 para cancelar/bloquear beneficios asociados a registros con inconsistencias.

Una vez comprendida la serie histórica de expansión del PBF, y también la modalidad de esa expansión según el origen de las familias (de Programas Remanecientes o de aún no beneficiadas), deben ser resaltadas las estrategias correspondientes. Como es explicado antes, la concesión de beneficios, mes a mes, migraba familias de Programas Remanecientes e incluía familias nuevas. Sin embargo, a cada año, fue imperativo considerar la necesidad de conciliar variables tan distintas como las estimativas de familias pobres en cada municipio, la disponibilidad de registros habilitados en cada ciudad y, también la situación presupuestaria y financiera. La atención simultánea de esas variables exigía planificación y estrategias bien trazadas para el cumplimiento de las metas anuales del Programa. En ese sentido, el alcance de las metas anuales por el PBF fue logrado progresivamente.

12 - Cuál es la suma transferida, en promedio, para cada beneficiario? . Por favor indicar la frecuencia de las transferencias y el cálculo usado para determinarla.

El Programa Bolsa Familia paga un beneficio mensual de R\$ 62,00 a las familias con renta mensual por cápita de hasta R\$ 60,00 (independientemente de la composición familiar), aumentado con una parcele variable de R\$ 20,00 hasta el límite de R\$ 60,00, conforme el número e niños y adolescentes hasta los 15 años, gestantes y nutrices en cada familia y de otra parcela variable de R\$ 30,00 hasta el límite de R\$ 60,00, conforme el número de jóvenes de 16 y 17 años.

Las familias situadas en la faja de renta por cápita mensual de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 reciben apenas el beneficio variable de R\$ 20,00, hasta el límite de R\$ 60,00, y el beneficio variable vinculado al joven hasta el límite de R\$ 60,00. La transferencia de renta, sin embargo, está condicionada a la inserción y manutención de niños y jóvenes entre 6 y 17 años de edad en las redes de enseñanza y al acompañamiento de las gestantes, nutrices y niños hasta 7 años por la red de salud (prenatal, vacunación y acompañamiento nutricional).

Así, los valores recibidos por las familias varían del mínimo de R\$ 20,00 al máximo de R\$ 182,00. El beneficio es recibido mensualmente por las familias, y el promedio por familia es de R\$ 85,00.

13 - Cuáles son los criterios utilizados para cancelar la ayuda recibida por el Programa? Existen puertas de salida? Las familias que salen del Programa, pueden reingresar en él?

Las familias dejan de participar en el PBF cuando hay alteración de la renta, pasando el límite de R\$ 12,00 mensuales por cápita. El incumplimiento de condicionalidades también puede llevar a la cancelación del beneficio siempre que ocurra durante cinco períodos de acompañamiento consecutivos y no ocurra ninguna reacción de la familia, sea para contestar los registros de incumplimiento, o para retornar al cumplimiento de las condicionalidades del Programa. Las familias pueden reingresar al Programa, siempre que estén dentro de los criterios de elegibilidad del PBF.

(iii) Procedimientos de ejecución

14 - Cuáles son los procedimientos existentes para pagar a los beneficiarios?

El agente operador es un banco público orientado al desarrollo social y económico del país, la Caixa Economica Federal (CAIXA), a quien cabe, mediante remuneración y condiciones contractuales pactadas con el MDS, organizar y operacionalizar la logística del pago de los beneficios del Programa en la localidad.

A continuación se detallan algunos conceptos referentes a los catastros de las familias necesarios para la comprensión del proceso mensual de concesión de beneficios financieros en el Programa Bolsa Familia.

- Familia catastrada - es aquella con catastro incluido en la base nacional del Registro Único del Gobierno Federal (CadÚnico);
- Familia habilitada - es aquella que responde a las reglas máximas del PBF, y
- Familia seleccionada - es aquella que fue aprobada para recibir el beneficio del PBF.

De esta forma, el proceso de concesión de beneficios es una sucesión de actividades realizadas por el Agente Operador del Programa (CAIXA) y por la Senarc en el intuito final de definir cuales son las familias que ingresarán en el Programa Bolsa Familia. Además de eso, durante el proceso de concesión, es preciso analizar la situación catastral de la familia, con vista a identificar si ella reúne los requisitos para entrada en el Programa. Una vez obtenida la lista de las familias habilitadas, que es un subgrupo de las familias catastradas, es necesario aún elegir cuáles pueden ingresar al PBF en aquel mes, dada la meta física mensual fijada en la planificación anual de la Bolsa Familia. Así, las siguientes fases componen el proceso de concesión de los beneficios:

- 1) **Habilitación** - proceso realizado mensualmente por la CAIXA, que consiste en extraer de la base del Registro Único a las familias catastradas para la habilitación a la concesión del beneficio PBF, verificando todas las reglas de elegibilidad;
- 2) **Selección** - proceso realizado mensualmente por Senarc, que consiste en deliberar las cuotas de concesión de beneficios, según los tipos de familias habilitadas y la meta física mensual necesaria para el equilibrio presupuestario-financiero del Programa;
- 3) **Concesión** - acto vinculado a la decisión de cuotas establecidas por Senarc. Esta actividad es realizada mensualmente por la CAIXA, consistiendo en la operacionalización propiamente dicha de la concesión individual de beneficios financieros del PBF.

Como producto del proceso de habilitación, la CAIXA obtiene una base de datos de familias habilitadas, de la cual extrae un Informe Sintético de Familias Habilitadas del PBF. Este informe agrega todos los municipios y estado trayendo apenas las cantidades de familias habilitadas.

Después de la recepción del Informe Sintético de Familias Habilitadas, la Senarc inicia el proceso de selección. La fase de selección ya parte de un límite mensual de crecimiento del programa, cabiendo a esta Secretaría efectuar prioridades sucesivas para fijar las cuotas municipales para la ejecución de la fase de concesión por parte de la CAIXA y el informe de habilitados agrupados en columnas, la Senarc elabora un Informe Sintético de Catastros Seleccionados, semejante al informe de habilitados, con las mismas columnas, sin embargo con cantidades menores o iguales para envío a la CAIXA, para la ejecución de la concesión individual.

Para la selección de familias existe un sistema en la Senarc que automatiza la tomada de decisión, en un plazo de 24 horas del recibimiento del informe de habilitados. De manera segura, el sistema informatizado sigue una lista de prioridades predefinidas por el usuario, de acuerdo a la estrategia de concesión vigente, produciendo los informes de selección para devolución a la CAIXA.

Inicialmente son cargadas en el sistema algunas informaciones generales, tales como: estimativa de familias pobres por municipio (definida según la metodología anteriormente citada, que considera datos de la Pnad y del Censo), familias atendidas por el PBF en cada ciudad y los municipios en que hay reglas de pactos en vigencia en ese mes. Para simplificar la tomada de la decisión, el sistema reúne cantidades de familias habilitadas de los Informes Sintéticos de Familias Habilitadas del PBF e Integrado al PBF, en los agrupamientos, y son sumadas algunas columnas del informe de habilitados.

Para facilitar la explicación de la fase de selección, se puede subdividirla en las siguientes etapas:

- 1) **Cálculo de la Habilitación Restrita** - como se detallará a continuación, algunas informaciones y parámetros serán inseridos en el sistema para la producción de simulaciones de selección que son presentadas al usuario para la tomada de decisión;
- 2) **Definición de la Selección Deseada** - a partir de las simulaciones hechas, la Senarc decide cuál es la mejor selección, y
- 3) **Elaboración de los Informes Sintéticos de Catastros Seleccionados (PBF y Peti- Programa de Erradicación del Trabajo Infantil)** - estos informes son producidos automáticamente por el sistema para la devolución a la CAIXA, a partir de la selección elegida por la Senarc, según algunas prioridades.

Aún en esta etapa de decisión, pueden ser incluidos otros parámetros. Por ejemplo, las estimativas de pobreza pueden ser flexibilizadas para cada municipio, de modo que cuando la selección de algunos agrupamientos fue realizada por el sistema, sea posible limitar o superar mínimamente la estimativa de pobreza de cada municipio. Los datos son parámetros porcentuales de la estimativa de pobreza.

Considerando todo esto, actualmente la Senarc introduce como parámetros del Sistema el orden de prioridad entre los agrupamientos y los límites de selección de cada agrupamiento junto con la estimativa de pobreza de cada municipio.

Con base en esos parámetros, el sistema produce una simulación de selección según las restricciones y modelos existentes. Básicamente son analizadas en cada ciudad la cobertura del PBF, los agrupamientos de catastros habilitados y la cobertura porcentual del Programa ante la estimativa de pobreza. De esa manera, surge una propuesta de selección, señalizado cuantas familias de cada agrupamiento podrían ser incluidas en la Bolsa Familia en el respectivo mes, dadas las restricciones y parámetros inseridos.

E esa etapa, la Senarc define cuales son las cantidades de cada agrupamiento que pueden ser realmente seleccionadas, a partir de la selección restringida. Dicha decisión se encuentra vinculada a la meta física mensual de expansión del PBF, observada todavía la disponibilidad presupuestaria. Así, la etapa de Definición de la Selección Deseada y finalizada con la inserción de los números deseados de selecciones para cada agrupamiento de “Remanecientes”, “Solo Gas” y “Familias Nuevas”.

En la etapa de elaboración de los Informes Sintéticos hay una sucesiva priorización de los catastros habilitados buscando adecuar la cantidad de catastros señalados por la selección restringida, con el número, generalmente inferior, elegido en la etapa de Definición de la Selección Deseada. Como parte de los números de habilitación restringida, esta priorización respeta el orden de prioridad de los agrupamientos (“Remanecientes”, “Solo Gas”, y después de “Familias Nuevas”) y los parámetros inseridos inicialmente (e.g., el límite porcentual de las estimativas de pobreza municipales. También es considerada la cobertura porcentual del PBF ante la estimativa de pobreza municipal, priorizando aquellas ciudades con menor cobertura porcentual en cada agrupamiento. En resumen, esa selección escalonada sigue el orden de priorización de los agrupamientos y intenta seleccionar familias habilitadas hasta el límite numérico de la selección deseada para ese agrupamiento, partiendo de las ciudades con menor cobertura, hasta el límite porcentual fijado para el mismo agrupamiento en cada ciudad. Terminada esta priorización de los catastros habilitados se obtienen los números de la Selección Final.

En ninguna de las fases descriptas hay indicación individual de personas. Todo el proceso realizado por la Senarc es hecho de forma impersonal, de acuerdo a parámetros previamente definidos e incorporados al sistema. Los resultados del trabajo enviado a la CAIXA se refieren al número de familias a ser incluidas en cada municipio, según cada categoría considerada, y no cuales familias deben ser incluidas.

Una de las ventajas del Programa Bolsa Familia es que los beneficios son obtenidos directamente por las familias, sin intermediarios, con el simple uso de una tarjeta magnética y contraseña. Otra ventaja es que una única tarjeta magnética posibilita la obtención de beneficios de varios programas. Por ejemplo, una tarjeta del Programa Bolsa Escuela permite la obtención de beneficios del Programa Auxilio-Gas o del Programa Bolsa Familia. De hecho, el beneficio de la familia no está

en la tarjeta, pero en las informaciones del Sistema de Gestión de Beneficios. Luego el hecho de tener una tarjeta del PBF (u otra cualquiera) no significa que esa familia aún tenga beneficios financieros, una vez que el beneficiario puede ser desligado del Programa y aún poseer la tarjeta.

La tarjeta puede ser distribuida al titular de varias maneras:

- Por Correo - las tarjetas son distribuidas directamente a las familias, tomando como referencia el domicilio registrado en el Registro Único.
- En eventos programados - la CAIXA, mediante articulación con la municipalidad para movilización de las familias, se encarga de distribuir las tarjetas en local predeterminado.
- En la Red CAIXA - las tarjetas son entregadas en las agencias de la CAIXA, con la presencia de los respectivos titulares.

Las maneras de distribución descriptas quedan a cargo de la CAIXA, consideradas las proposiciones del MDS en localidades específicas y las demandas locales presentadas por los gestores municipales. Las tarjetas magnéticas no pueden ser entregadas a la familia por el gestor municipal o cualquier otra persona, pueden solamente ser entregadas por funcionarios de la CAIXA o de la Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos (ECT).

15 - Qué debe ser hecho para requerir el beneficio?

En primer lugar, es importante que el municipio alcance su meta de registro de las familias pobres, de acuerdo con las directrices dadas por las estimativas de pobreza. De ese modo él podrá garantizar que las familias más pobres de su territorio tengan acceso al PBF.

Los beneficiarios deben catastrarse en el Catastro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal y tener renta familiar¹ por “cápita” de:

- Hasta R\$ 60,00 con o sin niños y jóvenes con edad hasta 17 (diez y siete) años, o
- Entre R\$ 60,01 y R\$ 120,00 con, por lo menos un niño o joven con edad de hasta 17 (diez y siete) años.

Para recibir el beneficio, las familias deben procurar al Gobierno Municipal, o en ciertos casos un Centro de Referencia de Asistencia social (CRAS) más próximo a su residencia, y hacer su registro en el Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal. Si la familia responde a los criterios de los límites de renta por cápita citado anteriormente ella tendrá derecho al beneficio dentro de la disponibilidad presupuestaria del Programa y del número estimado de familias pobres en cada municipio.

16 - Se ofrecen otros servicios (tales como entrenamiento o asesoramiento) a los beneficiarios del programa?. En caso que la respuesta sea afirmativa, por favor describir.

En 2006 y 2007 , el Programa Bolsa Familia buscó la integración con otras políticas del Gobierno Federal con el intuito de maximizar oportunidades de inserción social y económica para las familias beneficiarias. A partir de las informaciones disponibles en el Catastro Único, fueron realizados diferentes cruzamientos catastrales con datos de otros programas públicos. La finalidad de ese cruzamiento era identificar beneficiarios del PBF atendidos por otras políticas del Gobierno Federal,

¹ Con la publicación de la Pnad 2004 y Decreto 5749 del 11 de abril de 2006, actualizó en R\$ 120,00 (ciento veinte reales) a criterio de renta por “cápita” en lugar de R\$ 100,00 (cien reales) que eran utilizados anteriormente

beneficiarios del Programa aún no contemplados por esas políticas, así como identificar potenciales beneficiarios del PBF y de las demás políticas todavía no contempladas por cualquiera de ellas.

Aún siendo la principal herramienta de identificación de familias beneficiarias y elegibles para el Programa Bolsa Familia. El Catastro Único todavía está en proceso de adhesión por varios órganos del Gobierno Federal, lo que retrasa y, en algunos casos, dificulta el trabajo de integración de los programas del área social. Aún así, el MDS ha buscado solucionar todas las dificultades de orden catastral, integrando el acceso a políticas públicas a partir de otras herramientas.

La participación de los beneficiarios del PBF en programas complementares representa un aspecto esencial en la consolidación de una estrategia de inclusión social duradera, orientada en las dimensiones de protección - con enfoque en las vulnerabilidades y riesgos asociados a la situación de pobreza - y de promoción- que engloba la ampliación de las oportunidades y capacidades de cada individuo para superar la pobreza y alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos básicos de ciudadanía.

Las principales actividades de integración y de asociación con otros programas y acciones del Gobierno Federal desarrolladas por la Senarc, en 2007 y 2007, fueron:

a) *Programa Brasil Alfabetizado*

El Programa Brasil Alfabetizado del Ministerio de Educación (MEC), ofrece alfabetización a jóvenes y adultos con 15 o más años de edad, que no tuvieron acceso a la educación básica. El actúa por medio de la transferencia de recursos financieros para estados , Distrito Federal y municipios, pero también para organizaciones de la sociedad civil e instituciones de enseñanza superior.

El 20 de abril de 2006, la Resolución 23 del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (ENDE) consideró las familias del Programa Bolsa Familia como la parcela más vulnerable de la población brasileña. La Resolución arriba citada recomienda, en su artículo 14, inciso X, que los órganos ejecutores de la política informen si el alfabetizando pertenece a una familia beneficiaria del PBF.

La integración entre los Programas Bolsa Familia y Brasil Alfabetización fue lanzada oficialmente el 22 de mayo de 2006, durante el Congreso Nacional de Secretarios Municipales de Educación organizado por la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (Undime) en Brasilia. Entre junio y julio de 2006, la Senarc y la Secretaría de Educación Continuada Alfabetización y Diversidad (Secad) del MEC, realizaron una movilización conjunta para incentivar el catastro de las familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia en Brasil Alfabetizado. El MDS remitió oficios a gobernadores, prefectos y gestores del Programa Bolsa Familia, y el MEC envió comunicado a los secretarios de educación y coordinadores pedagógicos de Brasil Alfabetizado.

b) *Programa Nacional del Biodiesel*

El Programa Nacional del Biodiesel es una acción conjunta del MDS y del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), con miras a la estructuración socio-económica del público del Programa Bolsa Familia a partir de la cadena del biodiesel, por medio de la provisión de asistencia técnica, crédito y capacitación, Esa integración contribuyó, al mismo tiempo, para aumentar la renta de las familias y fortalecer los polos de producción de oleaginosas en el noreste brasileño.

El Programa Nacional del Biodiesel inyectó cerca de R\$ 369 millones en la agricultura familiar en 2006 y 2007. Estos recursos beneficiarán a 105.471 agricultores familiares que tienen contratos de venta de materia prima para usinas productoras de biodiesel.

Fueron identificados cerca de 380 municipios de la región noreste pertenecientes a polos de producción del biodiesel. El MDS realizó una comparación registral y identificó en esas localidades a 1660 familias productoras de rícino ya beneficiadas por el Programa Bolsa Familia. Además de esto, fue encaminada una base con datos de trabajadores rurales y de beneficiarios del PBF residentes en el área de la empresa vencedora del impulso en el noreste, a fin de que el MDA haga el encaminamiento en la empresa para el catastro de esos trabajadores como agricultores familiares proveedores de materia prima (rícino).

Se pretende que la complementariedad proporcionada por la integración entre el Programa Bolsa Familia y la Producción de rícino sea el gran diferencial de esa acción, generando una ganancia extra para las familias. Con la venta obligatoria del biodiesel, a partir del año 2008, el aumento en el consumo de ese combustible podrá llegar a 820 millones de litros por año. Con miras a la atención de esa demanda, las empresas vencedoras de los remates de la Petrobras se comprometerán a comprar, como mínimo, 50% de la producción de rícino de pequeños agricultores del noreste y, para cada región existe un porcentual definido.

El programa del nuevo combustible también permite la reducción de la importación de olio diesel en casi R\$ 320 millones en el mismo período. O sea, recursos que irían para empresas extranjeras de petróleo, quedarán en Brasil, parte de ellos con las familias del campo. Por ese motivo, el biodiesel será una importante alternativa para el Programa Bolsa Familia contribuyendo a aumentar la renta de quien actualmente está por debajo de la línea de pobreza.

c) *Pronaf B (MDA) y Programas de Microcrédito del Banco del Noreste (BNB)*

Un grupo coordinado por la Casa Civil con representantes del Ministerio de Desarrollo Social (MD) del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), del Ministerio de Trabajo (MTE) y del Banco del Noreste (BNB) , está estudiando la implementación de un proyecto piloto de integración del Programa Bolsa Familia con el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) grupo B y con los Programas de Microcrédito del BNB por medio del Crediamigo y del Agroamigo.

El objetivo de ese proyecto es promover el desarrollo de las familias beneficiarias del PBF por medio de la inclusión en los programas del microcrédito que estimulan la pequeña producción y la formación de las cadenas y arreglos productivos y su articulación con mercados más amplios. Por el proyecto, las familias atendidas deben ser acompañadas por agentes de crédito del Banco del Noreste (BNB) para tener acceso a la asistencia técnica.

El MDS realizó cruzamiento del banco de datos del Pronaf B con el registro de beneficiarias del PBF en región delimitada en el noreste brasileño verificando que de un total de 49.326 beneficiarios del Pronaf B, 16.814 constaban en el Catastro Único y 14.092 ya estaban contemplados por el PBF. A partir de esos resultados el grupo optó por un trabajo piloto en ocho municipios en los estados del Ceará y del Piauí, con alta concentración del Pronaf B y más del 35% de público del PBF. Los municipios son Itaitinga, Maranguape, Pacajus y Paracuru en Ceará y Campo Maior, Esperantina, Joaquim Pires e Picos en Piauí

En el período del 19 al 22 de septiembre de 2006, fueron realizadas reuniones para estructuración de ese proyecto piloto en los cuatro municipios del Ceará. Estuvieron presentes las siguientes entidades públicas y privadas: MDA, MDS, BNB, Emater (Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural, Sebrae (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas, Conab (Compañía Nacional de Abastecimiento), además de representantes de las prefecturas de los municipios mencionados, coordinación municipal y estadual de Bolsa Familia, Sindicatos de los Trabajadores Rurales y otras entidades afines.

El piloto se encuentra en la fase de elaboración de estrategias para formulación de acciones y movilización del público a ser beneficiado por el proyecto. O sea, las municipalidades están montando, juntamente con los asociados locales, el cronograma de acción y movilización en las comunidades elegidas para la inclusión de ese público, a fin de generar el desarrollo sustentable y la formación de cadenas productivas para esas familias.

d) Agentes del Desarrollo Solidario (ADS)

El desafío de implementar políticas que privilegien las formas de organización social y producción propia de los trabajadores hizo surgir el “Proyecto de Promoción del Desarrollo Local y Economía Solidaria - Fomento y Apoyo al Desarrollo local con miras a la Generación de Trabajo y Renta”, que tiene por objetivo central la promoción de acciones de fomento y apoyo al desarrollo local solidario, visando la generación de trabajo y renta, por medio del apoyo a la organización de emprendimientos colectivos solidarios.

Los Agentes de Desarrollo Solidario (ADS) son actores seleccionados por la comunidad para actuar en la identificación y articulación de las potencialidades locales, principalmente las económicas, como por ejemplo la identificación de cadenas productivas, el fortalecimiento de organizaciones asociativas, la promoción de complejos cooperativos, redes de producción, beneficiado, comercialización, etc.

Los ADS también apoyan emprendimientos de economía solidaria en las comunidades beneficiarias y tiene el papel de identificar potencialidades y demandas, las cuales son analizadas por la coordinación del proyecto con el fin de responderlas directamente o de articular respuestas junto con otros órganos del gobierno.

Su actuación en las comunidades y en los emprendimientos económicos solidarios se realiza por medio de metodologías participativas de sensibilización, movilización, formación de monitores o multiplicadores, acompañamiento, apoyo especializado, construcción de redes y/o arreglos productivos articulados a las estrategias de desarrollo local permeadas por la Economía Solidaria y Autogestión.

Inicialmente, fueron capacitados 250 ADS, de los cuales una parte ya tenía su actuación dirigida para familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia. En acción articulada el MTD y el MDS definieron la ampliación de este número en más 250 nuevos agentes, cuya actuación será direccionada prioritariamente a las familias beneficiarias del PBF. Este incremento significará un aporte adicional de recursos del orden de R\$ 2,5 millones.

Antes de actuar junto a las familias y comunidades, los agentes pasan por un proceso de capacitación que comprende, también, a los coordinadores estaduais del proyecto. En el transcurso de las actividades, son desarrollados talleres y cursos de formación, visando el fortalecimiento y a la

organización de las comunidades, con acompañamiento y asesoría específica para efectivizar los emprendimientos económicos solidarios.

La propuesta es considerada promisorio por hacer viable el acceso de los beneficiarios del Programa Bolsa Familia a las políticas de trabajo, empleo y rentas adecuados a su perfil, proporcionándoles sustentabilidad por medio de una inserción profesional adecuada, que los tornará progresivamente independientes de programas de transferencia de renta. En 2006, fue finalizado el Plano de Trabajo para la ejecución de la asociación entre el MTE y el MDS, integrando los beneficiarios del Programa Bolsa Familia, referenciados en los Centros de Referencia de la Asistencia Social (Cras), a las políticas de fomento a la Economía Solidaria del MTE.

Recientemente, el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) adhirió a la asociación y cuenta con 81 agentes que desarrollan sus actividades con base en las metas y objetivos establecidos en la agenda 21. En contra partida, el MDS quedó responsable por la financiación de encuentros y seminarios nacionales.

e) Trabajo Esclavo

Según el informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), divulgado en septiembre de 2006, 17.983 personas que trabajaban en régimen análogo a la esclavitud fueron liberadas en acciones diversas en Brasil entre 1995 y 2005.

En noviembre de 2005, el MDS y el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) se asociaron con el objetivo de reintegrar a la sociedad los ciudadanos liberados del trabajo esclavo por medio de su inserción en el Programa Bolsa Familia. Fue firmado un Acuerdo de Cooperación con miras al desarrollo de acciones de reinserción y promoción social y en septiembre de 2006 fue formulada una Instrucción Operacional conjunta que reglamentó los procedimientos técnicos para hacer viable el acceso de estos ciudadanos al PBF.

En diciembre de 2006, la Senarc recibió de la Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT) los datos personales de 7830 ciudadanos liberados de condición análoga a la esclavitud y que recibieron el seguro desempleo en conformidad con la Ley 10609/02; A fin de averiguar la elegibilidad de estos ciudadanos al PBF, la Senarc realizó cotejo de estos registros con la base de datos del Catastro Único. Como resultado fueron identificados:

- 1346 registros elegibles al Programa, indicado para la planilla de enero de 2007 del PBF.
- 657 registros constantes en el Registro Único, pero que no atienden a los criterios de elegibilidad del PBF, y
- 5817 registros no localizados en el Registro Único.

La Senarc recibió, en mayo de 2007, la segunda base de datos de SIT, que presentaba datos de 1.562 trabajadores rescatados. La tercera base de datos fue recibida en agosto de 2007, con registro de 3.525 trabajadores. En las dos ocasiones, hubo comparación de los registros de la SIT con la base de datos del Catastro Único.

En el caso de trabajadores no inscriptos en el Catastro Único, la Instrucción Operacional Conjunta Senarc/SIT prevé, en su artículo 3º que el MDS debe encaminar a los órganos responsables por la gestión del POBF y del Catastro Único, en los municipios afectados, los datos personales de los trabajadores rescatados y proveer orientaciones sobre las medidas necesarias para la inscripción de estos en el Registro Único. Después de estas providencias, la Senarc acompañará el ingreso de estos

ciudadanos en el Registro Único y en el Programa Bolsa Familia, reportando trimestralmente al MTE los resultados cuantitativos y cualitativos de estas acciones.

f) *Juventud Ciudadana*

Juventud Ciudadana es una modalidad del Programa Primer Empleo (PNPE) del Ministerio de Trabajo y Empleo, dirigida a las municipalidades. El objetivo del PNPE es contribuir a la generación de oportunidades de trabajo para la juventud brasileña, considerando como público prioritario a los jóvenes oriundos de familias con rentas de hasta medio salario mínimo por cápita. Para tener acceso a la financiación, los municipios, deben comprometerse a inserir, por lo menos a 30% del público capacitado en el mercado de trabajo.

El programa consiste en una estrategia de cualificación social y profesional que privilegia el aprendizaje por la experiencia, sin negligencia de la preparación previa, adecuada y cuidadosa del joven para “el hacer”. El proyecto tiene cinco ejes principales:

- 1) Formación en ciudadanía y derechos humanos - 100 horas;
- 2) Prestación de servicios voluntarios a la comunidad - 200 horas;
- 3) Cualificación social y profesional - 125 horas;
- 4) Estímulo y apoyo efectivo a la elevación de la escolaridad - 100 horas;
- 5) Inserción en el mercado de trabajo - 75 horas.

Además de esto, el proyecto ofrece cerca de 30 contenidos y actividades diferenciadas a ser desarrolladas por los jóvenes en las 200 horas destinadas a la calificación socio-profesional, tales como comunicación y marketing social, gráfica, joyería, madera y muebles, pesca, alimentación, educación, sport y entretenimiento, gestión pública y tercer sector, entre otras.

El público prioritario del proyecto es compuesto por jóvenes con edad entre 16 y 24 años, con escolaridad inferior a la enseñanza secundaria completa, renta familiar por cápita de hasta medio salario mínimo, que no hayan tenido vínculo laboral anterior y que no sean beneficiarios directos del Programa Bolsa Familia, pero si, pertenecientes a familias beneficiarias de este programa. El Acto de Referencia del PNDE prevé que, por lo menos 30% de los jóvenes catastrados pertenezcan a familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia.

El MTE ha repasado al Senarc los datos cuantitativos y cualitativos de todos los jóvenes inscritos en el programa. Después de la consolidación de los datos de todas las municipalidades convenidas, será realizada el cotejo de estos datos con la base del Registro Único para verificación del porcentual de jóvenes pertenecientes a las familias beneficiarias PBF, posibilitando así, el monitoreado y la planificación de las acciones futuras.

Uno de los problemas detectados en la acción es que algunas municipalidades convenidas dejaron de privilegiar a los jóvenes del PBF en el Proyecto Juventud Ciudadana por desconocer simplemente los términos de la asociación, como fue el caso de São Leopoldo R/S y algunos municipios de Rio Grande do Norte, aún habiendo sido encaminado oficio del MDS a todas las municipalidades comprendidas. Se hace necesario de esta manera la planificación de nuevas acciones de movilización y de capacitación de los gestores municipales, en el sentido de combatir la desinformación y potencializar los impactos de la asociación.

g) *Luz Para Todos*

El Programa Luz para todos (LPT) combatió la llamada “exclusión eléctrica” y ya atiende a 12 millones de familias: 10 millones en el área urbana y dos millones en el medio rural. Su meta principal es llevar energía eléctrica para 10 millones de personas del medio rural hasta el fin del 2008.

Desde el inicio del programa, fueron instalados dos millones de postes, 325 transformadores e 40 mil kilómetros de cables eléctricos. El programa, coordinado por el Ministerio de Minas y Energía (MME), con la participación de la Eletrobrás y de sus empresas controladas, atenderá a una población equivalente a los estados de Piauí, Mato Grosso do Sul, Amazonas y del Distrito Federal. A conexión de la energía eléctrica hasta los domicilios es gratuita e incluye la instalación de tres puntos de luz y de dos enchufes eléctricos.

El MDS firmó el Acuerdo de Cooperación con el MME con el fin de promover la articulación y el cambio de base de datos y otras informaciones que contribuyan para la implementación e integración de esos programas. En ese sentido, el MME priorizó, en la implantación del Programa Luz para Todos, a las familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia por medio del Comité Gestor Estadual, y el MDS proveerá al MME informaciones de los beneficiarios del PBF residentes en los municipios priorizados en la implementación del Programa Luz para Todos.

Con el intuito de evaluar el grado de interacción entre las dos políticas, el MDS investigó en el Catastro Único, el cuantitativo de familias beneficiarias del PBF que, en áreas rurales, aún viven a la luz de vela, farol o sin reloj, para integrar informaciones y hacer viable la provisión de luz eléctrica a esas familias. Fueron indagados, entre otros, los campos 211 (Tipo de localidad urbana/rural) y 219 (Tipo de iluminación del CadÚnico). Fueron obtenidos los siguientes resultados:

- 338.134 domicilios con farol;
 - 229.924 domicilios sin reloj;
 - 223.472 domicilios a luz de vela;
 - 411.554 domicilios con otras formas de iluminación
- TOTAL: 1.203.084 domicilios

Para que la integración de estos dos programas sea efectiva, es necesario que el MDS tenga acceso a informaciones-llave de las familias beneficiarias del I.P.T, tales como nombre y documentación, para el cotejo del catastro y, en consecuencia, para el monitoreado de las acciones de ambos programas. Con todo, estas informaciones son consideradas sigilosas por las concesionarias de energía, que lo se ha constituido en el principal obstáculo para la integración de estas dos políticas, imposibilitando al MDS el levantamiento del cuantitativo de familias del PBF contempladas por el I.P.T.

En 2006, el MME promovió evento en asociación con la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (Senaes/MTE) y la empresa concesionaria de energía Eletronorte, con el intuito de discutir acciones de generación de trabajo y renta dirigidas a las familias beneficiadas por el I.P.T. Esto porque la inclusión eléctrica que trae las gangas y comforts de la electricidad doméstica, proporciona también la posibilidad que las familias se insieran en alguna actividad productiva.

Es verdad que tales acciones de inclusión productiva beneficiarán a millares de familias contempladas por el PBF atendidas por el I.P.T, principalmente en el medio rural

h) Acciones conjuntas con la sociedad civil

Asociación informal con la ONG Movimiento Hip Hop de Brasil (MH20), con miras a auxiliar la implantación del Proyecto Piloto Nacional del Mercado Alternativo (PNMA). El PNMA es un programa destinado a jóvenes de 16 a 24 años de baja renta, que desarrolla acciones de auto-estima e inclusión productiva en la cadena del Hip Hop, que congrega vestuario, música y comercialización. La ONG actúa en comunidades carentes y el proyecto se encuentra en fase de preparación en los barrios Tiradentes, en São Paulo; Ceilândia en el Distrito Federal, Boqueirão en Curitiba y Morro da Providência en Río de Janeiro. Se hicieron contactos con los gestores del PBF en esas localidades con el fin de promover la inclusión de los jóvenes del Programa con el perfil solicitado en el PNMA.

i) Tarifa Social de Energía Eléctrica

La Tarifa Social de Energía Eléctrica, instituida por la Ley 10483 de 2002, determina descuentos en la cuenta de la energía eléctrica para domicilios encuadrados en la Subclase Residencial Baja Renta. Esta subclase es compuesta por domicilios que presentan consumo de hasta 220 kwh/mes, divididos en dos fajas los domicilios con consumo de hasta 80 kwh/mes, atendidos por sistemas monofásicos o equivalentes, serán beneficiados por el descuento de la tarifa social, independientemente de las condiciones socio-económicas de sus propietarios o moradores. Ya las unidades con consumo entre 80 y 220 kwh/mes (o límite máximo regional) para ser clasificadas en la subclase deben observar los criterios de encuadramiento definidos por la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (Aneel) por medio de la Resolución 485. Esta determina que las familias deben atender a una de las siguientes condiciones: (i) ser beneficiarias del Programa Bolsa Familia o de Programas Remanecientes; (ii) estar inscriptas en el Registro Único con el perfil elegible al PBF; y (iii) familias todavía no inscriptas en el Registro Único, pero que declaran integrar el perfil de renta elegible al PBF.

A pesar que Aneel, por medio de diversas resoluciones, ha determinado que los consumidores cuyas residencias registrasen un consumo en la faja de 80 a 201 Kwh/mes debían comprobar que se encuadraban en los criterios arriba citados, hasta el inicio del año 2005, pocos consumidores habían hecho tal comprobación. Además de eso, la comprobación de la inscripción se da por el registro del número de identificación social de la persona, sin el análisis de la renta registrado en el Registro Único, y que abre espacio para la ocurrencia de diversas irregularidades.

Ante esto, fue creada, a través de la Resolución Interministerial 379 del 18 de agosto de 2005, un grupo interministerial, con el intuito de proponer alteraciones en las normas para mejor identificación del público-blanco de la tarifa social de energía eléctrica. El grupo inició sus trabajos en agosto de 2005, con reuniones semanales en la sede del NME. En ese período, fue posible identificar formas de aprovechamiento de la base de datos del Registro Único, que podrán ser bien más definidas después de la realización de compatibilidad de los Sistemas del Registro Único y de la Aneel.

En 2005, la Aneel había fijado la fecha del 28 de febrero de 2006 para que los consumidores cuyas residencias se encuadren en la faja de 80 a 220 kwh y cumplan los criterios por ella definidos, hiciesen la comprobación de su inserción en el Registro Único. Ese plazo, sin embargo, fue prorrogado para febrero de 2007 por dos motivos: (i) el MME y la Aneel necesitaban tener acceso a los resultados de consultoría contratada para definir mecanismos de perfeccionamiento de la concesión de la tarifa social de energía eléctrica; (ii) los municipios, por estar en pleno proceso de actualización catastral, podrían estar sobrecargados en caso que tuviesen que registrar también a los beneficiarios de la tarifa social en el Registro Único.

El MDS ha buscado asociación con las concesionarias de energía eléctrica para agilizar la concesión de la tarifa social a la población de baja renta inscrita en el Registro Único. En junio de 2006 fue firmado el Acuerdo de Cooperación con las concesionarias de Pernambuco, Rio Grande do Norte y Bahía para proveer los datos de las familias inscritas en el Registro Único a las concesionarias del Grupo Neonergía. Además de permitir que sean identificadas las familias que merezcan el descuento de la tarifa social, el acuerdo también posibilita la atención de las familias por los programas de eficiencia energética de las concesionarias que visan disminuir el gasto de la población de baja renta con el consumo de energía eléctrica.

En el ámbito del acuerdo, el MDS entregó los datos de las familias con renta de hasta medio salario mínimo por cápita referente a junio de 2006 y esperó el retorno del cruzamiento de datos por las concesionarias hasta el fin de noviembre de 2006. Resultados preliminares apuntan que 100 mil domicilios pudieron ser beneficiados por la tarifa en el Estado de Bahía, a partir de su identificación en el Registro Único. Al mismo tiempo, está siendo hecha la aproximación, por el MDS, con otras concesionarias de energía, en búsqueda de firma de acuerdos de tenor semejante.

El 2007 fue firmado el acuerdo de Cooperación Técnica entre el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y la Compañía Energética de Maranhão (Cemar) y mantenidos los acuerdos ya existentes. Este Acuerdo visa facilitar la operacionalización de la concesión de la tarifa social de energía por medio del Registro Único y prevé, aún, la priorización de las familias inscritas en el Registro Único para participar en los programas de eficiencia energética, según los criterios de selección y atención de cada programa. Cabe resaltar que tal acción irá a auxiliar en la calificación de los datos del Registro Único por medio de los cruzamientos con las bases propias de las concesionarias.

j) Ministerio de las Ciudades

El Ministerio de las Ciudades posee, actualmente, ocho programas habitacionales dirigidos a la mejoría de las condiciones habitacionales destinadas a las familias que poseen renta total de hasta tres salarios mínimos por mes. Esos programas son operados por la CAIXA y, hasta entonces, el Ministerio de las Ciudades no poseía un catastro del público atendido. En ese sentido, se discutió la implementación de un proceso de asociación con el MDS para utilización del Catastro Único para Programas Sociales. Esa asociación permite que el Ministerio de las Ciudades perfeccione los instrumentos de gestión de sus programas habitacionales que el Registro Único se fortalezca en el ámbito federal y, principalmente, que los programas dirigidos a la población de baja renta sean más convergentes.

Para la identificación del público beneficiario de problemas habitacionales en el Registro Único, fue acordada la inclusión, en el aplicativo de entrada y manutención de datos del Registro Único, de campos que indicarán el programa habitacional al que la familia está vinculada, además de la modalidad de beneficio dentro del programa, y el número del contrato con la CAIXA.

17 - Hubo condiciones ajustadas con los beneficiarios de los programas? En caso que la respuesta sea afirmativa, por favor describir los métodos utilizados para determinar su cumplimiento.

El período comprendido entre 2004 y 2007 marca la efectiva implantación de un proceso estructurado de monitoreo y de gestión de condicionalidades en el ámbito de la estrategia de transferencia condicionada de renta del Gobierno Federal.

El discurso sobre la necesidad que las familias beneficiarias de los programas de transferencia de renta asuman determinados compromisos o contra partidas es constitutivo del debate nacional e internacional relativo a los programas de transferencia de renta. A nivel federal, tanto el Programa Bolsa Familia como el Programa Bolsa Alimentación, de los que se originan las actuales condicionalidades del PBF, fueron concebidos no apenas como programas de transferencia de renta, sino también como programas de transferencia de renta con condicionalidades.

En tanto, en que pese al hecho de que ambos programas fueron concebidos e implementados en 2001, es apenas después de la creación del PBF que el monitoreo de condicionalidades pasa a ser operado en todas sus dimensiones fundamentales.

El primer paso, dado a fines del 2004, fue la definición de las atribuciones y competencias de cada uno de los ministerios comprendidos (Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y MDS) en ámbito federal, así como la definición de atribuciones y competencias de los estados y municipios. Al mismo tiempo, esos ministerios pasaron a invertir esfuerzos en la remodelación de la sistemática de recolección y registro de informaciones relativas al acompañamiento de condicionalidades en sus respectivas áreas de actuación.

En noviembre de 2005, el MDS reglamentó los procedimientos de gestión de condicionalidades, incluyendo el establecimiento de sanciones graduales (advertencia, bloqueo, suspensión y cancelación) y de notificación a las familias que no cumplan las condicionalidades.

En 2006 ocurrieron los primeros bloqueos y suspensiones resultantes de incumplimientos acumulados. Las familias que tuvieron algún registro de incumplimiento de condicionalidades recibieron, por correspondencia, una notificación enviada directamente por el MDS. El año fue marcado también por el desarrollo, en asociación con la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS), de una estrategia de acompañamiento familiar para beneficiarios del Programa Bolsa Familia, en el ámbito de los Centros de Referencias de la Asistencia Social (Cras).

Las condicionalidades son definidas como contra partidas sociales que deben ser cumplidas por el núcleo familiar para que él pueda permanecer recibiendo el beneficio mensual. Es responsabilidad de las familias atendidas matricular y mantener niños y adolescentes en edad escolar en las redes de enseñanza y buscar los puestos de salud de la red pública para acompañamiento de las gestantes, nutrices y niños (pre-natal, vacunación y desarrollo de los niños).

En el Programa Bolsa Familia, el acompañamiento de las condicionalidades está relacionado al monitoreo del acceso de las familias a los derechos sociales básicos de salud y educación, así como a la identificación de las causas familiares y sociales que impiden ese acceso. El es un instrumento importante para la identificación de las familias que se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad e riesgo social, siendo por lo tanto, un indicador para la orientación de las políticas sociales.

El alcance de ese propósito requiere un abordaje intersectorial en que el acompañamiento de las familias incluidas en el Programa sea hecho de forma articulada por equipos de las áreas de asistencia social, salud, educación y otras que respondan por acciones que propicien la inserción social y la emancipación de las familias en situación de pobreza.

El abordaje intersectorial está reflejado en la definición de atribuciones y competencias para la gestión de condicionalidades, que son compartidas por el Estado, en sus tres niveles (federal, estadual y municipal), por la sociedad y por las propias familias. La formalización del arreglo

intersectorial fue posible con la edición de dos resoluciones interministeriales. La Resolución Interministerial MDS/MEC número 3.789 del 17 de noviembre de 2004, estableció las atribuciones y normas de cumplimiento de las condicionalidades relativas a la frecuencia y a la evasión escolar. La Resolución Interministerial MDS/MS n° 2.509 del 18 de noviembre de 2004, estableció las atribuciones y normas para la oferta y el monitoreado de las acciones de salud relativas a las condicionalidades.

Además de eso, la reglamentación de la gestión de condicionalidades del PBF obtuvo significativos avances con la edición de la Resolución MEDS n° 551, del 11 de noviembre de 2005. Esto porque no obstante hubiese previsión legal, hasta entonces no había dispositivos que estableciesen reglas y procedimientos a ser aplicados en caso de incumplimiento de condicionalidades, o dispositivos que definiesen qué tipo de acciones el poder público debe evitar que las familias continúen en situación de incumplimiento.

La Resolución 551/2005 detalla las contra partidas a ser cumplidas por las familias beneficiarias, define las sanciones que serán aplicadas a las familias que no cumplan las condicionalidades, establece los procedimientos de notificación a las familias en situación de incumplimiento con el Programa, reglamenta la interposición de recurso por parte de los beneficiarios que quieran contestar los registros de incumplimiento de condicionalidades y describe las atribuciones de los gestores municipales del PBF.

Para registrar las informaciones del acompañamiento de las condicionalidades de salud el Ministerio de Salud desarrolló e implementó el Módulo de Gestión del Sistema de Vigilancia Alimentar y Nutricional (Sisvan). Ese módulo opera en ambiente web (Internet), recibe y consolida datos nutricionales y de evaluación de las condicionalidades del Programa Bolsa Familia en la salud y genera informes gerenciales.

En el primer semestre de 2005, el Sisvan fue puesto a disposición de los municipios en carácter experimental y su utilización no era obligatoria. Ya en el segundo semestre, la compilación de las informaciones se tornó obligatoria y fueron intensificadas las estrategias iniciadas en el período anterior para reforzar a los municipios la importancia de registrar las informaciones. En el primer semestre de 2006 fueron implementadas mejorías y adecuaciones para facilitar la operación del sistema por los municipios, destacándose alteraciones en el proceso de inserción de los datos y en la funcionalidad de generación de informes.

En el segundo semestre de 2006, el objetivo de acompañamiento fue ampliado, con la inclusión de funcionalidad para registrar los datos del peso, altura, tipo de amamantamiento (en el caso de niños menores de 7 años) y fecha de la última menstruación (en caso de las gestantes). También en el segundo semestre, el Módulo de Gestión del Sisvan fue incrementado con la puesta a disposición del *layout*, que posibilita importar las informaciones de sistemas de acompañamiento local. Con esto se suplió la necesidad de inserir los datos en distintos sistemas, lo que ocurría sobre todo en medios y grandes municipios, eliminando la duplicidad de trabajo en esas localidades.

Además de las mejorías en el sistema de información, el Ministerio de Salud y el MDS realizaron diversas visitas técnicas a municipios de medio y grande porte que no estaban registrando ninguna información en el sistema. En esas visitas fue diagnosticada la situación de cada localidad y los municipios recibieron orientaciones sobre estrategias que podrían ser adoptadas para fortalecer el acompañamiento local de las condicionales del sector salud. Los principales problemas señalados por los municipios visitados fueron: falta de información del equipo local sobre los procedimientos

de acompañamiento; falta de infraestructura; pocos recursos humanos para concretizar todas las etapas del acompañamiento.

En lo que se refiere al acompañamiento de la frecuencia escolar de los niños y adolescentes beneficiarios del PBF, esto sólo fue posible después de la construcción del Sistema de Acompañamiento de la Frecuencia Escolar de los Beneficiarios del Programa Bolsa Familia. Este sistema, desarrollado por la CAIXA para el Ministerio de Educación, trajo importantes cambios en relación a la sistemática adoptada para el acompañamiento de la frecuencia escolar del Programa Bolsa Escuela, también desarrollado por la CAIXA.

Con el sistema implantado en 2004 hubo aumento en el número de municipios y de escuelas informadas, aumento del número de niños acompañados y, también, posibilidad de acceso a las informaciones más detalladas sobre los motivos de la no frecuencia. Algunas de las informaciones disponibles posibilitan inclusive, la comparación con el acompañamiento realizado durante la vigencia del Programa Bolsa Escuela.

En el sistema, la forma de inclusión de las informaciones dejó de ser off-line y pasó a ser on-line. Además de esto, los informes de los alumnos beneficiarios dejaron de ser enviados a los municipios en papel o CD-ROM y pasaron a estar disponibles en la Internet. El informe de los alumnos beneficiarios que deben tener frecuencia escolar acompañada pasó a ser generada en un único archivo compactado para cada municipio, conteniendo archivos individualizados por escuela.

Además de eso, el sistema pasó a permitir la captura de informaciones sobre los motivos que llevan a la baja frecuencia de cada niño. Esa información es de fundamental importancia para identificar familias que se encuentran en situación de riesgo. Si uno de los objetivos del Programa Bolsa Familia es contribuir a la reducción de la pobreza en las futuras generaciones, más que sanciones en el pago del beneficio, las familias del PBF cuyos hijos no están frecuentando la escuela son las que más demandan acompañamiento individualizado y estrategias que permitan la reducción o la eliminación del riesgo social.

Por esa razón los datos sobre los motivos de la baja frecuencia son encaminados, mediante responsabilización con relación al sigilo del uso de informaciones individuales, a gestores del PBF y de educación en el ámbito municipal, para las arcas de asistencia social y para organizaciones que trabajan con la defensa de los derechos del niño y del adolescente.

En 2006, el Ministerio de Educación desarrolló y puso a disposición de los municipios, vía Internet, un nuevo sistema de acompañamiento de la frecuencia escolar de beneficiarios del Programa Bolsa Familia, substituyendo el aplicativo desarrollado por la CAIXA. El nuevo sistema inserido en la estrategia del Proyecto Presencia empezó a ser utilizado para la recolección de la frecuencia escolar relativa a los meses de octubre y noviembre de 2006, en reemplazo del aplicativo desarrollado por la CAIXA. Con él fue posible procesar y grabar en el Registro Único los comandos de actualización de escuelas (Código de la Escuela Inep) realizados por los municipios y realizar la alteración del código de la escuela, de forma instantánea, entre otras mejoras.

Otro aspecto importante a destacar es que la base del acompañamiento (lista de niños a ser acompañados en el período) pasó a ser generada directamente por la MDS, y no más por la CAIXA. Este es un importante avance en la sistemática de acompañamiento de las condicionalidades, porque aumenta la capacidad de generación del MDS. Además de garantizar una mayor autonomía de gestión al MDS, este procedimiento permite la implementación de mecanismos de control y monitoreo más eficaces.

18 - Qué tipos de servicios públicos específicos son ofrecidos en conexión con las condicionalidades ajustadas: Por favor informe si fueron implementadas medidas especiales para abordar la demanda creciente de esos servicios, generadas por el programa.

Los servicios de salud y educación en Brasil ya fueron universalizados. Así, con la implementación del programa no fue necesario aumentar la oferta de estos servicios, que en casi todo el país atienden a la población en sus respectivos territorios. Excepciones son las áreas más aisladas, como en comunidades rurales, reservas indígenas o algunas comunidades remanecientes de quilombos que, por ser áreas de más difícil acceso, no siempre cuentan con la infraestructura adecuada para la oferta de escuelas y puestos de salud.

19 - Si es posible, envíe, en anexo, ejemplos de materiales elaborados para informar a los beneficiarios respecto al programa y otros materiales utilizados para advertir al público.

Ver Agenda de Compromisos de la Familia en el documento anexo “Perfil de las Familias Beneficiarias del Programa Bolsa Familia”.

(iv) Mecanismos de supervisión y procedimientos de reclamaciones

20 - Describa los procedimientos de supervisión utilizados para inspeccionar la ejecución del programa y las entidades responsables por esa supervisión.

El carácter público del PBF está permeado por principios éticos y por las prescripciones constitucionales, que son asegurados en las diversas asociaciones, en la transparencia de la transferencia de recursos a los estados y municipios, observando el pacto federativo, y en los convenios con diversos órganos, para incrementar su proceso de fiscalización.

Una de las principales iniciativas de Bolsa Familia en lo que se refiere a la fiscalización y al control social, fue el acceso público, vía Internet, a la lista de beneficiarios del Programa. El entendimiento que la transparencia es uno de los principales instrumentos de control social, esencial para la calidad de la inversión de los recursos públicos, está presente desde la formulación del Programa.

En el ámbito de la fiscalización realizada por el Ministerio, una importante iniciativa fue la publicación de la Resolución SENARC/MDS número 1 del 3 de septiembre de 2004, que estableció las directrices y la sistemática para las actividades realizadas por el Departamento de Fiscalización de la Secretaría Nacional de Renta de la Ciudadanía.

Para garantizar la efectividad y transparencia de los procedimientos del Programa Bolsa Familia, el MDS y algunos órganos de control interno y externo ejecutan acciones de acompañamiento y fiscalización del Programa. Para eso, en enero de 2005, fue creada la Red Pública de Fiscalización del Programa Bolsa Familia, formada por el Ministerio Público Federal (MPF), Ministerios Públicos de los Estados, Controladoria General de la Unión (CGU) y Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). El objetivo de esa red es asegurar el acceso de la población más pobre a los beneficios del Programa, realizar el monitoreo y control de las acciones de catastro, de gestión de beneficios, del cumplimiento de las condicionalidades y de la oferta de acciones complementares.

En una iniciativa inédita, el MDS reunió las instituciones con funciones de control interno y externo, sin que eso representase alguna limitación en la autonomía y en la actuación de esos agentes, con el

objetivo de sumar esfuerzos para que el derecho de la población que atiende a los criterios necesarios para integrar el PBF fuese asegurado.

Para el desarrollo de tales actividades están previstos: el acompañamiento de la ejecución del Programa; la realización de diligencias para investigar posibles irregularidades y, cuando sea el caso, la proposición de acciones penales, civiles o administrativas posibles. La idea es que los órganos de control interno y externo del Gobierno trabajen de forma integrada al MDS, resguardándose la autonomía y las competencias de esas instituciones.

De acuerdo con el acto de cooperación asumido por las partes, el Tribunal de Cuentas de la Unión, además de prestar auxilio al MDS en el ejercicio de sus competencias para apuración de casos de denuncias gravísimas, debe poner a disposición informaciones y metodologías para perfeccionar el monitoreo del Programa Bolsa Familia, así como acciones que tienen el objetivo de construir y repasar instrumentos que califiquen el acompañamiento de la concesión de los beneficios.

La Controladora General de la Unión, a su vez, es responsable por solicitar informaciones y remitir los informes de fiscalización al MDS por intermedio de sorteos públicos (para fiscalización de los municipios): realizar conferencias, seminarios y entrenamientos para el intercambio de experiencias; promover acciones conjuntas para apuración e irregularidades en el Catastro Único y en los beneficios del PBF, dar apoyo logístico, por medio de las unidades estaduais, los equipos del MDS en trabajo de fiscalización: colaborar con la divulgación del Programa ante los beneficiarios, los gestores locales, las instancias de Control Social (ICS) y las instituciones de control interno y externo.

El acto de cooperación también prevé la forma de actuación del Ministerio Público Federal y de los Ministerios Públicos Estaduales en lo que se refiere al Programa Bolsa Familia y al Catastro Único, con base en informaciones y datos puestos a disposición por el MDS. Los procuradores y promotores deben realizar diligencias para indagar posibles irregularidades en el catastro de familias beneficiadas y en las condicionalidades del Programa: proponer acciones penales, civiles o administrativas necesarias y mantener contacto frecuente con representantes del Gobierno Federal.

21 - Existen mecanismos o procedimientos de reclamaciones incluidos en el programa? En caso que la respuesta sea afirmativa, por favor describirlos.

Si, existen los cuatro mecanismos descriptos a continuación

a) Coordinación de Atención Senarc

La Senarc puso a disposición algunos canales para comunicación de informaciones sobre el Catastro Único y el Programa Bolsa Familia. La Coordinación General de Atención es la unidad de la Senarc responsable por la recepción de las demandas de gestores municipales por teléfono o por e-mail. Además de esto, ocurren atenciones presenciales a prefectos, gestores, técnicos y, eventualmente, a beneficiarios que comparecen a la Senarc en la oportunidad en que están en Brasilia.

Entre las dudas más frecuentes, están la interpretación de legislación del Programa, las informaciones sobre los sistemas utilizados para la gestión del Programa y orientaciones sobre acciones para atención efectiva a las familias. El perfil de esa atención ultrapasa la disponibilidad de orientaciones padrón, comprendiendo análisis de las informaciones sobre el CadÚnico y el PBF, así como orientaciones para auxiliar en la organización de los municipios.

b) Central de Atención CAIXA

La CAIXA tiene siete centrales de atención que, además de las innumerables demandas de los servicios prestados por el banco, aclaran dudas básicas de beneficiarios sobre el Programa Bolsa Familia y el Catastro Único. Las cuestiones más frecuentes son las relacionadas con la disponibilidad de pago de beneficios y problemas con la tarjeta magnética. Los gestores, a su vez, tienen acceso a un Help Desk específico para auxiliar en la solución de cuestiones técnicas de los sistemas de la CAIXA.

c) Central de Relación Hambre Cero

La Central 0800 del MDS está vinculada a la Secretaría Ejecutiva del MDS. Cuenta actualmente con 94 posiciones de atención (Pas), siendo 75 generalistas para atención a beneficiarios, 13 especialistas para atención a gestores y 6 exclusivas para Ouvidoria. A fines de 2006, la Central fue ampliada con más 41 puestos de atención destinados a la atención de beneficiarios. Entre las demandas más frecuentes en la atención generalista se destacan la fecha de la puesta a disposición de las parcelas de pago, las cuestiones relacionadas a beneficios bloqueados y a la concesión de beneficios del Programa Bolsa Familia.

La atención denominada especialista atiende las demandas básicas de gestores municipales, coordinadores y técnicos de los municipios. Las dudas más comunes de los gestores son referentes a la interpretación de informaciones en los sistemas, reflejo de las acciones de actualización catastral en los beneficios de las familias, cuestionando también sobre donde buscar referencias para fundamentar las acciones de los municipios.

La Senarc ha trabajado para uniformizar las informaciones puestas a disposición en las centrales de atención, de manera que las orientaciones pasadas a los gestores, beneficiario y ciudadanos sean convergentes. A inicios de diciembre de 2006, hubo una reformulación completa en la base de informaciones para los beneficiarios. La reformulación demandó un esfuerzo concentrado de la Coordinación de Atención de la Senarc y contó con el apoyo de todas sus áreas técnicas.

d) Relación con el ciudadano (Ouvidoria)

A partir de mayo de 2006, la Central de Relación Hambre Cero pasó a disponer de un canal más para atención a la sociedad, por medio del incremento de canal específico para la Ouvidoria. Desde entonces el ciudadano tiene la oportunidad de registrar sus manifestaciones, que pueden ser clasificadas como reclamaciones, denuncias, críticas, sugerencias y elogios.

En 2006, la gran meta alcanzada fue la implementación de un libro de comunicación ágil entre los datos del MDS y la Ouvidoria, desde la recepción de la manifestación hasta la respuesta formal del MDS al ciudadano. En 2007 se buscó acompañar a los municipios que tuviesen reclamación registrada en la Ouvidoria, por medio de la realización de activos junto con los gestores municipales. Este trabajo demandará constante actualización e interlocución entre la Senarc y la Ouvidoria.

22 - Fue presentada alguna demanda contra el programa o contra los responsables por su implementación?. En caso que la respuesta sea afirmativa, por favor indicar las circunstancias de la demanda y el fundamento de las quejas.

La Secretaría Nacional de Renta de la Ciudadanía amplió sus acciones para garantizar la efectividad, la transparencia y el control del Programa Bolsa Familia, entre los cuales vale mencionar el perfeccionamiento del Sistema de Control de Ocurrencias implantado por la Coordinación General de Fiscalización; la informatización y la optimización de la gestión de informaciones relativas al procesamiento y acompañamiento de las denuncias, la re-evaluación del flujo y de la metodología aplicados en el tratamiento de las denuncias; las mejoras en la abertura y formalización de los procedimientos administrativos, el redimensionamiento del espacio físico, y el aumento de la capacidad operacional con incremento en el número de los técnicos.

Entre las medidas ya implantadas o en andamiento que han permitido mejoría en la actuación del área de fiscalización, se destacan la implantación de sistema de acompañamiento de denuncias, la compatibilización del control y de la agilidad conferidos por el Sistema a un cuerpo técnico más ampliado y con mayores condiciones operativas, a fin de que sean plenamente atendidas sus atribuciones legalmente establecidas; nuevos flujo y metodología aplicados en el tratamiento de las denuncias, incluyendo la priorización del tratamiento de acuerdo con la gravedad de los hechos denunciados, como también bloqueos preventivos.

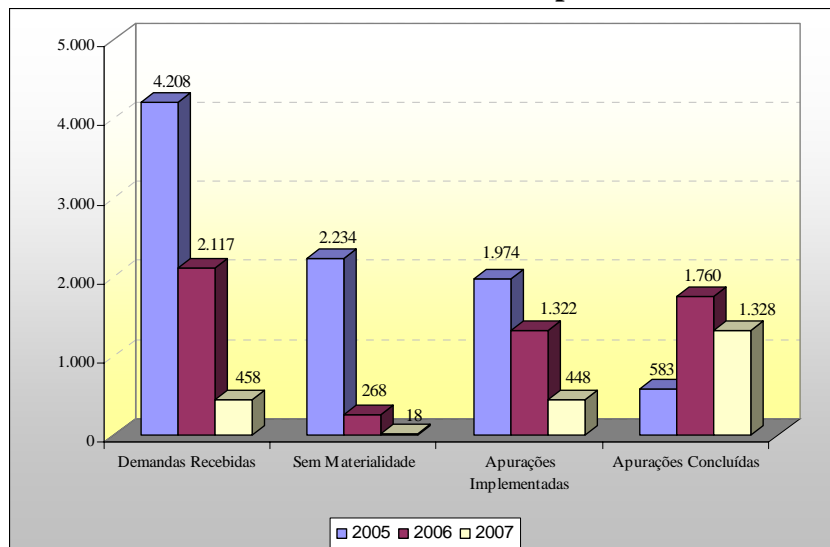
Esas medidas proporcionan buenos resultados y mejoras en el desempeño de las actividades de fiscalización, con perfeccionamiento del tratamiento a la distancia y de las apuraciones “in loco” de irregularidades en la ejecución del programa: tempestividad en la atención de consultas provenientes de la sociedad y de gestores; y aun, mejorías en el análisis de demandas oriundas de los Ministerios Públicos, de la Controladora General de la Unión y del Tribunal de Cuentas de la Unión entre otros.

Se presentan, a continuación, las acciones de acompañamiento, control y fiscalización realizadas en el ejercicio de 2007 por la Senarc:

- Demandas recibidas: 458
- Denuncias: 389
- En tratamiento: 127
- Sin tratamiento: 8
- Concluidas: 254
- Solicitación de informaciones: 69
- En tratamiento: 16
- Sin tratamiento: 2
- Atendidas: 51

El gráfico siguiente muestra el resultado del tratamiento de las demandas recibidas por la Senarc en el período 2005 a 2007, cuando, del total de 6783 denuncias recibidas, 2520 (37%) fueron sin materialidad. En relación a las apuraciones implementadas y a las apuraciones concluidas, ellas se refieren al número de procesos en desarrollo y finalizados en los respectivos ejercicios

El Gráfico 1 demuestra, pues, la reducción anual en el número de las denuncias recibidas y la caída de las denuncias sin materialidad, resultado del esfuerzo emprendido por la Senarc en lo referente a la realización de acciones proactivas, en que se implementa y/o recomienda la adopción de medidas reparadoras, después de la conclusión de los procesos de apuración, de la fiscalización de la sociedad y órganos de control y de capacitación desarrollada por la Secretaría en los estados y municipios brasileños.

Gráfico 1 - Tratamiento de demandas- comparativo 2005/2006/2007

- Demandas resueltas
- Sin (ilegibe)
- Apuraciones implementadas
- Operaciones Concluidas

Fuente: SENARC/MDS

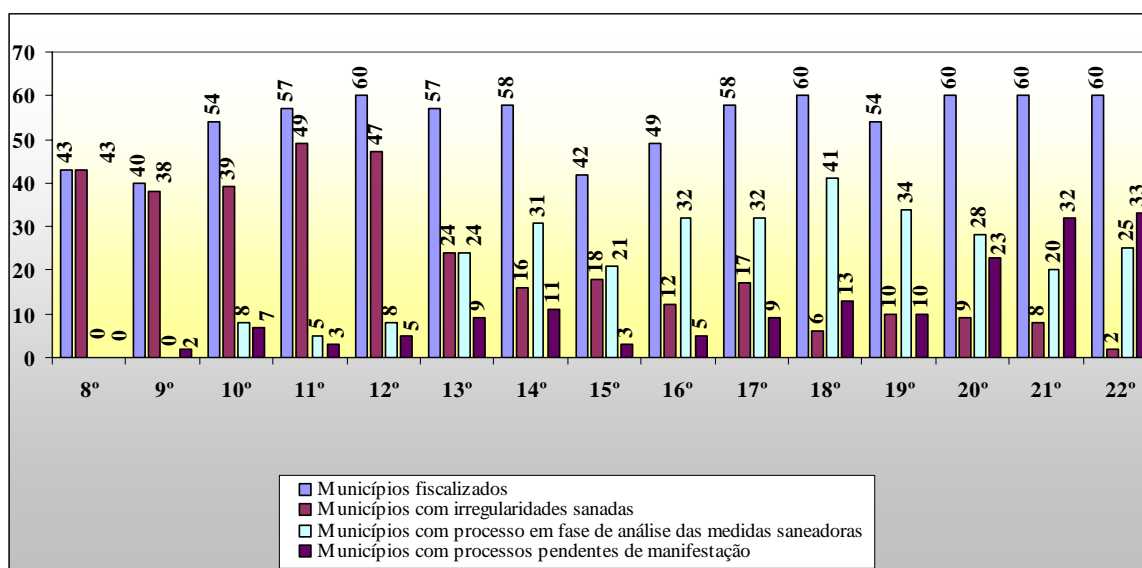
En 2007 hubo disminución de la cantidad de denuncia recibidas vía Call Center en razón del establecimiento de criterios para recepción de ellas, dentro de un formato que permita adoptar medidas con vistas a la apuración, así como en consecuencia de la intensificación en las acciones de capacitación implementadas por la Senarc en el ejercicio de 2006.

En cuanto a las acciones de fiscalización “in loco”, en 2007, fue realizada apenas una, en el municipio de Inhumas (GO) para cumplir la decisión del Tribunal de Cuentas de la Unión. La disminución del cuantitativo de este tipo de acción se justifica por el hecho de haber sido realizada apenas la de la indispensable presencia del Gestor Federal del Programa, en razón de la gravedad de los hechos denunciados.

Hasta el ejercicio de 2007, en o que atañe a la acción de fiscalización realizada por la Secretaría Federal de Control Interno de la Controladoria General de la Unión (CGU), fueron enviados a Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, los resultados de exámenes “in loco” realizados en 838 municipios. De ese total, 81 se refieren a los Sorteos Públicos números 8 a 22: 25 son Acciones de Control, 1 Auditoría Especial, 4 Demandas Especiales y 1 Demanda Externa.

Se observa que todas las fallas y disfunciones reportadas en los informes de la fiscalización de los Sorteos Públicos fueron objeto e diligencias a las municipalidades ejecutoras y al Agente Operador del Programa, para fines de manifestación sobre la reparación de las irregularidades detectadas. Como resultado, 357 diligencias ya fueron objeto de regularización, 298 se encuentran en proceso de análisis de la manifestación del gestor y 157 están a la espera de manifestación del gestor municipal, conforme el Gráfico 2.

Gráfico 2.- Status de las diligencias de apuración de las denuncias referentes a los Sorteos Públicos de la CGU.



- Municipios Fiscalizados
- Municipios con irregularidades reparadas
- Municipios con proceso en fase de análisis de las medidas reparadoras
- Municipios con procesos pendientes de manifestación

Fuente: Senarc/MDS

(v) Los estudios y evaluaciones existentes sobre los programas de transferencia de la renta

23 - Por favor enviar algún estudio, principalmente evaluaciones utilizadas para elaborar los programas.

Ver respuesta a la cuestión siguiente

24 - Por favor enviar algún estudio, principalmente evaluaciones de impacto desarrolladas después de la ejecución de los programas.

Los siguientes estudios son encaminados en anexo:

- Anexo I - “Perfil de las Familias Beneficiarias del Programa Bolsa Familia”.
- Anexo II - “La importancia del Programa Bolsa Familia en los municipios brasileños (Cuaderno de Estudios Número 1, que consiste en un análisis de datos secundarios objetivando evaluar la importancia de las transferencias del PBF en el total de ingresos del municipio)”;
- Anexo III - Sumario ejecutivo de la primera vuelta de evaluación del impacto del Programa Bolsa Familia (consiste en el análisis de los resultados de la primera vuelta de evaluación del impacto del PBF que hizo uso de metodología casi experimental).
- Anexo IV - Libro. Evaluación de Políticas y Programas del MDS - Resultados . Volumen 2 - Bolsa Familia y Asistencia Social (el libro contiene diversos artículos sobre evaluaciones del PBF, se destaca el artículo “El Impacto del Programa Bolsa Familia: Mudanzas y Continuidades en la Condición Social de las Mujeres”).