

¿Cómo funciona Bolsa Familia?

Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe

Aline Gazola Hellmann

División de Protección
Social y Salud

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-856

¿Cómo funciona Bolsa Familia?

Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe

Aline Gazola Hellmann

Septiembre 2015

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Gazola Hellmann, Aline.

¿Cómo funciona Bolsa Familia?: mejores prácticas en la implementación de programas
de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe / Aline
Gazola Hellmann.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 856)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Transfer payments—Latin America. 2. Transfer payments—Caribbean Area. 3.
Income maintenance programs—Latin America. 4. Income maintenance programs—
Caribbean Area. 5. Public welfare—Latin America. I. Banco Interamericano de
Desarrollo. División de Protección Social y Salud. II. Título. III. Serie.
IDB-TN-856

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



scl-sph@iadb.org

www.iadb.org/ProteccionSocial

¿Cómo funciona Bolsa Familia?

Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe

Aline Gazola Hellmann¹

Resumen

El Programa Bolsa Familia (PBF) es un programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) con corresponsabilidades en salud y educación implementado por el gobierno federal de Brasil desde 2003. El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) es el órgano responsable del programa y está encargado de establecer los criterios de elegibilidad y la autorización del pago a las familias. Algunas de las principales características del PBF son el foco en las familias como beneficiarias (aquellas con un ingreso menor a R\$ 154,00 mensuales por persona), beneficios variables de acuerdo a la composición familiar priorizando a niños y adolescentes, pago directo a través de una tarjeta bancaria, acceso al programa a través de la inscripción en el Cadastro Único, gestión del programa compartida con estados y municipios y la administración de cupos por municipio utilizando una estimación de las familias pobres elaborada en conjunto con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). En junio de 2015, el PBF respaldó a 13.827.369 familias que en promedio recibieron R\$167,15. A un costo de 0,5% del Producto Interno Bruto, el PBF contribuye a reducir en más de 50% la mortalidad infantil causada por problemas de desnutrición y diarrea, así como a aumentar la tasa de aprobación en educación media de 75,7% a 79,7%. Este documento es parte de una serie de estudios realizados en varios países de América Latina y el Caribe que tiene el objetivo de sistematizar el conocimiento sobre la operación de los PTMC.

Clasificación JEL: I38, N36

Palabras clave: *Programas de Transferencias Condicionadas, Brasil, Bolsa Familia, elegibilidad, focalización, inscripción de beneficiarios, sistemas de pago, inclusión financiera, verificación de condiciones, recertificación, registros de beneficiarios, estrategia de salida, graduación, inclusión productiva, atención a beneficiarios, sistemas de información, monitoreo, evaluación, coordinación intersectorial.*

¹ Aline Gazola Hellman es investigadora del Núcleo de Estudios de Tecnología, Industria y Economía Internacional y del Centro de Estudios Internacionales sobre Gobierno (CEGOV) de la Universidad Federal de Rio Grande del Sur. E-mail hellmann.aline@gmail.com. Este informe es parte de una serie de estudios sobre la operación de programas de transferencias condicionadas en varios países de América Latina y el Caribe. Ha sido elaborado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), específicamente del Estudio Económico y Sectorial "Mejores Prácticas en la Implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe" (RG-K1422). La autora agradece a Ferdinando Regalía, Marco Stampini, Pablo Ibararán y Nadin Medellín de la División de Protección Social y Salud del BID por sus comentarios y contribuciones útiles. Este trabajo no hubiera sido posible sin las contribuciones de los funcionarios y exfuncionarios del MDS que participaron en entrevistas, a ellos un agradecimiento especial. Otro agradecimiento especial al Dr. Rômulo Paés de Sousa, y a los colegas del CEGOV, en particular a Gustavo Margarites por su apoyo en la elaboración de este documento. El contenido está basado en los manuales operativos y los documentos técnicos del programa Bolsa Familia. El documento original está escrito en portugués y esta versión fue traducida por Mariana Fagundez. La responsabilidad de los errores u omisiones en el documento es sólo de la autora. Las opiniones expresadas en el documento son de la autora y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

| | |
|--|-----------|
| Contenido | |
| Lista de acrónimos | 3 |
| Lista de cuadros, figuras y tablas | 4 |
| Introducción | 5 |
| Marco institucional | 6 |
| I. Ciclo del Proyecto | 9 |
| a. <i>Identificación de los beneficiarios (elegibilidad y focalización)</i> | 9 |
| b. <i>Inscripción de los beneficiarios</i> | 10 |
| c. <i>Pagos</i> | 12 |
| Tipos y montos de beneficios que componen el PBF | 12 |
| Pago de los beneficios | 14 |
| d. <i>Verificación de las condiciones</i> | 18 |
| Proceso de acompañamiento de condiciones en la salud | 23 |
| Proceso de acompañamiento de las condiciones en la educación | 24 |
| e. <i>Relación con otros programas y servicios sociales</i> | 26 |
| Integración con otros programas de transferencia monetaria de la Unión | 26 |
| Integración con programas de transferencia monetaria de los estados | 27 |
| Integración con servicios socio-asistenciales | 28 |
| Integración con programas de inclusión productiva | 28 |
| f. <i>Actualización del padrón de beneficiarios (recertificación)</i> | 29 |
| g. <i>Criterios y reglas de salida</i> | 30 |
| Permanencia temporal en caso de aumento de los ingresos | 31 |
| Retiro voluntario y retorno garantizado | 31 |
| h. <i>"Servicio al Cliente" para Beneficiarios</i> | 31 |
| II. Cuestiones transversales | 34 |
| i. <i>Sistemas de información gerencial</i> | 34 |
| j. <i>Sistema de Monitoreo</i> | 35 |
| Monitoreo | 35 |
| Auditoría | 36 |
| k. <i>Política de evaluación</i> | 38 |
| Investigación de evaluación de impacto del programa Bolsa Familia | 40 |
| l. <i>Las diferencias en la implementación de los procesos por áreas geográficas y étnicas</i> | 42 |
| m. <i>La coordinación con los sectores de salud y educación y diferentes niveles de gobierno</i> | 43 |
| El Índice de Gestión Descentralizada (IGD) | 43 |
| Incentivos del IGDM | 45 |
| Observatorio de buenas prácticas del Programa Bolsa Familia | 46 |
| Referencias | 47 |

Lista de acrónimos

| | |
|---------|--|
| BB | Beneficio Básico |
| BV | Beneficio Variable |
| BVJ | Beneficio Variable vinculado al Adolescente |
| Caixa | Caja Económica Federal (Institución financiera del gobierno brasileño vinculada al Ministerio de Hacienda) |
| CGAF | Coordinación General de Acompañamiento y Fiscalización |
| CGU | Contraloría General de la Unión |
| CMAS | Consejo Municipal de Asistencia Social |
| CRAS | Centro de Referencia de Asistencia Social |
| CREAS | Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, por sus siglas en inglés |
| FGTS | Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio |
| ICS | Instancias de Control Social |
| IGD | Índice de Gestión Descentralizada |
| IGDM | Índice de Gestión Descentralizada Municipal |
| MDS | Ministerio do Desenvolvimento Social y Combate al Hambre |
| MEC | Ministerio da Educação |
| MS | Ministerio de la Salud |
| NIS | Número de Identificación Social |
| PBF | Programa Bolsa Familia |
| PIS | Programa de Integración Social |
| Planseq | Plan Sectorial de Calificación Profesional para los Beneficiarios del Programa Bolsa Familia |
| RF | Responsable de la Familia |
| Sagi | Secretaría de Evaluación y Gestión de Información |
| Senarc | Secretaría Nacional de Ingresos a la Ciudadanía |
| Sibec | Sistema de Beneficios al Ciudadano |
| Sicon | Sistema de Condiciones del Programa Bolsa Familia |
| SIGPBF | Sistema de Gestión del Programa Bolsa Familia |
| SUAS | Sistema Único de Asistencia Social |
| TCU | Tribunal de Cuentas de la Unión |

Lista de cuadros, figuras y tablas

| | |
|--|----|
| Cuadro 1. Síntesis de los principales resultados de las investigaciones de evaluación de impacto del PBF | 41 |
| Figura 1. Flujo de Registro del PBF | 12 |
| Figura 2. Cálculo de los beneficios del Programa Bolsa Familia | 14 |
| Figura 3. Tarjeta Bancaria Bolsa Familia | 16 |
| Figura 4. Tarjeta Social Bolsa Familia | 16 |
| Figura 5. Mensaje en el comprobante de pago de las transferencias | 18 |
| Figura 6. Mapa de acompañamiento del programa Bolsa Familia en la salud | 23 |
| Figura 7. Relación entre sistemas en el acompañamiento de condiciones en la salud | 24 |
| Figura 8. Ficha para registrar asistencia escolar | 25 |
| Figura 9. Pantalla del Sistema Presencia | 25 |
| Figura 10. Relación entre sistemas en el acompañamiento de las condiciones de educación | 26 |
| Figura 11. Ejemplo de Tarjeta Bolsa Familia en conjunto con el programa del estado de Río Grande del Sur Más Igual (RS Mais Igual) | 27 |
| Figura 12. Formulario electrónico Hable con el MDS | 32 |
| Figura 13. Panel de acompañamiento de la coyuntura de programas sociales | 36 |
| Tabla 1. Evolución de las familias atendidas por el PBF | 6 |
| Tabla 2. Estimaciones de familias con bajos ingresos (perfil Registro Único) y pobres (perfil Bolsa Familia) en la totalidad del territorio brasileño, en el estado de Río Grande del Sur y en el municipio de Porto Alegre, en 2014 | 9 |
| Tabla 3. Evolución de las líneas de pobreza y extrema pobreza del PBF desde su creación | 10 |
| Tabla 4. Configuraciones posibles de pago de los beneficios (en R\$) | 13 |
| Tabla 5. Calendario de pagos del PBF 2015 | 15 |
| Tabla 6. Diferencias entre la Tarjeta Social y la cuenta Caixa Fácil | 17 |
| Tabla 7. Condiciones del Programa Bolsa Familia | 18 |
| Tabla 8. Familia en el proceso de seguimiento de las condiciones | 19 |
| Tabla 9. Periodo de acompañamiento y registro de las condiciones del PBF | 20 |
| Tabla 10. Mensajes a los beneficiarios en los comprobantes de pago | 22 |
| Tabla 11. Cambios en los beneficios originados por la modificación de los registros | 30 |
| Tabla 12. Investigación de evaluación del PBF realizadas por Sagi/MDS | 39 |
| Tabla 13. Cálculo de las variables que componen el Factor I del IGDM | 44 |

Introducción

El Programa Bolsa Familia (PBF) es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) para familias en situación de pobreza (con un ingreso mensual por persona entre R\$ 77,01 y R\$ 154,00) y extrema pobreza (con un ingreso mensual por persona de hasta R\$ 77,00), con condiciones en las áreas de salud y educación. El PBF fue creado por el gobierno federal en 2003² con el objetivo de unificar los procedimientos de gestión y ejecución de varias acciones de transferencia monetaria que actuaban de forma superpuesta, con baja cobertura y muchas limitaciones administrativas³. Por eso, en los primeros dos años del programa (2003/2004) las dificultades fueron principalmente operativas y políticas, pues era necesario implementar un nuevo programa y al mismo tiempo administrar la herencia de los programas remanentes sin provocar una discontinuidad en el pago de los beneficios o pérdidas financieras a las familias atendidas (Cotta y Paiva, 2010:61).

El periodo siguiente, 2005/2006, estuvo marcado por la intención de complementar y perfeccionar la reglamentación del PBF, evidenciada por la publicación de un gran número de normas referentes a la concesión y pago de los beneficios, y la gestión de las condiciones, así como la iniciativa, liderada por el Ministerio de Desarrollo y Combate al Hambre (MDS), de diagnosticar la calidad de la información de los registros, seguida de una amplia movilización de los estados y municipios para la actualización y complementación de esos registros. Otro aspecto importante fue el establecimiento de las bases de la gestión descentralizada del programa, por medio de la definición de las responsabilidades de los entes federados y de la obligatoriedad de la adhesión formal de los estados y municipios al PBF (ibíd.).

Entre 2007/2008 el MDS establece que “la concesión de los beneficios del PBF tiene un carácter temporal y no genera derecho adquirido, debiendo ser la elegibilidad de las familias para recibir tales beneficios revisada obligatoriamente cada dos años”⁴. También se decide la ampliación de la población objetivo, mediante la creación del Beneficio Variable Joven (BVJ), destinado a los adolescentes de 15 a 17 años de las familias beneficiarias.

El periodo 2009/2010 se caracterizó por medidas dirigidas a la consolidación del PBF, como el perfeccionamiento de los mecanismos de dimensionamiento de la población objetivo mediante la incorporación de metodologías para evaluar la volatilidad de los ingresos de la población más vulnerable y estimar la pobreza en los territorios (Cotta y Paiva, 2010:63). Tales estudios proporcionaron la base para la expansión de la atención del PBF, con la incorporación de más de 1,6 millones de familias. Se destaca también, en ese periodo, la creación del Sistema de Gestión del Programa Bolsa Familia (SIGPBF) y la aprobación del Protocolo de Gestión Integrada de Beneficios y Servicios⁵, que define procedimientos para el acompañamiento socio-asistencial individualizado de las familias del PBF. “La estrategia de acompañamiento familiar es un marco para el PBF pues señala varios movimientos importantes: la integración entre beneficios y servicios en la prestación de la asistencia social, la aproximación entre las áreas de la asistencia, salud y educación, y la consolidación del enfoque no punitivo de las condiciones en el programa” (Cotta y Paiva, 2010:64), como será visto más adelante.

² Creado por la Medida Provisoria n° 132 del 20 de octubre de 2003, posteriormente convertido en ley por la Ley n° 10.836 del 9 de enero de 2004 y reglamentada por el Decreto n° 5.209 del 17 de setiembre de 2004.

³ Que son: el Programa Nacional de Ingresos Mínimos, vinculado a la Educación (Bolsa Escuela); el Programa Nacional de Acceso a la Alimentación; el Programa Nacional de Ingresos Mínimos, vinculado a la Salud (Bolsa Alimentación); el Programa Auxilio-Gas; y el Registro Único del Gobierno Federal (Registro Único).

⁴ Artículo 21 del Decreto 6.392 del 12 de marzo de 2008.

⁵ Más información en http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/Protocolo_de_Gestaa3o_internet.pdf

A partir de 2011 el PBF integra el Plan Brasil Sin Miseria⁶, que agrega varios programas para combatir la pobreza, organizados a partir de tres ejes: 1) garantía de ingresos, 2) acceso a servicios públicos (en las áreas educación, salud, asistencia social, saneamiento y energía eléctrica) e 3) inclusión productiva. El programa también amplía su presupuesto y, con esto, la atención a más familias (Tabla 1). En diciembre de 2014, por ejemplo, el Programa Bolsa Familia favoreció a 14 millones de familias que recibieron beneficios por un monto promedio de R\$ 169,03. Según el MDS, más de R\$ 2 billones fueron transferidos por el gobierno federal en beneficios a las familias atendidas solamente en ese mes.

Tabla 1. Evolución de las familias atendidas por el PBF

| Año | Número de familias |
|------|--------------------|
| 2010 | 12,78 millones |
| 2011 | 13,35 millones |
| 2012 | 13,90 millones |
| 2013 | 14,09 millones |
| 2014 | 14,00 millones |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la herramienta "Informe de Datos Sociales".

La consolidación de Bolsa Familia contribuyó a la homogeneización de criterios de los programas de transferencia condicionada; al acceso de las familias a los servicios de asistencia social; a la definición de un estándar de referencia para la concesión de beneficios, modelo de gestión y de pago, en políticas públicas para otras áreas como seguridad, cultura y deportes; a la creación de un paradigma para el registro de la población objetivo de políticas públicas, el Registro Único, y de la Tarjeta Bolsa Familia como vehículo para recibir los beneficios financieros públicos, (Paes-Sousa, 2013) (más información sobre evaluaciones del PBF en la sección k).

En 2014, Bolsa Familia fue señalado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) como una de las principales estrategias adoptadas por Brasil que resultaron en la superación del hambre, retirando así al país del mapa del hambre mundial. En el mismo año, Brasil ganó el *I Premio por Desempeño Extraordinario en Seguridad Social (Award for Outstanding Achievement in Social Security)*, concedido por la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), debido al carácter innovador para la reducción de la pobreza traído por este programa.

Marco institucional

La Secretaría Nacional de Ingresos de la Ciudadanía (Senarc), del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), es el organismo responsable del PBF. A ella le corresponde crear normas para la ejecución del programa; definir el monto de los beneficios; establecer el diálogo con los municipios; definir y seguir contrapartidas; estipular metas y, así, proponer el presupuesto anual del PBF; definir cuotas por municipio (con base en los estudios del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística); establecer sociedades con los estados y con otros organismos del gobierno federal; y acompañar el curso del programa y evaluarlo regularmente.⁷ La Senarc también establece criterios para quienes reciben y cuánto recibe y define el cuestionario del Registro Único de los Programas

⁶ Creado por el gobierno federal, a través del [Decreto 7.492 del 2 de junio de 2011](#). Su objetivo fue retirar a los brasileños que aún vivían en la extrema pobreza, incluso luego de diez años de Bolsa Familia. La meta fue conseguirlo para 16,2 millones de brasileños hasta 2014. Una de las estrategias para cumplir la meta fue la Búsqueda Activa (equipo de profesionales que salen a buscar familias que encajen en la población objetivo para registrarlas e incluirlas en los programas).

⁷ Las evaluaciones más robustas del PBF, como las realizadas en 2005 y 2009, cuentan con el apoyo de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (Sagi), también del MDS.

Sociales del Gobierno Federal (Cadastro Único)⁸ y los criterios para la suspensión y corte de los beneficios, entre otras varias definiciones de parámetros operacionales.

El Registro Único es un instrumento (formulario) utilizado para reunir información sobre las familias de bajos ingresos (que viven con hasta medio salario mínimo por persona o tres salarios mínimos de ingresos totales). Su utilización es obligatoria para todos los programas sociales federales dirigidos a la población en dicha franja de ingresos. Senarc es el organismo responsable de coordinar, acompañar y supervisar la implantación y la ejecución del Registro así como evaluar la calidad de su información y definir estrategias para su perfeccionamiento. Estar inscrito en el Registro Único es, por lo tanto, obligatorio para quienes quieran acceder al PBF (Brasil, 2014a y 2014b).

La Caja Económica Federal (Caixa) es el Agente Operador del Registro Único, responsable de desarrollar el Sistema del Registro Único, procesar los datos de inscripción y atribuirle el Número de Identificación Social (NIS)⁹ a cada persona registrada; enviar los formularios de registro a los municipios; capacitar gestores y técnicos para la operación del Sistema de Registro Único, y proporcionarle atención operativa a los municipios, entre otras atribuciones. También es competencia de la Caixa generar la lista de beneficiarios del PBF (de acuerdo con los criterios establecidos por el MDS y considerando el estimado establecido de bolsas para el municipio) y gestionar el pago (más información en la sección c). La Caixa también es responsable del Sistema de Gestión de los Beneficios (más información en la sección j) (Brasil, 2014a y 2014b).

El Ministerio de la Salud (MS) es responsable de monitorear el cumplimiento de las condiciones en el área de la salud y enviar la información al Senarc. De la misma manera, el Ministerio de Educación (MEC) es responsable del análisis del cumplimiento de las condiciones de esa área.

La implementación del PBF se realiza de forma compartida por los estados, municipios y el Distrito Federal, que se adhieren al PBF de forma voluntaria. Al municipio le corresponde, entre otros, realizar el registro de la población de bajos ingresos y la actualización del Registro Único; la gestión de beneficios y el acompañamiento de las condiciones; asumir la interlocución entre la municipalidad, la Coordinación de los Estados del PBF y el MDS para la plena implementación del programa; coordinar la relación entre las secretarías municipales de asistencia social, salud y educación. Al estado le corresponde apoyar la gestión municipal de condiciones del PBF, sistematizar y analizar la información; movilizar la red de estados para poner a disposición información sobre asistencia escolar¹⁰ y auxiliar en el acompañamiento en las áreas de salud y asistencia social, entre otros. El MDS estimula el perfeccionamiento de la gestión descentralizada enviando recursos financieros a los entes federados. Ese envío está condicionado al buen desempeño de la gestión del PBF y del Registro Único (Brasil, 2014 a).

Finalmente, vale destacar el papel del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS)¹¹. “El SUAS ofreció tanto un ambiente institucional para la implementación del Registro Único a nivel local (municipal), como una interfaz directa con las familias beneficiarias, mediante sus

⁸ Creado por el Decreto nº 3.877 del 24 de julio de 2001 y revocado por el Decreto nº 6.135 de 2007.

⁹ El NIS es personal e intransferible. La atribución de ese número es realizada de forma integrada con otros sistemas gubernamentales, como el Programa de Integración Social (PIS).

¹⁰ En Brasil, de manera general, la educación preescolar es responsabilidad del municipio, la educación primaria es responsabilidad del estado y la educación universitaria, del gobierno federal. Fuente: [Ley Nº 9.394 del 20 de diciembre de 1996](#).

¹¹ El SUAS organiza las acciones de asistencia social en dos tipos de protección social. La primera es la Protección Social Básica, destinada a la prevención de riesgos sociales y personales, por medio de la oferta de programas, proyectos, servicios y beneficios a individuos y familias en situación de vulnerabilidad social, ofrecida en los Centros de Referencia en Asistencia Social (CRAS). La segunda es la Protección Social Especial, destinada a familias e individuos que ya se encuentran en situación de riesgo y que tuvieron sus derechos violados por situaciones de abandono, maltrato, abuso sexual, uso de drogas, entre otros aspectos, ofrecida en los Centros de Referencia Especial en Asistencia Social (CREAS). <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>

equipos y equipamientos públicos, en especial en los Centros de Referencia en Asistencia Social (CRAS)” (Jaccoud, 2014:642). De hecho, es principalmente en el ámbito de los CRAS y por la actuación de sus equipos que se realizan acciones estratégicas de Bolsa Familia: registro y actualización de los registros de las familias en situación de pobreza y acompañamiento socio-asistencial individualizado de las familias en situación de incumplimiento de las condiciones, entre otros.

I. Ciclo del Proyecto

a. Identificación de los beneficiarios (elegibilidad y focalización)

El criterio de elegibilidad del PBF es el ingreso familiar *per cápita* (suma de todos los ingresos de todos los miembros de la familia dividida entre el número de miembros), declarada en el Registro Único. Todas las familias que viven en situación de pobreza (ingreso mensual por persona entre R\$ 77,01 y R\$ 154,00) y extrema pobreza (ingreso mensual por persona de hasta R\$ 77,00) son elegibles para el PBF. La ley de creación del PBF define familia “como una unidad nuclear, eventualmente ampliada por otros individuos que con ella posean lazos de parentesco o afinidad, que forme un grupo doméstico, viviendo bajo el mismo techo y que se mantenga por la contribución de sus miembros”.

El PBF es un programa focalizado en las familias que viven en situación de pobreza o extrema pobreza dentro de cada municipio (no tiene una base nacional). Para cada municipio, fue establecida una estimación del número de familias viviendo en esas situaciones, calculada con base en los datos del Censo Demográfico y de la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD), ambos ejecutados por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE)¹² (Tabla 2).

Tabla 2. Estimaciones de familias con bajos ingresos (perfil Registro Único) y pobres (perfil Bolsa Familia) en la totalidad del territorio brasileño, en el estado de Río Grande del Sur y en el municipio de Porto Alegre, en 2014

| | Brasil | Estado de Río Grande del Sur | Municipio de Porto Alegre | Año base |
|--|------------|------------------------------|---------------------------|----------|
| Estimativo de familias de bajos ingresos Perfil Registro Único* | 20.094.955 | 776.569 | 75.958 | 2010 |
| Estimativo de familias pobres y extremadamente pobres Perfil Bolsa Familia | 13.738.415 | 461.062 | 45.580 | 2010 |

Nota: * Para el Registro Único, las familias clasificadas como de bajos ingresos son aquellas con un ingreso mensual de hasta medio salario mínimo por persona o familias con tres salarios mínimos de ingresos mensuales totales.

Fuente: Elaborado con base en la herramienta Informe de Datos Sociales en diciembre de 2014.

Así, la cantidad de familias habilitadas en el PBF está limitada por la estimación calculada para cada municipio, siendo la estimación nacional la suma de todas las estimaciones municipales. El ingreso de las familias al programa obedece al siguiente orden: primero, las familias consideradas prioritarias; segundo, las familias con menor ingreso mensual por persona; y tercero, las familias con mayor número de niños y adolescentes de 0 a 17 años. Son consideradas familias prioritarias en el PBF las familias quilombolas (grupos étnico-raciales, según criterios de auto-identificación, con trayectoria histórica propia, dotadas de relaciones territoriales específicas, con presunción de ancestros negros relacionada con la resistencia a la opresión sufrida históricamente), familias indígenas, familias de recicladores, familias en situación de trabajo infantil y familias con integrantes liberados de situaciones análogas al del trabajo esclavo. Esas familias, atendiendo siempre al criterio de los ingresos, recibirán el beneficio, aunque el número de beneficiarias estimadas para ese municipio ya haya sido alcanzado.

¹² Es posible consultar estos estimativos en la herramienta Informe de Datos Sociales (RI Social), disponibles en línea en el MDS: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php?file=entrada&relatorio=153>.

Los ingresos son auto-declarados por el responsable de la unidad familiar (RF) al agente registrador del municipio. En caso de irregularidades, le compete al Senarc¹³ la coordinación de la acción de fiscalización, cuyo objetivo es aclarar la conducta dolosa del agente público responsable de la organización y el mantenimiento del Registro Único, así como la del beneficiario que haya cobrado indebidamente (arts. 14 y 14-A de la Ley n° 10.836, de 2004).

Las líneas de la pobreza adoptadas por el PBF tuvieron como referencia el salario mínimo vigente en la época de su creación (R\$ 200,00): un cuarto de salario mínimo por persona para la línea de extrema pobreza y medio salario mínimo por persona para la línea de pobreza. No está prevista una periodicidad para el reajuste de estas líneas, que puede ser realizado por un acto discrecional del Ejecutivo, y el reajuste no está vinculado al salario mínimo (Tabla 3). En la práctica, las líneas vienen siendo reajustadas por el índice de precios y, en ese sentido, se han comportado como líneas de pobreza absoluta, es decir, se refieren a mínimos absolutos para la supervivencia y no evolucionan con el tiempo ni con el desarrollo económico de la sociedad (Cotta; Paiva, 2010, p. 79).

Tabla 3. Evolución de las líneas de pobreza y extrema pobreza del PBF desde su creación

| | Ene. 2004 | Abr. 2006 | Abr. 2009 | Jul. 2009 | Abr. 2014 |
|-----------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Legislación | Ley n° 10.836 | Decreto 5.749 | Decreto 6.824 | Decreto 6.917 | Decreto 8.232 |
| Pobreza extrema | hasta R\$ 50,00 | hasta R\$ 60,00 | hasta R\$ 69,00 | hasta R\$70,00 | hasta R\$77,00 |
| Pobreza | de R\$ 50,00 a R\$ 100,00 | de R\$ 60,00 a R\$ 120,00 | de R\$ 69,00 a R\$ 137,00 | De R\$ 70,00 a R\$ 140,00 | De R\$ 77,00 a R\$154,00 |

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación.

La habilitación, selección y concesión de beneficios suceden de forma automática e impersonal por medio del Sistema de Gestión de Beneficios, administrado por el agente operador de Bolsa Familia, la Caja Económica Federal (Caixa), con base en los criterios establecidos por el MDS.

b. Inscripción de los beneficiarios

Para ser beneficiario del PBF la familia debe cumplir el criterio de ingresos y estar inscrita en el Registro Único. Las familias brindan la información en una entrevista con un agente registrador. El proceso de registro es gratuito, continuo, se da en tres etapas y es responsabilidad del municipio.

En la primera etapa tiene lugar la identificación y localización de las familias, que puede suceder de dos maneras. La primera posibilidad es que las familias interesadas acudan al municipio para registrarse. El municipio decide dónde y cuántos serán los puestos (fijos o itinerantes) de atención para el registro de las familias. La segunda posibilidad es que los gobiernos municipales realicen una Búsqueda Activa, o sea, utilicen datos secundarios, tales como el Censo Demográfico, para estimar el número y la concentración geográfica de familias de bajos ingresos, con especial atención a aquellas en situación de extrema pobreza. Luego de la recopilación, trabajadores sociales y registradores capacitados visitan

¹³ A través de la Coordinación General de Acompañamiento y Fiscalización (CGAF), subordinada al Departamento de Operación (Deop) y también de las administraciones municipales, por medio de la gestión local del PBF.

los domicilios para el registro de esas familias. Hasta septiembre de 2014, el 77% de los registros fueron realizados sin visita domiciliaria y el 6,1% fueron realizados con visita domiciliaria; el 16,9% de los registros no contenían información sobre la forma de recopilación¹⁴.

La segunda etapa consta de la realización de entrevistas y recopilación de información (completar el formulario del Registro Único). La entrevista es conducida por un entrevistador¹⁵, que pregunta y completa el registro (que es en papel) de acuerdo con las respuestas proporcionadas por el RF. El RF debe tener, como mínimo, 16 años y ser, preferentemente, mujer. La información proporcionada por el RF es auto-declarada y le corresponde al entrevistador aceptarlas. Adicionalmente, el RF es advertido de su responsabilidad de decir la verdad, bajo pena de perder el derecho de acceder a programas gubernamentales.

El formulario está compuesto de dos partes. La primera parte se refiere a las características de la familia y domicilio en que esta reside, tales como: composición familiar; dirección y características del domicilio; acceso a servicios públicos de agua, saneamiento y energía eléctrica; gastos mensuales; pertenencia a grupos tradicionales y específicos; y vinculación a programas sociales, entre otros. La segunda parte se refiere a las características de cada uno de los componentes de la familia: escolaridad; situación en el mercado de trabajo; deficiencias; documentación civil; ingresos, entre otros.

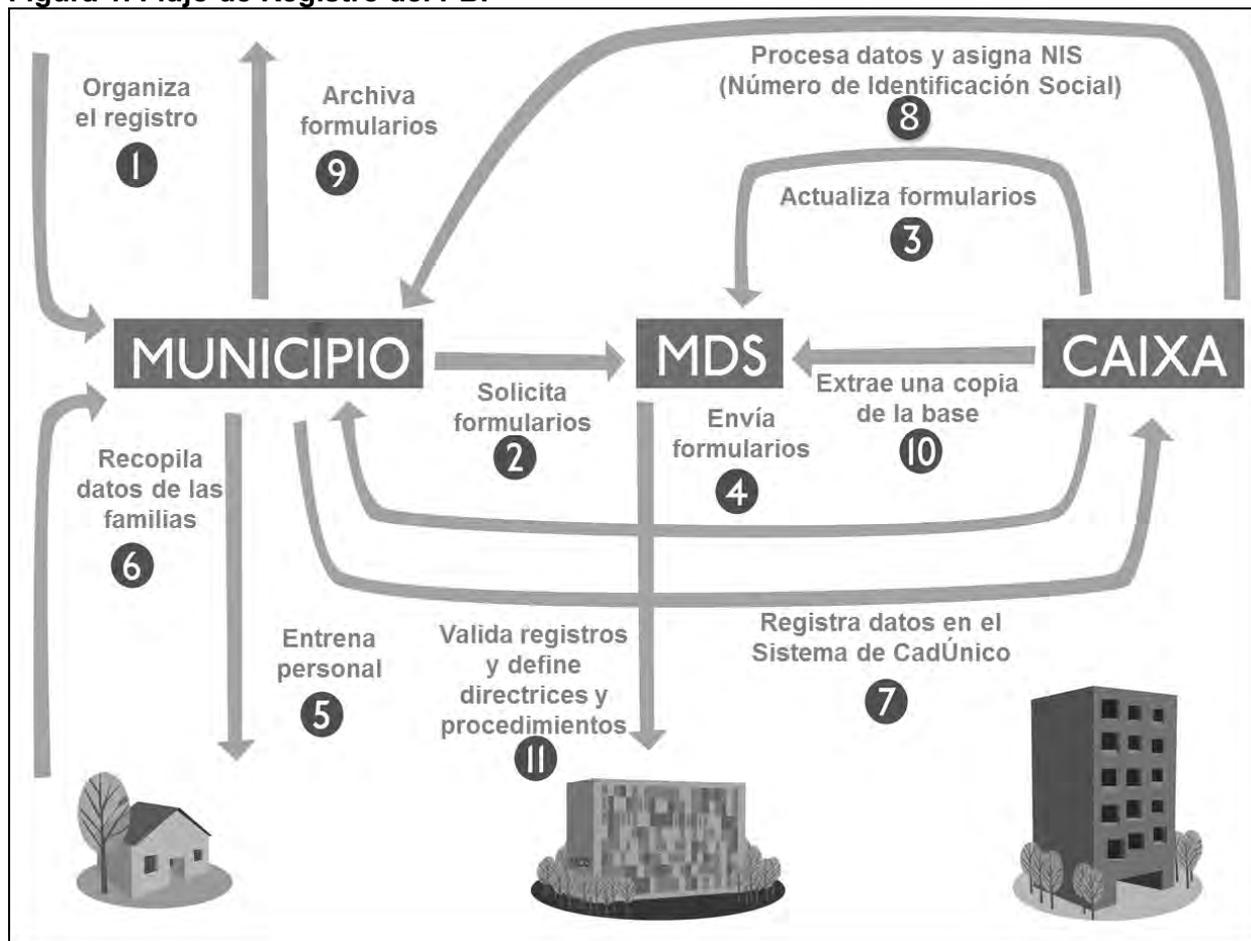
La tercera etapa consiste en la digitalización de la información recopilada en el Sistema de Registro Único. El registro solamente está completo cuando la información recopilada es introducida en el sistema por el municipio. En el momento de la inclusión del Registro en el sistema, un Número de Identificación Social (NIS) es generado automáticamente para cada miembro de la familia.

Asimismo, el municipio es el encargado de actualizar periódicamente los datos de las familias registradas (cada 24 meses), así como verificar inconsistencias. En ese sentido la recertificación es una condición para la continuidad del pago del beneficio. Todo el flujo de registro puede ser visualizado en la Figura 1.

¹⁴ Datos del Registro Único V7, de septiembre de 2014.

¹⁵ El entrevistador debe estar capacitado para completar el Registro. Para los casos de dudas, el MDS produjo el *Manual del Entrevistador*, que detalla el paso a paso para la realización de las entrevistas.

Figura 1. Flujo de Registro del PBF



Fuente: Senarc/MDS.

c. Pagos

Tipos y montos de beneficios que componen el PBF

Existen cuatro tipos de beneficios que componen el monto que una familia recibe mensualmente por el PBF. La elegibilidad para cada uno de esos beneficios depende de los ingresos y de la composición familiar.

El Beneficio Básico (BB) (R\$ 77,00) está destinado exclusivamente a familias en situación de extrema pobreza. Este beneficio no depende de la composición familiar. Las familias en situación de pobreza no reciben este beneficio.

El Beneficio Variable (BV) (R\$ 35,00) se concede a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza que tengan en su composición mujeres embarazadas o en etapa de lactancia y/o niños y adolescentes de hasta 15 años. Cada familia puede recibir hasta cinco de estos beneficios.

El Beneficio Variable Vinculado al Adolescente (BVJ) (R\$ 42,00) es concedido a familias en situación de pobreza y extrema pobreza que tengan jóvenes entre 16 y 17 años entre sus miembros. Cada familia puede recibir hasta dos BVJ. La familia del adolescente beneficiario continúa recibiendo, regularmente, los pagos del beneficio hasta el mes de diciembre del año en que el adolescente cumpla 18 años.

La Tabla 4 presenta las configuraciones posibles de pago de esos beneficios para familias extremadamente pobres y pobres.

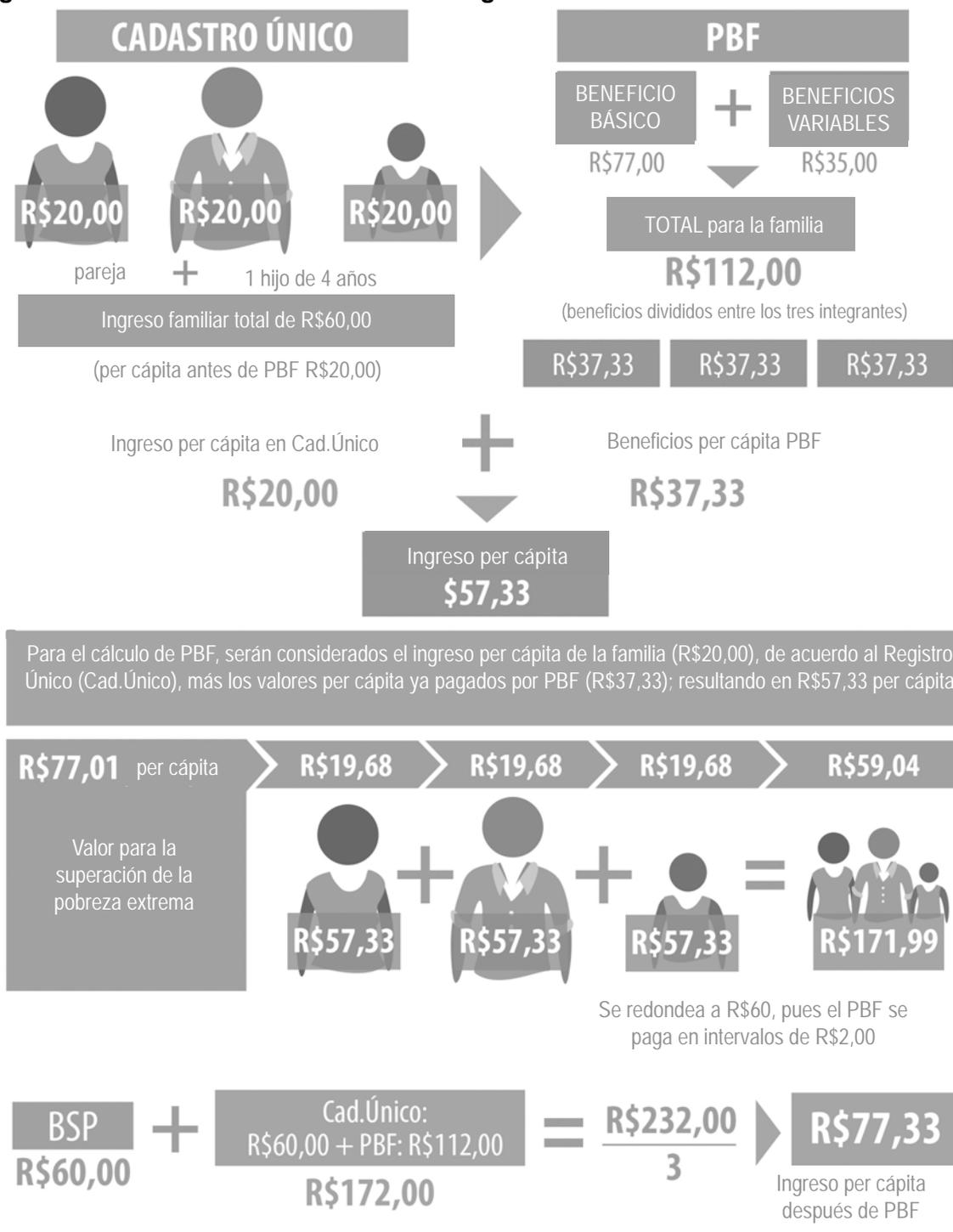
Tabla 4. Configuraciones posibles de pago de los beneficios (en R\$)

| Número de embarazadas, en lactancia, niños y adolescentes de hasta 15 años | Jóvenes de 16 y 17 años | Tipo de beneficio | Valor del beneficio para familias EXTREMADAMENTE POBRES | Valor del beneficio para familias POBRES (calculado sin el beneficio básico, que se le paga solamente a los extremadamente pobres) |
|--|-------------------------|-------------------|---|--|
| 0 | 0 | BB | 77,00 | - |
| 1 | 0 | BB + 1 BV | 112,00 | 35,00 |
| 2 | 0 | BB + 2 BV | 147,00 | 70,00 |
| 3 | 0 | BB + 3 BV | 182,00 | 105,00 |
| 4 | 0 | BB + 4 BV | 217,00 | 140,00 |
| 5 | 0 | BB+ 5 BV | 252,00 | 175,00 |
| 0 | 1 | BB + 1 BVJ | 119,00 | 42,00 |
| 1 | 1 | BB + 1 BV+ 1 BVJ | 154,00 | 77,00 |
| 2 | 1 | BB+ 2 BV+ 1 BVJ | 189,00 | 112,00 |
| 3 | 1 | BB + 3 BV + 1 BVJ | 224,00 | 147,00 |
| 4 | 1 | BB+ 4 BV+ 1 BVJ | 259,00 | 182,00 |
| 5 | 1 | BB + 5 BV + 1 BVJ | 294,00 | 217,00 |
| 0 | 2 | BB + 2 BVJ | 161,00 | 84,00 |
| 1 | 2 | BB + 1 BV + 2 BVJ | 196,00 | 119,00 |
| 2 | 2 | BB+ 2 BV + 2 BVJ | 231,00 | 154,00 |
| 3 | 2 | BB+ 3 BV + 2 BVJ | 266,00 | 189,00 |
| 4 | 2 | BB+ 4 BV + 2 BVJ | 301,00 | 224,00 |
| 5 | 2 | BB + 5 BV+ 2 BVJ | 336,00 | 259,00 |

Fuente: Adaptado de Manual de Gestión de Bolsa Familia (Brasil, 2014a).

Finalmente, el Beneficio de Superación de la Extrema Pobreza (BSP) está destinado a familias que, incluso recibiendo los demás beneficios correspondientes a su composición familiar, no sobrepasan la línea de la extrema pobreza. El BSP se calcula caso a caso. Por ejemplo: en una familia compuesta por una pareja y un hijo de cuatro años, los ingresos *per cápita* son R\$ 20,00, o sea, los ingresos familiares totales son de R\$ 60,00, por debajo de la línea de extrema pobreza (R\$ 77,00). Siendo así, el valor del beneficio será el necesario para que los ingresos familiares *per cápita* alcancen el mínimo establecido por el PBF, es decir, R\$ 172,00, tal como muestra la Figura 2.

Figura 2. Cálculo de los beneficios del Programa Bolsa Familia



Fuente: Manual de Gestión de Bolsa Familia (Brasil, 2014a, p. 69).

Pago de los beneficios

Los beneficios se pagan mensualmente, de forma escalonada, en los últimos diez días hábiles de cada mes, siguiendo un calendario nacional (Tabla 5), definido por el último dígito del NIS del RF, que es el titular de la tarjeta Bolsa Familia. La tarjeta posee 13 dígitos; sin embargo, solamente los 11 primeros corresponden al NIS.

El beneficio puede ser cobrado en las agencias de la Caixa, en las casas de loterías, sucursales bancarias autorizadas, cajeros automáticos y en las agencias de Correos, y queda disponible para retirar por 90 días. De no ser retirado, será devuelto por la Caixa al MDS (Brasil, 2010c).

Tabla 5. Calendario de pagos del PBF 2015

| Mes/Día | NIS terminado en: | | | | | | | | | |
|------------|-------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 0 |
| Enero | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 |
| Febrero | 12 | 13 | 18 | 19 | 20 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 |
| Marzo | 18 | 19 | 20 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 30 | 31 |
| Abril | 16 | 17 | 20 | 22 | 23 | 24 | 27 | 28 | 29 | 30 |
| Mayo | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 |
| Junio | 17 | 18 | 19 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 29 | 30 |
| Julio | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 |
| Agosto | 18 | 19 | 20 | 21 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 31 |
| Septiembre | 17 | 18 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 28 | 29 | 30 |
| Octubre | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 |
| Noviembre | 17 | 18 | 19 | 20 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 30 |
| Diciembre | 10 | 11 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 21 | 22 | 23 |

Fuente: Portal electrónico de Caixa, <http://www1.caixa.gov.br/app/Calendario/calendario.html>.

La lista de familias que recibirán el beneficio, el pago de beneficios y la administración del Sistema de Gestión de Beneficios¹⁶ es hecha por la Caixa, con base en los criterios establecidos por el MDS. La hoja de pagos contiene la identificación de los beneficiarios, los tipos y montos de los beneficios que se pagarán en cada mes.

El plazo para la entrega de las tarjetas es de 30 a 45 días luego de que la familia haya sido incluida en la lista de beneficiarios. Ante la imposibilidad de utilizar la tarjeta magnética, los beneficiarios pueden obtener el beneficio en cualquier agencia de la Caixa mediante la presentación de cualquiera de los siguientes documentos: cédula de identidad, licencia de conducir, carnet de trabajo y seguridad social o registro profesional, certificado de nacimiento o de matrimonio.

Las tarjetas son enviadas sin la contraseña electrónica. Para registrar una contraseña, los beneficiarios deben acudir a una agencia de la Caixa con la correspondencia recibida y un documento de identificación con foto. Solamente después de la activación de la tarjeta, que es hecha mediante el registro de la contraseña individual, las familias podrán recibir los beneficios en todos los locales autorizados de la Caixa. Sin la activación de la tarjeta, el retiro solamente puede ser realizado en agencias de la Caixa. En caso de no haber agencias en la localidad de residencia del beneficiario, este debe ir hasta el municipio más próximo para activar la tarjeta. Si el titular estuviera impedido de realizar, temporalmente, el retiro del beneficio, el gestor municipal debe emitir una declaración que le dé a un tercero el derecho de realizar el retiro, mediante la presentación de un documento de identificación (Brasil, 2014a).

¹⁶ El Sistema de Gestión de Beneficios permite que los gestores municipales tengan autonomía para realizar bloqueos, desbloqueos, cancelaciones y revertir cancelaciones de beneficios.

En municipios medianos y grandes la tarjeta se entrega por correo postal, directamente en la residencia de la familia, al RF, en el domicilio declarado en el Registro Único. En ese caso, el Correo realiza tres intentos. De no ser posible entregar la tarjeta, estas son devueltas a la agencia de la Caixa más cercana a la dirección del beneficiario. En municipios donde no hay entrega a domicilio, el Correo mantiene las tarjetas en sus agencias o corresponsales postales a disposición del RF. Luego de 20 días, las tarjetas que no han sido retiradas son enviadas a la agencia Caixa vinculada al municipio del beneficiario. Con la tarjeta el beneficiario recibe el Acuerdo de Responsabilidad¹⁷ e información importante sobre el Programa Bolsa Familia (funcionamiento, responsabilidad de las familias y los medios para entrar en contacto con el MDS y con la Caixa).

Los gestores municipales del PBF pueden crear alternativas junto a la Caixa para la entrega de las tarjetas a los beneficiarios que no fueron encontrados por el Correo, tales como: visita domiciliaria para dar aviso de la llegada de la tarjeta; apoyo de las escuelas para avisar a los padres la llegada de la tarjeta; apoyo de los agentes comunitarios de salud para entregar los avisos; utilización de carteles de aviso en lugares públicos; publicidad en medios masivos como periódicos, radios, automóviles con altoparlantes y televisión. El gestor local del PBF también puede organizar eventos puntuales y específicos para la entrega de las tarjetas por parte de la Caixa, siempre que haya por lo menos 50 tarjetas para ser entregadas (Brasil, 2014a).

Cuando la localidad no cuenta con canales de pago, la Caixa debe enviar un funcionario o equipo móvil, con una frecuencia coordinada con el gestor municipal; poner a disposición un canal de pagos en municipios vecinos, con una distancia que no supere los 30 kilómetros; o coordinar otros medios con la gestión municipal del PBF.

En octubre de 2009 fue lanzado el Proyecto de Inclusión Bancaria de los Beneficiarios de Bolsa Familia, lo que permitió que los beneficiarios abrieran una cuenta bancaria simplificada en la Caixa Económica Federal llamada Caixa Fácil. Esta modalidad fue desarrollada específicamente para personas que realizan movimientos financieros reducidos, como es el caso los usuarios PBF. Los beneficiarios reciben el beneficio directamente en la cuenta corriente y pueden realizar varios retiros, en las fechas de su preferencia, con un límite de cuatro retiros por mes, pero sin talón de cheques. La tarjeta también permite acceder a servicios financieros como microcrédito, ahorro y seguros. La cuenta está exenta de tasas bancarias y la apertura es espontánea. Los beneficiarios que no tienen interés en obtener la cuenta Caixa Fácil (Figura 3) continúan cobrando con la tarjeta del PBF, también llamada Tarjeta Social (Figura 4).

Figura 3. Tarjeta Bancaria Bolsa Familia



Fuente: MDS

Figura 4. Tarjeta Social Bolsa Familia



Fuente: MDS

¹⁷ El Acuerdo de Responsabilidad es elaborado por la Caixa y se refiere apenas al uso de la tarjeta. El beneficiario debe firmar el acuerdo y entregarlo en la agencia de la Caixa cuando vaya a activar el uso de la tarjeta. No hay sanción en caso de que el Acuerdo no se devuelva firmado.

El beneficiario que escoja Caixa Fácil no debe deshacerse de la Tarjeta Social, ya que la Tarjeta Social contiene el NIS del beneficiario, permite consultar sobre otros programas de gobierno (seguro de desempleo, abono salarial, extracto del FGTS¹⁸, y saldo y retiros del PIS¹⁹), y permite el retiro del beneficio en la cuenta corriente Caixa Fácil. La Tabla 6 presenta las diferencias entre el pago con Tarjeta Social y con la tarjeta Caixa Fácil.

Tabla 6. Diferencias entre la Tarjeta Social y la cuenta Caixa Fácil

| Ítem | Tarjeta Social Bolsa Familia (Tarjeta Social) | Tarjeta Bancaria Bolsa Familia (Cuenta Caixa Fácil) |
|--|---|--|
| Procedimiento para acceder a la tarjeta | Emitida automáticamente, a partir del ingreso del beneficiario al Programa. | Emitida para los titulares del PBF que hayan optado voluntariamente por recibir los beneficios del Programa directamente en la Cuenta Caixa Fácil. |
| Recepción de la Tarjeta | Principalmente vía Correos o retiro en agencias de la Caixa. | |
| Activación de la tarjeta y registro de la contraseña | Contraseña de seis dígitos. Registrada por el titular en una agencia o casa de loterías luego de haber recibido la tarjeta. | Contraseña de cuatro dígitos. Registrada en el momento de la apertura de la cuenta. |
| Retiro de los beneficios | Solamente un único retiro del importe total. | Retiro parcial o total. Hasta cuatro retiros mensuales no generan el cobro de la tarifa bancaria. |
| Validez de la cuota de beneficio | Noventa días para ser retirado. Luego de ese plazo, las cuotas no retiradas son devueltas a los cofres públicos. | No hay plazo para el retiro. |
| Actividades de administración de beneficios | Beneficio sometido a las reglas de gestión de beneficios del PBF (cancelación, bloqueo y suspensión). | |
| Calendario de pagos | El depósito de las cuotas mensuales será realizado en la misma fecha prevista en el Calendario de Pagos del PBF. | |
| Valor de los beneficios | El valor de los beneficios del PBF y su composición continúan siendo los mismos. | |

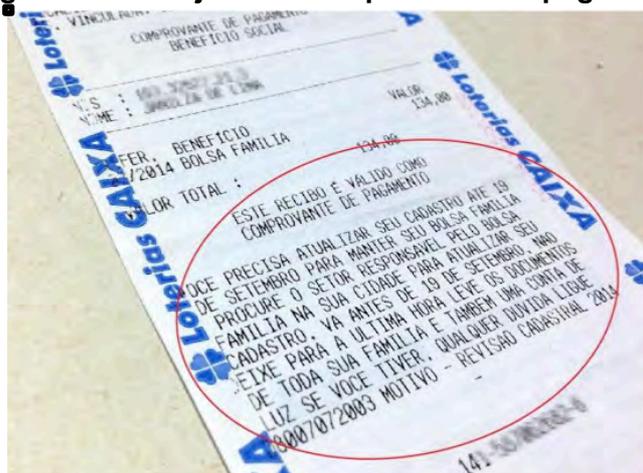
Fuente: MDS.

Luego del retiro del beneficio, se genera automáticamente un extracto de pago (Figura 5) que tiene dos funciones: 1) ser el comprobante de pago; y 2) ser un instrumento de comunicación entre Senarc y los beneficiarios del programa, a través de mensajes impresos en el recibo. Los mensajes pueden abordar diversos temas, como información sobre la situación del beneficio de la familia o la necesidad de actualización de los datos del registro.

¹⁸ El Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS) fue creado por el Gobierno Federal en 1966, con el objetivo de proteger al trabajador despedido sin justa causa. A principio de cada mes, los empleadores depositan, en cuentas vinculadas al contrato de trabajo y abiertas en la Caixa, el valor correspondiente al 8% del salario de cada funcionario. La suma es entregada al trabajador cuando se produce el despido. <http://www.caixa.gov.br/beneficios-trabajador/fgts/Paginas/default.aspx>.

¹⁹ El Programa de Integración Social (PIS) es un abono salarial gestionado por el Ministerio de Hacienda, pero puede ser retirado en situaciones especiales.

Figura 5. Mensaje en el comprobante de pago de las transferencias



Mensaje del recibo:

“Usted debe actualizar su Registro antes del 19 de septiembre para mantener su Bolsa Familia. Diríjase al sector responsable de Bolsa Familia en su ciudad para actualizar su Registro. Vaya antes del 19 de septiembre. No lo deje para último momento. Lleve los documentos de toda la familia y también una cuenta de luz en caso de que la tenga. Ante cualquier duda llame al 08007072003 Motivo – revisión de registro de datos 2014.

Fuente: MDS

La conciliación bancaria es, simplemente, la verificación de las cuentas bancarias con el control financiero interno. De esta forma, Senarc, mediante información actualizada por la Caixa, supervisa mensualmente la efectividad de pago de Bolsa Familia. El seguimiento de esta información permite monitorear el acceso de las familias al beneficio y establecer acciones para minimizar factores que comprometan la efectividad del pago, como, por ejemplo, un gran número de tarjetas no entregadas en el municipio.

d. Verificación de las condiciones²⁰

El programa Bolsa Familia posee condiciones en las áreas de educación y salud (Tabla 7).

Tabla 7. Condiciones del Programa Bolsa Familia

| Área | Compromisos/Condiciones | Público |
|-----------|--|--|
| Salud | Verificación del calendario de vacunas, del crecimiento y del desarrollo de los niños. | Niños menores de 7 años. |
| | Prenatal para embarazadas y acompañamiento de la lactancia. | Embarazadas y en etapa de lactancia. |
| Educación | Matrícula y asistencia escolar mensual mínima del 85%. | Todos los niños y adolescentes de entre 6 y 15 años. |
| | Matrícula y asistencia escolar mensual mínima del 75%. | Adolescentes de 16 y 17 años que sean beneficiarios del BVJ. |

Fuente: Brasil, 2014a

El calendario de vacunación brasileño cuenta con más de 11 vacunas para niños de hasta siete años. Para el seguimiento del desarrollo, el niño debe realizar consultas médicas en la primera semana de vida y en el 1º, 2º, 4º, 6º, 9º, 12º, 18º, 24º mes. Ya en la primera consulta son coordinadas todas las consultas. Luego del segundo año, los niños deben presentarse a una consulta por año. Además de las condiciones, el PBF aconseja la participación en actividades educativas ofrecidas por los equipos de salud sobre la lactancia materna y la promoción de una alimentación saludable.

Es competencia del MDS seleccionar, entre las familias beneficiarias, a aquellas que posean un perfil que requiere acompañamiento de condiciones. Esta selección es realizada

²⁰ El MDS se refiere al proceso de verificación de condiciones como gestión de condiciones. Asimismo utiliza el término acompañamiento para referirse al monitoreo del cumplimiento de las condiciones.

a partir de la información del Sistema de Registro Único y, posteriormente, es enviada al MEC y al MS, a fin de facilitar el seguimiento por las respectivas áreas en el ámbito de los municipios. A los municipios y al Distrito Federal, en función de la proximidad con los beneficiarios del PBF, le corresponden las acciones más operativas relacionadas con la gestión de condiciones, como el registro del cumplimiento, el desarrollo de acciones para la localización de familias y la realización de visitas domiciliarias y del trabajo socio-asistencial con los beneficiarios del programa. En la Tabla 8, se encuentra el total de familias con perfil que requiere seguimiento de condiciones en las áreas de salud y educación y la realización efectiva de ese seguimiento en el año 2014.

Tabla 8. Familia en el proceso de seguimiento de las condiciones

| Familias en acompañamiento de las condiciones | Total | Mes/Año |
|---|--------------|----------------|
| Familias con niños de 6 a 15 años con condiciones de educación | 13.969.843 | sep/14 |
| Familias con adolescentes de 16 y 17 años con condiciones de educación | 3.178.627 | sep/14 |
| Familias con niños de hasta 7 años y mujeres de 14 a 44 años con condiciones de salud | 12.084.288 | jun/14 |
| Resultados del acompañamiento de las condiciones | Total | Mes/Año |
| Familias con niños de 6-15 años y con condiciones de educación monitoreadas | 12.621.448 | sep/14 |
| Familias con adolescentes de 16-17 años con condiciones de educación monitoreadas | 2.482.435 | sep/14 |
| Familias con niños de 6-15 años y asistencia escolar superior a la exigida de 85% | 12.145.576 | sep/14 |
| Familias con niños de 6-15 años y asistencia escolar inferior a la exigida de 85% | 475.872 | sep/14 |
| Familias con adolescentes de 16-17 años y con asistencia superior a la exigida de 85% | 2.287.997 | sep/14 |
| Familias con adolescentes de 16-17 años y con asistencia inferior a la exigida de 85% | 194.438 | sep/14 |
| Familias sin información sobre la asistencia escolar de niños de 6-15 años | 1.348.395 | sep/14 |
| Familias sin información sobre la asistencia escolar de niños de 16-17 años | 696.192 | sep/14 |
| Familias con condiciones de salud monitoreadas | 8.860.677 | jun/14 |
| Mujeres embarazadas con condiciones de salud monitoreadas | 209.239 | jun/14 |
| Mujeres embarazadas con cuidados prenatales al día | 206.331 | jun/14 |
| Niños con condiciones de salud monitoreadas | 5.314.975 | jun/14 |
| Niños con programa de vacunación al día | 5.243.765 | jun/14 |
| Niños con información sobre nutrición | 4.530.903 | jun/14 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Datos Sociales.

Nota: Se puede notar que hay más beneficiarios en acompañamiento en la educación que en la salud. Este hecho se explica por la diferencia con que cada uno de los ministerios realiza y organiza la recopilación de información en sus sistemas y las reenvía al MDS.

La gestión de condiciones comprende cuatro actividades y procedimientos. En primer lugar el MDS realiza la identificación de las familias que requieren seguimiento de las condiciones (aquellas que tienen niños, embarazadas, etc.), utilizando la información del Registro Único. A continuación, los municipios y estados recopilan y registran esa información en los sistemas puestos a disposición por los Ministerios de la Educación y el Ministerio de la Salud. El tercer paso es la aplicación de los efectos previstos en la legislación, originados en el incumplimiento de las condiciones. Finalmente, el MDS realiza un análisis y sistematización de la información sobre el acompañamiento de las condiciones de las

familias beneficiarias del PBF, para subsidiar el acompañamiento por otras políticas públicas, a fin de reducir las situaciones de vulnerabilidad de dichas familias.

Luego de la identificación de las familias con perfil para el seguimiento, la gestión de condiciones engloba los siguientes periodos y acciones: 1) periodo de seguimiento, 2) periodo de registro, 3) repercusión del incumplimiento de condiciones, 4) presentación de recursos, 5) acompañamiento familiar e 6) interrupción temporal de los efectos del incumplimiento de condiciones (Brasil, 2012).

El periodo de seguimiento es el conjunto de meses de referencia para monitorear el cumplimiento de las condiciones. En el área de la salud hay dos periodos de acompañamiento, cada uno compuesto por un semestre. En el área de la educación son cinco periodos de acompañamiento compuestos por cinco bimestres, quedando excluidos los meses de diciembre y enero, destinados a las vacaciones escolares, cuando no hay asistencia escolar (Brasil, 2014a).

El periodo de registro es el conjunto de días en que los sistemas para el registro de las áreas de salud y educación son puestos a disposición por el MEC y por el MS para la inserción de los datos municipales de acompañamiento de condiciones.

Tabla 9. Periodo de acompañamiento y registro de las condiciones del PBF

| Área | Sistema para Registro | Periodo de acompañamiento | Periodo de registro | Mes de repercusión |
|-----------|--|---------------------------|---------------------|--------------------|
| Educación | Sistema Presencia (MEC) http://frecuenciaescolarpbf.mec.gov.br | Febrero y marzo | Abril | Mayo |
| | | Abril y mayo | Junio | Julio |
| | | Junio y julio | Agosto | Septiembre |
| | | Agosto y septiembre | Octubre | Noviembre |
| | | Octubre y noviembre | Diciembre | Marzo |
| Salud | Sistema de gestión del programa Bolsa Familia en la Salud http://bolsafamilia.datasus.gov.br | Enero a junio | Febrero a junio | Septiembre |
| | | Julio a diciembre | Agosto a diciembre | Marzo |

Fuente: Brasil, 2014 a.

La identificación de las familias en situación de incumplimiento de las condiciones es realizada por MDS y, a continuación, se inicia la repercusión del incumplimiento de condiciones. La repercusión se trata de la aplicación de efectos graduales que pueden llegar a la cancelación del beneficio. Ocurre en los meses impares, excepto enero, considerando los últimos resultados del seguimiento de las condiciones educación y de salud (Tabla 9).

Existen cuatro consecuencias de incumplir con las condiciones que son graduales en cuanto a la severidad: 1) advertencia, 2) bloqueo, 3) suspensión y 4) cancelación (Brasil, 2014a). Al producirse el primer incumplimiento de las condiciones la familia recibe una advertencia que no tiene repercusiones en los beneficios pagados a las familias (Brasil, 2014a). Dicha advertencia queda registrada en el historial de cumplimiento de las condiciones de la familia durante seis meses. Si después de esos seis meses la familia tuviera un nuevo incumplimiento, recibiría una nueva advertencia. Por el contrario si la familia tiene otro incumplimiento durante un periodo de seis meses posterior a la advertencia, la familia será bloqueada. En este caso el pago de beneficios es bloqueado por 30 días, pudiendo ser retirado junto con el pago del mes siguiente.

Si, en el periodo de los seis meses siguientes del bloqueo, la familia tuviera un nuevo incumplimiento, la consecuencia será la suspensión. Si la familia continuara incumpliendo las condiciones dentro del periodo de seis meses luego de la última suspensión, recibirá una nueva suspensión y, así, sucesivamente, es decir, la suspensión será repetitiva. Si la familia pasa seis meses cumpliendo las condiciones y, luego de ese tiempo, tiene un incumplimiento, el efecto será una nueva advertencia. El número de suspensiones repetitivas de la familia será monitoreado en el Sicon y es interpretado como un indicio de que la familia está en situación de vulnerabilidad, necesitando una acción de la asistencia social (Brasil, 2014a).

El beneficio solamente podrá ser cancelado si la familia: estuviera en la fase de suspensión (periodo de seis meses luego del último efecto de suspensión); hubiera estado en acompañamiento por la asistencia social, con registro en el Sicon; y continuara incumpliendo las condiciones por un periodo mayor a 12 meses, contados a partir de la fecha en que se hubiera producido la coincidencia del registro de los dos ítems anteriores.

En la práctica, más recientemente, el MDS pasó a reforzar la necesidad de acompañamiento familiar (también denominado acompañamiento socio-asistencial) antes de que ocurra el bloqueo, la suspensión o la cancelación de los beneficios. El acompañamiento familiar es la atención socio-asistencial individualizada que ofrece el poder público local a las familias que están en situación de vulnerabilidad social, en especial, a aquellas en incumplimiento de las condiciones. El objetivo es entender por qué la familia no está cumpliendo y ayudarla a superar la situación. Así, para garantizar la recepción de los beneficios, los profesionales responsables del acompañamiento familiar deben interrumpir los efectos del incumplimiento de condiciones sobre el beneficio (advertencia, bloqueo, suspensión o cancelación) en el Sicon accionando la interrupción temporal de los efectos de incumplimiento de condiciones. La interrupción temporal dura seis meses, periodo en que los efectos graduales del incumplimiento no son aplicados, sino que la familia continúa recibiendo el beneficio. Este periodo puede ser prorrogado a criterio de los equipos responsables del acompañamiento de las familias (WWP, 2015).

Las familias son notificadas de los efectos de los incumplimientos por correspondencia enviada vía correo por Senarc y/o por medio de mensajes en el extracto de pago del beneficio (Tabla 10). La lista de las familias en incumplimiento puede ser obtenida en el Sicon, mediante la “Búsqueda de Incumplimiento Avanzada”. Con ella, el gestor municipal puede organizar el acompañamiento de esas familias consideradas en situación de mayor vulnerabilidad y/o riesgo social (Brasil, 2014a).

Tabla 10. Mensajes a los beneficiarios en los comprobantes de pago

| Mensaje | Orientación al beneficiario |
|--|---|
| <p>ATENCIÓN – MENSAJE IMPORTANTE -</p> <p>USTED DEBE ACTUALIZAR SU REGISTRO ANTES DEL 12 DE DICIEMBRE PARA MANTENER SU BOLSA FAMILIA. DIRÍJASE AL SECTOR RESPONSABLE DE BOLSA FAMILIA EN SU CIUDAD PARA ACTUALIZAR SU REGISTRO. PRESÉNTENSE ANTES DEL 12 DE DICIEMBRE. NO LO DEJE PARA ÚLTIMO MOMENTO. LLEVE LOS DOCUMENTOS DE TODA SU FAMILIA Y TAMBIÉN UNA CUENTA DE LUZ EN CASO DE QUE LA TENGA</p> <p>CUALQUIER DUDA LLAME AL 08007072003</p> <p>MOTIVO – REVISIÓN DE REGISTRO DE DATOS 2014 –</p> | <p>Este mensaje convoca a los beneficiarios en Revisión de Registro para que actualicen sus Registros, pues están desactualizados desde hace más de 2 años. Deben dirigirse al sector responsable de Bolsa Familia con todos los documentos de la familia y actualizar el Registro, antes del día 16 de enero (plazo ampliado).</p> |
| <p>ATENCIÓN – MENSAJE IMPORTANTE –</p> <p>USTED DEBE ACTUALIZAR SU REGISTRO PARA MANTENER SU BOLSA FAMILIA DIRÍJASE AL SECTOR RESPONSABLE DE BOLSA FAMILIA EN SU CIUDAD PARA ACTUALIZAR SU REGISTRO. NO LO DEJE PARA ÚLTIMO MOMENTO. LLEVE LOS DOCUMENTOS DE TODA SU FAMILIA Y TAMBIÉN UNA CUENTA DE LUZ EN CASO DE QUE LA TENGA.</p> <p>CUALQUIER DUDA LLAME AL 08007072003</p> <p>MOTIVO – REVISIÓN DE REGISTRO DE DATOS 2014 –</p> | <p>Este mensaje refuerza la convocatoria de los beneficiarios en Revisión de Registro para que actualicen sus Registros, pues están desactualizados desde hace más de 2 años. Deben dirigirse al sector responsable de Bolsa Familia con todos los documentos de la familia y actualizar el Registro, antes del día 16 de enero (plazo ampliado).</p> |
| <p>ATENCIÓN – MENSAJE IMPORTANTE –</p> <p>USTED DEBE ACTUALIZAR SU REGISTRO ESTE MES PARA MANTENER SU BOLSA FAMILIA. DIRÍJASE AL SECTOR RESPONSABLE DE BOLSA FAMILIA EN SU CIUDAD PARA ACTUALIZAR SU REGISTRO. NO LO DEJE PARA ÚLTIMO MOMENTO. LLEVE LOS DOCUMENTOS DE TODA SU FAMILIA Y TAMBIÉN UNA CUENTA DE LUZ EN CASO DE QUE LA TENGA.</p> <p>CUALQUIER DUDA LLAME AL 08007072003</p> <p>MOTIVO – REVISIÓN DE REGISTRO DE DATOS 2014 –</p> | <p>Este mensaje alerta sobre la necesidad de que los beneficiarios en Revisión de Registro actualicen sus Registros para evitar el BLOQUEO de sus beneficios.</p> |
| <p>USTED NO ACTUALIZÓ SU REGISTRO.</p> <p>PARA RETIRAR SU BENEFICIO DE BOLSA FAMILIA DEBE ACTUALIZAR EL REGISTRO ANTES DEL 20 DE MARZO. DIRÍJASE AL SECTOR RESPONSABLE DE BOLSA FAMILIA EN SU CIUDAD PARA ACTUALIZAR SU REGISTRO CON URGENCIA LLEVE LOS DOCUMENTOS DE TODA SU FAMILIA Y TAMBIÉN UNA CUENTA DE LUZ EN CASO DE QUE LA TENGA.</p> <p>CUALQUIER DUDA LLAME AL 08007072003.</p> <p>MOTIVO – REVISIÓN DE REGISTRO DE DATOS 2014 –</p> | <p>Este mensaje comunica el BLOQUEO del beneficio a las familias que no actualizaron sus Registros dentro del plazo. Estas deben dirigirse al sector responsable de Bolsa Familia antes del 20 de marzo con todos los documentos de la familia y actualizar el Registro para evitar la CANCELACIÓN.</p> |
| <p>ATENCIÓN</p> <p>SU BENEFICIO FUE CANCELADO PORQUE USTED NO ACTUALIZÓ EL REGISTRO O PORQUE SU FAMILIA TIENE INGRESOS MAYORES AL VALOR PERMITIDO PARA RECIBIR EL BENEFICIO BOLSA FAMILIA. SI USTED AÚN NO ACTUALIZÓ EL REGISTRO DIRÍJASE AL SECTOR RESPONSABLE DE BOLSA FAMILIA EN SU CIUDAD. LLEVE LOS DOCUMENTOS DE TODA SU FAMILIA. LLEVE TAMBIÉN UNA CUENTA DE LUZ EN CASO DE QUE LA TENGA.</p> <p>CUALQUIER DUDA LLAME AL 08007072003</p> <p>MOTIVO – REVISIÓN DE REGISTRO DE DATOS 2014 –</p> | <p>Este mensaje comunica la CANCELACIÓN del beneficio a las familias que: 1) al actualizar sus datos, ya no presentan el perfil para recibir los beneficios del PBF; o 2) no actualizaron sus Registros antes del 20 de marzo de 2015. Las familias que se encuentran en este último caso deben buscar el sector responsable de Bolsa Familia con todos los documentos de la familia y actualizar el Registro, en el plazo máximo de 180 días contados a partir de la fecha de cancelación.</p> |

Fuente: Hable con MDS <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/revisao-cadastral>

La familia que haya sufrido algún efecto como consecuencia del incumplimiento de una condición puede presentar recursos en los siguientes casos: 1) si cumplió las condiciones y hubo errores o fallas en el registro; o 2) si incumplió las condiciones con motivo justificado en el acompañamiento de la educación y hubo errores o fallas en el registro del motivo de la

baja asistencia. Son ejemplos de motivos justificados en la educación, entre otros, la ausencia por cuestiones de salud del alumno, enfermedad o fallecimiento en la familia, inexistencia de oferta de servicios educativos (falta de escuelas), hechos que impidan el traslado a la escuela, inexistencia de servicio/atención educacional a la persona con deficiencia, conclusión de la enseñanza media, suspensión escolar, educación de jóvenes y adultos semipresencial²¹, y situación colectiva que impida a la escuela acoger a los alumnos.

Quien registra, evalúa y juzga el recurso es el gestor municipal del PBF. Si el gestor concede, o sea, acata el recurso en el Sicon dentro del plazo, el último efecto en el historial de incumplimientos de la familia es automáticamente anulado. De esta forma, es posible desbloquear o revertir la suspensión, o revertir la cancelación del beneficio. El gestor municipal puede también realizar el desbloqueo o revertir directamente en el Sistema de Gestión de Beneficios, de modo que se acelera la liberación del beneficio. El plazo para el registro y la evaluación de recursos en el Sicon es hasta el último día hábil del mes siguiente de la repercusión (Brasil, 2014a)²².

Proceso de acompañamiento de condiciones en la salud

Luego de acceder a la lista de beneficiarios en el Sistema de Gestión del Programa Bolsa Familia en la Salud, los municipios inician el proceso de acompañamiento y de registro del cumplimiento de las condiciones. La administración municipal envía a las Unidades Básicas de Salud los Mapas de Acompañamiento de Bolsa Familia (Figura 6). En esos mapas son realizados los registros de cumplimiento del calendario de vacunación, de asistencia a las consultas del prenatal en el caso de las embarazadas y datos para la evaluación nutricional (altura y peso). Los mapas se completan manualmente por los equipos de las Unidades Básicas de la Salud.

Figura 6. Mapa de acompañamiento del programa Bolsa Familia en la salud

Bolsa Família na Saúde
 Acompanhamento do Bolsa Família - 2ª Vigência de 2009
 Município: BRASÍLIA
 Total de Famílias: 1
 Bairro: AGUA FRIA DE GOIAS

Secretaria de Assistência à Saúde
 Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição
 MS / SE / DATASUS
 Emissão: 08/10/2009 - 17:15:05

Mapa Diário de Acompanhamento
 Estabelecimento de atenção a Saúde: _____ Código CNEs: _____
 Profissional de Saúde: _____

Tela 1 Página 1

| NIS Número de Identificação Social | NOME | Data de Nascimento | Todos | | Crianças | | Gestantes | |
|---|----------------------------------|--------------------|--|----------------------|-------------------------------------|-----------------------------|-----------|---|
| | | | Peso (kg) * | Estatura (cm / m) ** | Vacinação em dia 1 - Sim 2 - Não | Alimentação Materno (2) *** | DUM **** | 1 - Gestante 2 - Não Gestante 3 - Não Gestante Gestante 4 - Sem Informação |
| Endereço: Rua: MATO GROSSO - 01 QD22 - Bairro: AGUA FRIA DE GOIAS EAS | | | Família localizada*: Sim ou Não | Atendimento | | | | |
| | | | Ocorrência que dificultou o Acompanhamento*: / / | | | | | |
| 12295220922 | LUCIMAR ALVES CLEMENTE (R) | 09/12/1965 | | | | | | |
| 16557049845 | PATRICIA ALVES TEIXEIRA DE BRITO | 31/01/1988 | | | | | | |
| 16557098358 | RAYANE ALVES TEIXEIRA DE BRITO | 14/09/1989 | | | | | | |
| 16033073429 | DAIANE ALVES TEIXEIRA DE BRITO | 31/01/1988 | | | | | | |

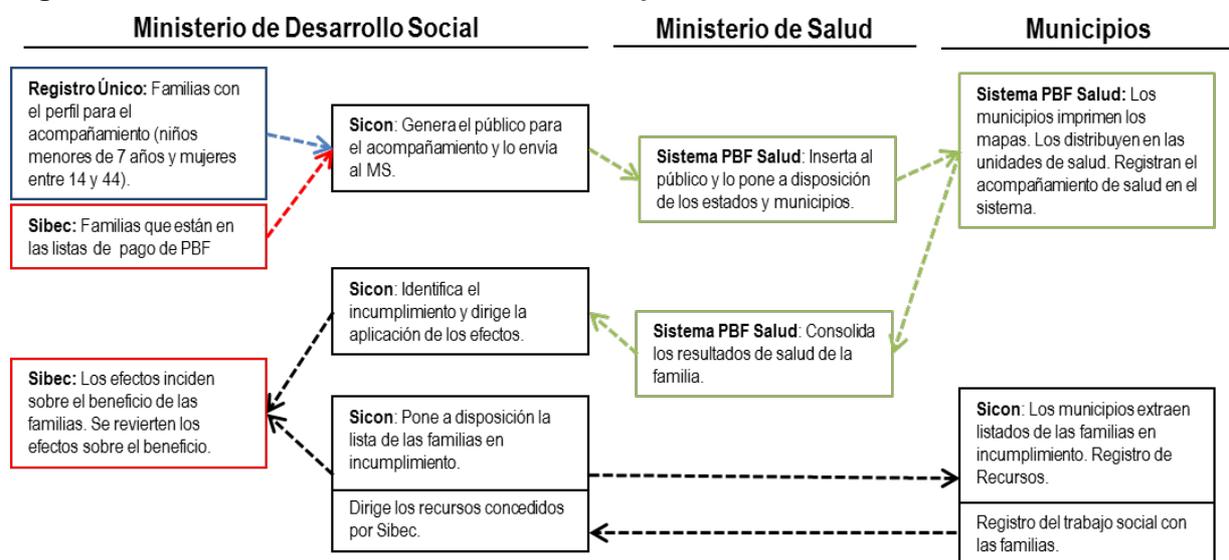
Fuente: Brasil, 2009.

²¹ La modalidad de educación de jóvenes y adultos semipresencial no exige la asistencia escolar diaria del estudiante, por lo que se hace imposible para la institución de enseñanza efectuar cualquier cálculo para responder si los (las) estudiantes alcanzaron o no la asistencia escolar mínima exigida en el ámbito del PBF. Siendo así, el registro de esa situación no se trata de baja asistencia escolar. Disponible en <http://tutorialpresenca.mec.gov.br/registro-da-situacao-de-alunosas-em-eja-semipresencial-operador-escolar-dia-a-dia-registro-no-sistema.html> Acceso el 18/02/2015.

²² La documentación relacionada al recurso debe ser archivada por un plazo mínimo de cinco años y debe estar disponible para la consulta/auditoría del MDS y dos organismos de control y fiscalización, como la Contraloría General de la Unión y el Tribunal de Cuentas de la Unión. En determinadas situaciones, es posible que la familia no tenga todos los documentos en su poder que comprueben sus justificativos. En esos casos, es realizada una evaluación por un asistente social u otro profesional que respalde técnicamente la situación presentada por la familia.

La información recopilada en estos mapas es transferida al Sistema de Gestión del Programa Bolsa Familia en la Salud. A través de ese sistema, la información es enviada al MS, que, a su vez, reenvía los datos al MDS (ver Figura 7). Al tener esta información, el MDS identifica a las familias que incumplieron las condiciones y orienta a la Caixa para las repercusiones correspondientes. Entonces, las familias son advertidas por carta y por mensaje en sus recibos bancarios. Se inicia la aplicación de los efectos del incumplimiento.

Figura 7. Relación entre sistemas en el acompañamiento de condiciones en la salud



Fuente: WWP (2014).

En el caso de la salud, el acompañamiento es realizado semestralmente. En el año 2014 el primer periodo de recopilación de información fue de enero a junio. El segundo periodo fue de julio a diciembre. Cada semestre de incumplimiento de condiciones en la salud es considerado una condición incumplida a efectos de las repercusiones por incumplimiento.

Proceso de acompañamiento de las condiciones en la educación

Así como en la salud, con base en la información del Registro Único y en la lista de beneficiarios del PBF, el Sicon crea un banco de datos, que el MDS envía al MEC. Este alimenta el Sistema Presencia, su propio sistema de acompañamiento de condiciones del PBF. Mediante este sistema, los municipios tienen acceso a las listas de beneficiarios que deben seguir.

Las administraciones municipales envían a las escuelas la lista de alumnos que son beneficiarios del PBF. En la lista de asistencias de cada grupo están señalizados los alumnos beneficiarios del PBF (un asterisco al lado del nombre, por ejemplo), para que el docente esté atento. A partir de la lista de asistencias, las secretarías de las escuelas pueden informar la asistencia de los alumnos de dos maneras. La primera, utilizada por escuelas que no poseen acceso a internet, es llenando manualmente la Ficha de Asistencia Escolar para Completar (Figura 8). En este caso, la ficha completada manualmente es enviada a la administración municipal o de los estados, que vuelca esta información en el Sistema Presencia. La segunda manera es la inserción directa de los datos en el Sistema Presencia (Figura 9). En este caso, la secretaria de la escuela es quien alimenta el sistema, sin la necesidad de usar la ficha de asistencia.

Figura 8. Ficha para registrar asistencia escolar

PROJETO PRESEÇA - FICHA DE PREENCHIMENTO DA FREQUÊNCIA ESCOLAR
Frequência 85% (antigo BFA)

Situação: Ativa

| | | | |
|---|--|------------------------|--|
| Dados da Escola | | Situação: Ativa | |
| Escola: C COMUNITARIO SAO LUCAS - CECOSAL | | IBGE: 5300108 | |
| INEP: 53007590 Dep Administrativa: PARTICULAR | | UF: DF | |

| | | | |
|---|------------|--------|---|
| ENZO LEONARDO CAIRES DE CARVALHO Nascimento: 30/01/2006 NIS: 21251432605 Série: 07 - CA (Alfabetização) \ 1º ano Ensino Fundamental(a partir 6 anos) | Frequência | Motivo | <input type="checkbox"/> NÃO LOCALIZADO |
| Febrero: | | | Novo INEP: |
| Março: | | | |

| | | | |
|--|------------|--------|---|
| FABRICIO FERREIRA DE SENA Nascimento: 17/05/2005 NIS: 21206237432 Série: 07 - CA (Alfabetização) \ 1º ano Ensino Fundamental(a partir 6 anos) | Frequência | Motivo | <input type="checkbox"/> NÃO LOCALIZADO |
| Febrero: | | | Novo INEP: |
| Março: | | | |

| | | | |
|---|------------|--------|---|
| ISAAC ALBERTO DE OLIVEIRA MELO Nascimento: 29/10/2005 NIS: 22000052567 Série: 07 - CA (Alfabetização) \ 1º ano Ensino Fundamental(a partir 6 anos) | Frequência | Motivo | <input type="checkbox"/> NÃO LOCALIZADO |
| Febrero: | | | Novo INEP: |
| Março: | | | |

| | | | |
|---|------------|--------|---|
| KAUÁ MEIRELES DA SILVA CARNEIRO Nascimento: 01/07/2003 NIS: 16509460271 Série: 09 - 2ª série do ensino fundamental \ 3º ano Ensino Fundamental | Frequência | Motivo | <input type="checkbox"/> NÃO LOCALIZADO |
| Febrero: | | | Novo INEP: |
| Março: | | | |

| | | | |
|--|------------|--------|---|
| LETICIA ALENCAR MOREIRA Nascimento: 04/10/2005 NIS: 16475426769 Série: 07 - CA (Alfabetização) \ 1º ano Ensino Fundamental(a partir 6 anos) | Frequência | Motivo | <input type="checkbox"/> NÃO LOCALIZADO |
| Febrero: | | | Novo INEP: |
| Março: | | | |

Fuente: Brasil 2013.

Nota: "Frequência" corresponde a la asistencia del alumno: 85% de asistencia para los beneficiarios entre 6 y 15 años y 75% para los jóvenes de 16 y 17 años. "Motivo": hay una lista de las razones más frecuentes de ausencia del alumno (Brasil, s.a.). El sistema también permite la inclusión de una razón adicional, si fuera necesario. Puede suceder que el gestor municipal le dé asistencia a un alumno que se sabe que no está cumpliendo las condiciones por no tener a disposición servicios de educación, como, por ejemplo, la inexistencia de un grupo para el grado que el alumno debería estar cursando.

Figura 9. Pantalla del Sistema Presencia

BRASIL

MEC MASTER (Seir Logger) MENU

Você está como ABDIEL RAMON DO NASCIMENTO JUNIOR, perfil GRANDES PREFEITURAS-Barra do Corda/MA

REGISTRAR FREQUÊNCIA POR ALUNO ATÉ 16 ANOS

FREQÜÊNCIA 85% FREQÜÊNCIA 75%

DADOS DA ESCOLA SITUAÇÃO COLETIVA

CODIGO INEP ESCOLA: 21272123CE DOM MARCELINO DE MILAO - ANEXO ANAPURUS
 MUNICÍPIO/UNIDADE FEDERATIVA: Barra do Corda/MA
 DEP. ADMINISTRATIVA: ESTADUAL

Frequência Escolar

Com Frequência Sem Frequência

SELECIONAR ESCOLA ENVIAR FREQUÊNCIA

| Mostrar somente alunos sem frequência | | MES | FREQ | MOTIVO |
|---------------------------------------|--|-----|------|--------|
| 16489441374 | LARYSSA DA SILVA ARRAIS | FEV | 99% | 1 |
| Aluno Ativo | 21272123 - CE DOM MARCELINO DE MILAO - ... | MAR | 8% | 2 |
| 20176077140 | MARIA RITA DA SILVA VIEIRA DE OLIVEIRA | FEV | % | |
| Aluno Ativo | 21272123 - CE DOM MARCELINO DE MILAO - ... | MAR | % | |
| 16600259214 | RICARDO CARVALHO DA SILVA LIMA | FEV | % | |
| Aluno Ativo | 21272123 - CE DOM MARCELINO DE MILAO - ... | MAR | % | |

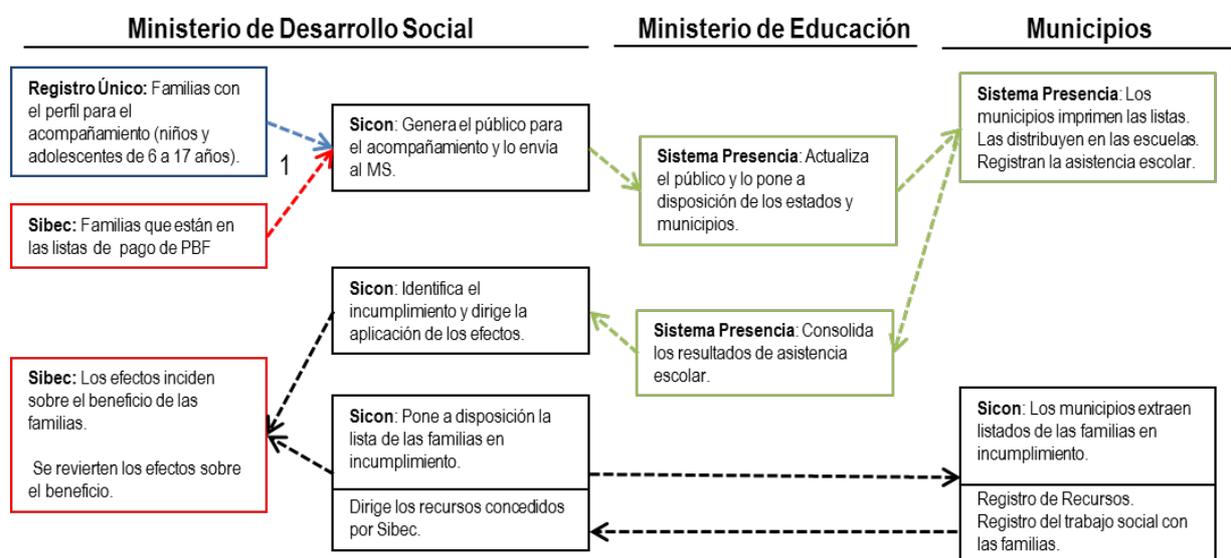
SELECIONAR ESCOLA ENVIAR FREQUÊNCIA

Fuente: Brasil, s.a.

Nota: FREQ corresponde a la asistencia del alumno: 85% de asistencia para los beneficiarios entre 6 y 15 años y 75% para los jóvenes de 16 y 17 años. MOTIVO: hay una lista de los motivos más frecuentes de ausencia del alumno (Brasil, s.a.). El sistema también permite la inclusión de un nuevo motivo, si fuera necesario. Puede suceder que el gestor municipal le dé asistencia a un alumno que se sabe que no está cumpliendo las condiciones, por no tener a disposición servicios educativos, como, por ejemplo, la inexistencia de un grupo para el grado que el alumno debería estar cursando.

A través del Sistema Presencia, cada municipio envía los datos al MEC, que transfiere la información al MDS. El MDS alimenta el Sicon con la información del Sistema Presencia, ver Figura 10. En este proceso, son identificadas las familias que incumplieron las condiciones y se inician las repercusiones por incumplimiento.

Figura 10. Relación entre sistemas en el acompañamiento de las condiciones de educación



Fuente: WWP (2014).

Las familias pueden ingresar un recurso, presentando sus alegatos y solicitando la suspensión de las repercusiones. Los municipios analizan cada caso, suspendiendo las repercusiones o dirigiendo a las familias que incumplieron las condiciones al acompañamiento socio-asistencial, donde son orientadas para regularizar su situación.

e. Relación con otros programas y servicios sociales

Integración con otros programas de transferencia monetaria de la Unión

En el marco del Plan Brasil Sin Miseria fueron creados la Acción Brasil Cariñoso y el Bolsa Verde, ambos programas de transferencias monetarias que se relacionan con el PBF. La Acción Brasil Cariñoso se refiere al pago del Beneficio de Superación de la Extrema Pobreza a familias beneficiarias del PBF. Inicialmente, debía haber niños de entre 0 y 6 años para que las familias recibieran el beneficio; sin embargo, desde 2013, el beneficio también se paga a familias sin niños, pero que, aun recibiendo Bolsa Familia, no pasaron la línea de la extrema pobreza. Como ya se dijo, el monto del beneficio es calculado caso a caso.

Bolsa Verde está destinado a aquellas familias que desarrollan actividades de uso sostenible de los recursos naturales en reservas de extracción, bosques nacionales, reservas de desarrollo sostenible federales y asentamientos ambientalmente diferenciados de la reforma agraria. Territorios ocupados por poblaciones en las riberas de los ríos, poblaciones dedicadas a la extracción de recursos naturales, poblaciones indígenas, quilombolas y otras comunidades tradicionales también pueden ser incluidos en el programa. El Bolsa Verde concede, trimestralmente, un beneficio de R\$ 300,00 a las

familias en situación de extrema pobreza que viven en las áreas consideradas prioritarias para la conservación ambiental. Los beneficiarios del PBF tienen preferencia para recibir el beneficio. El pago del beneficio Bolsa Verde se realiza a través de la tarjeta del PBF.

Integración con programas de transferencia monetaria de los estados

La integración de programas de transferencia monetaria, también denominada “vinculación”, comprende la celebración de acuerdos de cooperación para la complementación financiera de las familias ya beneficiarias del PBF.

El principal modelo de vinculación adoptado a partir del lanzamiento de Brasil Sin Miseria es el modelo de complementación financiera para reducir a cero la brecha de extrema pobreza. En este modelo, el estado complementa el valor a pagar por la Unión, de manera que se lleva a cero la brecha entre el ingreso mensual *per cápita* de la familia (calculado luego de recibido el beneficio PBF) y el umbral que el estado defina como límite de la extrema pobreza en su territorio. El estado puede adoptar el piso definido por PBF, que es de R\$ 70,00 o cualquier otro piso que sea superior a ese monto.

El estado podrá definir el número de familias a ser beneficiadas con la complementación financiera y también podrá hacer la concesión por municipio, en caso de no poder atender de inmediato a todas las familias elegibles. El estado puede escoger el criterio para darle prioridad a los municipios a ser atendidos por el programa de complementación financiera de los estados, tales como Índice de Desarrollo Humano (IDH), número de familias en extrema pobreza o cualquier otro criterio que juzgue apropiado a su realidad. Una vez definido el número de familias a ser incluidas en la vinculación, las familias elegibles serán seleccionadas de acuerdo a los criterios de concesión del PBF.

El beneficiario recibe el monto total del beneficio del PBF y de la complementación financiera del estado conjuntamente. Estos montos están discriminados en el recibo que se entrega a las familias. En ese documento son descritos, de forma separada, el monto transferido por el PBF y el monto transferido por el programa del estado. Para retirar el beneficio, el usuario recibe una nueva tarjeta con los logos del gobierno federal, el PBF, el gobierno del estado y el programa del estado, como se muestra en la Figura 11. Con esto, el beneficiario tiene a su disposición todos los canales de atención disponibles para los beneficiarios del PBF: casas de lotería, agentes Caixa Aquí, terminales de autogestión.

Figura 11. Ejemplo de Tarjeta Bolsa Familia en conjunto con el programa del estado de Río Grande del Sur Más Igual (RS Mais Igual)



Fuente: Río Grande del Sur (2013).

La operativa de integración de los programas gubernamentales es realizada por la Caixa. Esto implica que, además del acuerdo de cooperación firmado con la Unión, el estado también deberá firmar un contrato con la Caixa. El contrato vincula al estado con la Caixa en relación a los aspectos operativos de la vinculación: disponibilidad del pago junto a los del PBF, disponibilidad de los canales de atención, habilitación de la población objetivo y generación de la hoja de pagos de la vinculación. El estado paga una tarifa mensual por operaciones de pago a las familias vinculadas, si el beneficio complementario estuviera disponible para ser pagado el mismo día de los beneficios del PBF, tampoco paga una tarifa para la emisión de nuevas tarjetas para las familias beneficiarias del programa. El estado solamente paga a la Caixa una tarifa mensual (por familia en la hoja de pagos de la vinculación), referente a la generación de la hoja y a otros servicios correlativos a esa operación.

El monitoreo y la evaluación de la integración de programas son realizados mediante objetivos, indicadores, metas y acciones establecidos en el Plan de Trabajo anual acordado entre el MDS y el estado. Actualmente, los siguientes estados tienen programas de transferencia monetaria integrados al PBF: Acre, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Río de Janeiro, Río Grande del Sur, Rondônia y San Pablo.

Integración con servicios socio-asistenciales

Uno de los principales desafíos de la política de asistencia social brasileña es la integración entre los programas de transferencia monetaria y los servicios socio-asistenciales del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). Con el objetivo de manejar esa división, el MDS elaboró el Protocolo de Gestión Integrada de Servicios, Beneficios y Transferencias monetarias en el marco del Sistema Único de Asistencia Social. En relación con las familias del PBF, el documento destaca la necesidad de que los técnicos de los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) y de Centros de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS) identifiquen a las familias beneficiarias en situación de vulnerabilidad y riesgo, y prioricen el envío de esas familias a los servicios socio-asistenciales adecuados, en especial, a aquellas en incumplimiento reiterado de las condiciones del programa.

Projoven Adolescente constituye uno de los casos más consolidados de articulación entre los servicios de protección social y el PBF. Projoven Adolescente es un servicio socioeducativo de protección social básica, ofrecido a los jóvenes por el CRAS y por las entidades en convenio de la red socio-asistencial, que está focalizado en el fortalecimiento de la convivencia familiar y comunitaria, el retorno de los adolescentes a la educación y su permanencia en el sistema de enseñanza. Esto es realizado mediante el desarrollo de actividades que estimulan la convivencia social, la participación ciudadana y una formación general para el mundo del trabajo. Para participar del programa se debe tener entre 15 y 17 años. Dos tercios de los cupos del Projoven Adolescente se destinan a beneficiarios del PBF.

Integración con programas de inclusión productiva

En el sector de inclusión productiva, el PBF está relacionado con tres programas. El primero es el Plan Sectorial de Calificación Profesional para los Beneficiarios del Programa Bolsa Familia (Planseq), también conocido como Próximo Paso. Creado en 2008, el Planseq es una iniciativa realizada en conjunto por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y el Ministerio de Trabajo y Empleo. El objetivo central de la iniciativa es la creación de oportunidades de inserción profesional para beneficiarios del PBF y consiste en un conjunto de cursos de calificación profesional en las áreas de construcción civil y turismo. En el área de construcción civil se ofrecen cursos de preparación para los oficios

de albañil, electricista, pintor, yesero, fontanero y maestro de obras, entre otros. En el área del turismo se ofrecen cursos de preparación para trabajar como camarero, auxiliar de cocina, botones de hotel y mucama, entre otros.

Los cursos de Planseq son gratuitos. Para poder participar en ellos, el beneficiario debe inscribirse en la agencia del Sistema Nacional de Empleo (Sine) o en el CRAS. Luego de concluir el curso, el beneficiario recibe un certificado y es dirigido al Registro del Sine, que intermediará en la búsqueda de una vacante en el mercado de trabajo.

El segundo es el Programa de Movilización de la Industria Nacional de Petróleo y Gas Natural, un plan nacional de calificación profesional que tiene como objetivo la capacitación de profesionales para puestos de trabajo en esa área. Los participantes desempleados de estos cursos reciben un subsidio que varía de entre R\$300,00 y R\$900,00. Para seleccionar a los alumnos, se realizan procesos selectivos que comprenden pruebas de portugués y matemáticas, pudiendo incluir otras materias cuando el puesto de trabajo así lo exija. En conjunto con los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales, el MDS incentiva la oferta de clases de apoyo escolar para beneficiarios del Programa Bolsa Familia e inscritos en el Registro Único, para la preparación en los procesos selectivos. Además, los beneficiarios del PBF no pagan la matrícula de inscripción para el proceso selectivo.

El tercero es el Programa Acreditar, otra iniciativa de calificación profesional de beneficiarios del PBF. Es un programa conjunto entre el MDS y la empresa constructora privada Odebrecht. El Programa Acreditar forma profesionales en operación de máquinas, mecánica, electricidad y construcción civil para la contratación de mano de obra local en las áreas de los proyectos liderados por Odebrecht. Los beneficiarios del PBF tienen prioridad en la formación profesional y en la contratación para las obras de la empresa constructora.

f. Actualización del padrón de beneficiarios (recertificación)

El proceso de recertificación de los beneficiarios del PBF se produce por dos vías: la revisión de registros y la actualización de registros. La revisión de registros es un procedimiento anual y sirve para actualizar la información sobre las familias beneficiarias cuya última actualización se hizo hace más de 24 meses. En el proceso de revisión de datos, el formulario de registro utilizado es el mismo que en el primer registro. Sin embargo, toda la información debe ser proporcionada nuevamente.

Al inicio de la recertificación Senarc pone a disposición, en el Sistema de Gestión del Programa Bolsa Familia (SIGPBF), la lista de las familias beneficiarias que deben actualizar el registro y fija el plazo para que se realice la actualización. Finalizado el plazo, se produce el bloqueo del beneficio por dos meses. Si durante ese periodo no se hiciera la actualización, el beneficio de la familia será cancelado. Le corresponde al gestor municipal obtener las listas de revisión de registros y divulgarlas ampliamente en escuelas, centros de salud, radios comunitarias, automóviles con autoparlantes, CRAS etc.; orientar a las familias sobre la importancia de la actualización de registros; y realizar la actualización de los registros en el sistema de gestión (Brasil, 2014a).

A las familias del PBF se les comunica sobre la revisión de registros mediante mensajes en el recibo de cobro del beneficio y mediante una carta enviada por Senarc. Las familias se deben dirigir a la oficina del registro de los equipamientos públicos de la asistencia social (CRAS o CREAS) o a la municipalidad para realizar la actualización. La administración municipal también utiliza la búsqueda activa para realizar el nuevo registro de las familias en situación de mayor vulnerabilidad y riesgo.

Las actualizaciones de registros pueden ser realizadas en cualquier momento por iniciativa del beneficiario, y no están restringidas únicamente al periodo de revisión de registro. La

actualización de registros permite que el beneficiario comunique cambios en la composición de la familia y en los ingresos que puedan generar modificaciones en los tipos y montos de los beneficios. En la actualización de registro no es necesario completar la totalidad del formulario, se comunican solamente los datos que sufrieron modificaciones desde el último registro. Los cambios en los beneficios originados y las modificaciones de registros se deben básicamente a dos motivos: cambios en los ingresos familiares *per cápita* y cambios en la composición familiar (Tabla 11).

Tabla 11. Cambios en los beneficios originados por la modificación de los registros

| Motivo: modificaciones en los ingresos <i>per cápita</i> de la familia: |
|--|
| Si se actualiza a un monto inferior de R\$ 77,00 la familia pasa a recibir el beneficio básico. |
| Si se actualiza a valores entre R\$ 144,00 y medio salario mínimo la familia entrará en el periodo de permanencia temporal (ver sección "Criterios y reglas de Salida"). |
| Si se actualiza a más de medio salario mínimo la familia será desvinculada del programa. Nótese que, en este caso, la desvinculación solamente se produce si los nuevos ingresos fueran constantes durante 12 meses, o sea, en el momento de la actualización se calculan los ingresos de los últimos doce meses para verificar si realmente está por encima del criterio de elegibilidad. |
| Motivo: modificación de la composición familiar: |
| Familias sin identificación del responsable familiar, lleva a la cancelación del PBF. |
| La entrada o salida de niños y/o adolescentes puede llevar a recibir o cancelar beneficios. |

Fuente: elaboración propia a partir de Brasil 2014a.

La familia que tenga su registro desactualizado sufrirá el bloqueo de los beneficios en el mes siguiente al mes límite para la actualización. Pasados dos meses del plazo, se cancelan los beneficios de la familia. Mientras tanto, así como en el caso de las condiciones, el MDS orienta a que los equipos responsables del PBF busquen a la familia para que ésta realice la actualización del registro antes de sufrir alguna repercusión.

g. Criterios y reglas de salida

No existe un plazo determinado para que las familias se desvinculen del PBF. Los principales motivos de salida del programa son el incumplimiento repetitivo de las condiciones y el aumento de los ingresos familiares *per cápita*.

No hay impedimentos para que las personas que posean un empleo formal reciban el beneficio Bolsa Familia, siempre que los ingresos familiares *per cápita* estén dentro de los criterios de focalización del programa. La detección del aumento de los ingresos por fuera de los límites de focalización del programa se produce en los procesos de recertificación (cada 24 meses), por denuncia o voluntariamente.

A veces no se desligan completamente pero, a medida que la composición familiar y la situación socioeconómica de la familia se alteran, puede haber transformaciones en el monto total cobrado mensualmente. Por ejemplo, cuando un joven cumple 18 años, la familia que recibía el Beneficio Variable Joven deja de cobrar ese beneficio. Del mismo modo, cuando nace un niño, la familia tiene el derecho de, al actualizar su Registro, recibir el beneficio variable referente a ese niño.

Estas transformaciones también pueden suceder en función de un incremento o una reducción de ingresos. Si una familia que estaba en situación de extrema pobreza consigue una nueva fuente de ingresos que eleve sus ingresos familiares *per cápita* más allá de la línea de la extrema pobreza (sin que la línea de la pobreza sea sobrepasada), esta deja de recibir el beneficio básico y continúa recibiendo el beneficio variable.

Permanencia temporal en caso de aumento de los ingresos

La Resolución GM/MDS nº 617, del 11 de agosto de 2010 creó el mecanismo de validez del beneficio. En ella se garantiza la permanencia de la familia en el PBF por dos años más, en caso de que sus ingresos mensuales *per cápita* sobrepasen el límite establecido por el programa y no sobrepasen el límite de medio salario mínimo *per cápita* mensual. Aunque la familia haya aumentado sus ingresos más allá de los parámetros del programa, su beneficio no será cancelado automáticamente, siempre que permanezca dentro del límite de medio salario mínimo mensual *per cápita* (Brasil, 2010d), que es el perfil del Registro Único.

La posibilidad de un plazo de permanencia de dos años, contados a partir de la comunicación del aumento de los ingresos, tiene como objetivo permitir que las familias beneficiarias busquen otras fuentes de ingreso sin riesgo de perder el beneficio antes de haber alcanzado una situación financiera más estable. Terminados los dos años de validez, en caso de que la familia continúe con ingresos superiores a los parámetros del programa o no actualice más su Registro, el beneficio será cancelado.

Retiro voluntario y retorno garantizado

Las familias pueden solicitar ser desvinculadas voluntariamente del programa. Para eso, el RF debe dirigirse al local de registro y firmar un documento solicitando el retiro. Posteriormente, el campo donde constan los ingresos del Registro Único debe ser actualizado. Finalmente, la gestión municipal realiza la cancelación del beneficio en el Sistema de Beneficios al Ciudadano (Sibec).

Desde 2011, esta práctica viene siendo incentivada por el gobierno federal mediante la implementación del mecanismo del retorno garantizado. El retorno garantizado se refiere a la posibilidad de revertir la cancelación en cualquier momento, dentro de un plazo límite de 36 meses, contados a partir de la fecha de cancelación del beneficio. Por lo tanto, durante tres años, las familias que se desvinculan voluntariamente del programa podrán retornar inmediatamente a la condición de beneficiarios en caso de que lo necesitaran nuevamente. Sin embargo, para estos casos, la reversión de la cancelación no acarreará el pago de los meses anteriormente cancelados.

h. "Servicio al Cliente" para Beneficiarios

La vía principal de contacto para que los beneficiarios de Bolsa Familia puedan aclarar dudas y obtener información sobre el funcionamiento del PBF es la Central de Atención del MDS²³. La atención de la Central de Atención puede ser telefónica, por correo electrónico o mediante el formulario *Hable con el MDS*, disponible en el sitio del Ministerio²⁴ (Figura 12). La Central de Atención cuenta con 261 operadores.

La atención telefónica funciona de lunes a viernes, de 7 a 19 horas, (excepto los días festivos nacionales) y durante los fines de semana, de las 10 a las 16 horas. Además de la atención a través de operadores cuenta con la atención electrónica, disponible 24 horas, que permite al ciudadano saber, entre otras informaciones, las fechas de pago de Bolsa Familia. La llamada es gratuita.

²³ <http://www.mds.gov.br/falemds>.

²⁴ http://www.mds.gov.br/form_fale_conosco.

Figura 12. Formulario electrónico Hable con el MDS

Fale com o MDS

• Campos de preenchimento obrigatório

Nome •

Sexo •

E-mail •

Insira o E-mail novamente •

Endereço

CEP

Estado •

Cidade •

Telefone

CPF

NIS

Mensagem •

Enviar

Caso deseje atendimento por telefone, o número da nossa Central de Atendimento é 0800 707 2003

Fuente: sitio MDS.

En promedio, la Central de Atención recibe cerca de 16.400 llamadas y 200 correos electrónicos por día. A pesar de que la Central no es exclusiva para la atención sobre el PBF, el MDS estima que cerca del 95% de las consultas están relacionados al programa o al Registro Único. Los temas más abordados son: verificación y actualización de datos, retiro y monto del beneficio, bloqueo y cancelación de la tarjeta, inclusión en el Registro Único y locales de registro. Para auxiliar en la resolución de las dudas, los operadores de la Central de Atención cuentan con 448 respuestas preparadas para las preguntas más frecuentes.

La Central de Atención es responsable, exclusivamente, de aclarar dudas y proporcionar información. Los reclamos, sugerencias, críticas y elogios son conducidos hacia la Defensoría. Este canal recibe esas manifestaciones y las remite al organismo competente. La Defensoría tiene entre sus principales funciones la recepción de denuncias realizadas por cualquier ciudadano. Las denuncias pueden ser realizadas de modo anónimo o con la identificación del denunciante. El contacto con la Defensoría puede ser hecho por teléfono (llamada gratuita), a través del formulario electrónico disponible en el sitio de internet, por carta o mediante la atención personal.

Otro canal importante para que el beneficiario obtenga información es el sitio del PBF²⁵. En esta página hay información referente al programa, como leyes, resoluciones, decretos, instrucciones normativas, instrucciones operativas y manuales. En la página principal se publican las noticias más recientes sobre temas, eventos u orientaciones relacionadas al PBF.

Además de la atención a beneficiarios, el PBF dispone de canales de atención a los gestores municipales del programa. La Central de Atención también está preparada para recibir dudas y pedidos de información de los gestores municipales del PBF.

Para facilitar la entrega de información a los gestores municipales, fue creado el boletín informativo “Bolsa Familia Informa”²⁶. Este boletín semanal es enviado por e-mail a los gestores del PBF. Su objetivo es aclarar, de forma detallada, las principales acciones del

²⁵ www.mds.gov.br/bolsafamilia.

²⁶ Todas las ediciones de ese informativo están disponibles en: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informe-gestores>.

programa, orientando a los municipios y estados sobre actividades de gestión y también informando sobre las novedades de Bolsa Familia²⁷.

Existen otros canales de comunicación que permiten a los gestores del PBF mantener contacto con las demás instituciones involucradas en la ejecución del programa. El Ministerio de Educación mantiene la Central de Atención a los Operadores²⁸. Esta ventana tiene como objetivo aclarar dudas de los gestores con relación al acompañamiento de la asistencia escolar de los niños y jóvenes beneficiados por el programa. Los contactos pueden ser hechos por e-mail y por teléfono. De modo similar, el Ministerio de la Salud también ofrece un soporte a los gestores para el acompañamiento de las condiciones de la salud²⁹. El contacto también puede realizarse por teléfono o correo electrónico.

La Caixa también pone a disposición un servicio de llamadas gratuitas para aclarar dudas y dificultades operativas en el Sistema de Registro Único y en el Sistema de Gestión de Beneficios al Ciudadano (Sibec). Se puede acceder telefónicamente al soporte operativo y electrónico de la Caixa.

²⁷ <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informe-gestores>.

²⁸ <http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br>.

²⁹ http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa_suporte.asp.

II. Cuestiones transversales

i. Sistemas de información gerencial

El Sistema de Gestión del Programa Bolsa Familia (SIGPBF) es un portal, con acceso vía internet, en el cual quedan almacenadas las principales informaciones gerenciales del programa. Este sistema es administrado por Senarc en conjunto con el Departamento de Tecnología del MDS. Puede ser utilizado por el público, para consultas de datos sobre la relación de municipios y estados con el PBF, y por los gestores, para el acceso, mediante una contraseña, a información sobre los beneficiarios. En la primera etapa de implementación nacional del sistema fueron puestas a disposición de los gestores/técnicos del PBF, de los tres niveles de gobierno, de los organismos de control, de las Instancias de Control Social y de los ciudadanos que buscan obtener información sobre la gestión local, las siguientes herramientas: 1. Aplicación Control de Acceso – Usuario y contraseña; 2. Aplicación de Adhesión Municipal; 3. Aplicación de Adhesión de los Estados; 4. Aplicación subida/descarga de Archivos; 5. Aplicación de Formularios (Sasf), para gestión de solicitud de formularios del Registro Único y 6. Aplicación de integración con el Sistema de Condiciones (Sicon).

El Sistema de Registro Único (V7) es un sistema en el cual están incluidos y actualizados los datos de las familias de bajos recursos, mediante la digitación de los datos recopilados en las entrevistas de registro. El PBF selecciona de la base del Registro Único, de forma automática e impersonal, a las familias con el perfil del programa. Es importante destacar que el Sistema de Registro Único no contiene ninguna información sobre la relación de la familia con el PBF (si es beneficiaria o no). Las cuestiones relativas a la gestión de los beneficios (pagos, bloqueos, suspensiones, cancelaciones) son gestionadas en el Sibec.

El Sistema de Beneficios al Ciudadano (Sibec) es un sistema compuesto exclusivamente por familias registradas en el Registro Único que fueron seleccionadas para recibir el beneficio del PBF. El Sibec es responsable por la operativa de las actividades de gestión de los beneficios que permite, entre otras funciones, bloquear, desbloquear, cancelar y revertir las cancelaciones del beneficio. También permite la consulta y la generación de informes financieros y operativos de los beneficiarios del PBF en el municipio. Su disponibilidad y mantenimiento son responsabilidad de la Caixa.

El Sistema de Condiciones (Sicon) es el módulo de acompañamiento familiar del Sistema de Gestión de Condiciones del Programa Bolsa Familia, creado y desarrollado por el MDS. El Sicon integra la información de acompañamiento de condiciones de las áreas de salud y educación. Este sistema consolida la información de los sistemas asociados, tales como el Sistema Presencia, PBF (MEC), y el Sistema de Gestión del Programa Bolsa Familia en la Salud (MS), en los cuales es registrada la información del acompañamiento de condiciones. Luego de la consolidación de la información, ese sistema alimenta al Sibec para que sean efectivas las repercusiones por incumplimiento de condiciones. El Sicon también registra el diagnóstico de la situación de vulnerabilidad de las familias acompañadas, las actividades en las que están insertadas, las evaluaciones del desarrollo del trabajo y que el Centro de Referencia de la Asistencia Social (CRAS) o el Centro de Referencia Especializada de la Asistencia Social (CREAS) está acompañando a esa familia.

El Sistema de Acompañamiento de la Asistencia Escolar del Programa Bolsa Familia (Sistema Presencia – PBF) fue desarrollado para el registro de la asistencia escolar de niños y jóvenes entre 6 y 17 años de edad, integrantes de las familias que participan en Bolsa Familia, condición relacionada con la educación. Está bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación.

El Sistema de Gestión del Programa Bolsa Familia en la Salud es el sistema de acompañamiento y registro de las condiciones relacionadas con el área de la salud para

familias con niños menores de 7 años y mujeres entre 14 y 44 años, así como embarazadas y en etapa de lactancia. Su creación y mantenimiento es responsabilidad del Ministerio de la Salud.

El Sistema de Consulta, Selección y Extracción de Información del Registro Único (Secad) es una herramienta desarrollada por Sagi/MDS para subsidiar las acciones de los gestores de los estados y los municipios en el planeamiento e implementación de políticas públicas dirigidas a las familias de bajos recursos. Este sistema es un importante instrumento de apoyo a la gestión, pues pone a disposición información (extracción de informes) que permite identificar demandas sociales de las familias inscritas en el Registro Único y planear la oferta de equipamientos y servicios públicos con base en un dinámico diagnóstico socio-territorial.

j. Sistema de Monitoreo

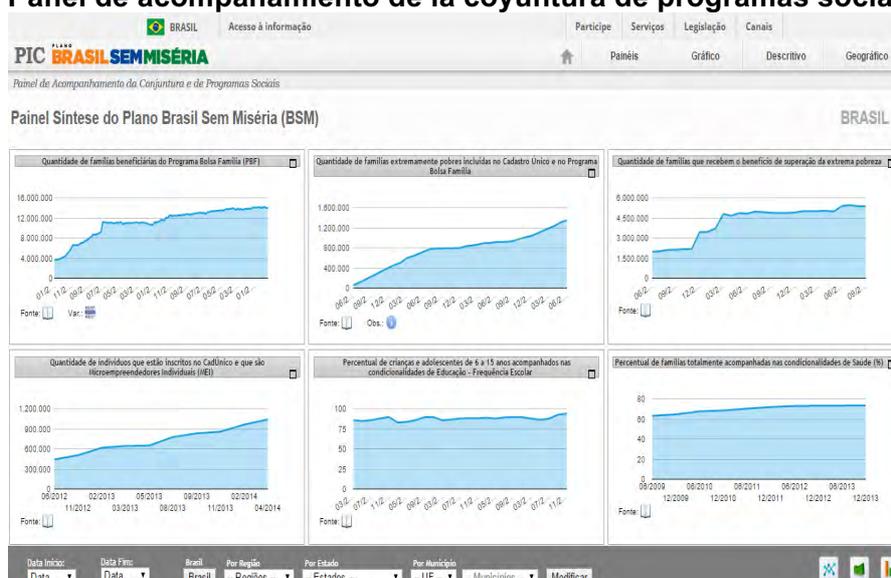
Monitoreo

El monitoreo y evaluación de las acciones y programas desarrollados por el MDS son atribuciones de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (Sagi), que también realiza y divulga estudios e investigaciones y organiza ciclos de capacitación de agentes públicos y sociales. El trabajo ejecutado por la Sagi fue fundamental para la legitimación del programa, con los resultados obtenidos en las evaluaciones de impacto de 2005 y 2009, así como también contribuye constantemente para el perfeccionamiento del PBF, mediante la financiación y coordinación de numerosos estudios de evaluación. La agenda de actividades de la Sagi está determinada por demandas estructuradoras de las políticas de desarrollo social.

Para el monitoreo, la Sagi desarrolló un conjunto de herramientas informativas que permiten el acceso a datos sobre la marcha de los programas sociales implementados por el MDS. Estos datos son mayoritariamente recopilados por registros administrativos y por encuestas realizadas por esa Secretaría u otros organismos gubernamentales de investigación (en especial el IBGE, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), además de ser sistematizados en indicadores.

Entre estas herramientas destaca el Panel de Acompañamiento da Coyuntura y de Programas Sociales (PIC) (Figura 13). Fue creado para el monitoreo de los programas y acciones que integran el Plan Brasil Sin Miseria, entre ellos Bolsa Familia. El PIC permite el acompañamiento de indicadores acerca de la realidad socioeconómica de una localidad, de la cobertura del PBF, del acompañamiento de condiciones del PBF, de la cobertura del Registro Único, entre otros aspectos relevantes para el monitoreo de ese programa. La información del PIC puede estar agregada por municipio, por estado o por todo el país. Los datos del PIC son de acceso público y están ofrecidos en el Portal de Sagi.

Figura 13. Panel de acompañamiento de la coyuntura de programas sociales



Fuente: sitio Panel de Coyuntura y Programas Sociales.

Auditoría

La fiscalización del programa Bolsa Familia tiene como objetivo investigar e impedir el pago indebido de beneficios. Estas irregularidades pueden provenir de la mala fe de los beneficiarios o de los gestores del programa. En el primer caso, el hecho puede deberse a la presentación de información falsa o por la utilización de medios ilícitos para encajar como población objetivo del programa. En el segundo caso, el hecho puede estar causado por la inserción de datos falsos en el sistema Registro Único. Para alcanzar tales objetivos, el proceso de fiscalización fue formulado de manera descentralizada y actualmente consiste en el trabajo conjunto entre la gestión del PBF de cada municipio, del MDS a través de la Coordinación General de Acompañamiento y Fiscalización (CGAF) de Senarc, y de los consejos denominados Instancias de Control Social (ICS).

Para evitar el cobro indebido de beneficios, Senarc actúa en los siguientes controles: i) previo: busca impedir la realización del acto ilegal o contrario al interés público, como, por ejemplo, el proceso de auditoría del Registro Único para verificación de los ingresos declarados, en comparación con las ganancias registradas en otros registros públicos; ii) concomitante: comprende los mecanismos que fiscalizan el trabajo mientras este está siendo ejecutado como, por ejemplo, los sistemas que realizan la selección de los beneficiarios para el ingreso en Bolsa Familia verifican, de forma automática e impersonal, si los inscritos en el Registro Único atienden los criterios para recibir el beneficio; iii) posterior: por denuncia o información recibida sobre posibles irregularidades, la CGAF realiza diligencias y averiguaciones *in loco* o a distancia, accionando la gestión local del PBF para que confirme la información de los documentos con la que fue cargada en los sistemas, realice entrevistas y visitas domiciliarias (Brasil, 2014 a, pp. 58-59).

El principio de la investigación de denuncias de irregularidades puede partir tanto de la administración municipal como de la Senarc. Sin embargo, la conclusión del proceso es de responsabilidad exclusiva de la Secretaría. Cuando la gestión municipal del PBF recibe una denuncia debe identificar a la familia y hacer un dictamen social que investigue la situación socioeconómica de la familia. En el caso de que la situación socioeconómica de la familia no cumpla los requisitos del PBF, el municipio debe bloquear el beneficio y dirigir la denuncia a CGAF. Esta investigará la presencia de dolo en la declaración de información

falsa o la utilización de cualquier otro medio ilícito para ingresar indebidamente en el programa. En caso de dolo, la punición prevista por la ley de creación del PBF es la devolución del monto indebidamente cobrado. De existir la participación de algún agente público, se le aplicará una multa con un valor superior al doble del importe cobrado irregularmente. Cuando fuera necesario, representantes de la CGAF pueden dirigirse al municipio y realizar la fiscalización *in loco*.

Las Instancias de Control Social (ICS) del Programa Bolsa Familia son consejos municipales que tienen como objetivo fiscalizar todas las etapas de ejecución del PBF en su municipio. Es responsabilidad de las ICS verificar si todas las familias con perfil socioeconómico del municipio fueron registradas, si existen acciones de recertificación, si las familias que están dentro de los parámetros del PBF están incluidas en el programa o si el poder público local ofrece servicios de salud y educación que condicen con el cumplimiento de las condiciones, entre otros aspectos importantes para la implementación efectiva del PBF.

Las ICS fueron instituidas por la ley de creación del PBF y todos los municipios que se adhieran al PBF deben constituir una. Ellas deben estar compuestas paritariamente por miembros de la gestión municipal y por representantes de la sociedad civil. Además, en la composición de la ICS debe estar representada la intersectorialidad del programa, contando con la participación de representantes de la salud, educación y asistencia social. La elección de las entidades de la sociedad civil que integrarán el ICS debe ser realizada por consulta pública (Brasil, 2008).

Además del acompañamiento interno del MDS y del control social realizado en los municipios por las ICS, la fiscalización del programa cuenta con la participación de entes estatales externos a la gestión del PBF. Desde enero de 2005, existe la Red Pública de Fiscalización, que cuenta con la participación de los Ministerios Públicos Federal y de los Estados, de la Contraloría General de la Unión (CGU) y del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). El trabajo conjunto de esas instituciones, integrado al MDS, tiene como objetivo fortalecer acciones conjuntas que garanticen el monitoreo y el control de las acciones dirigidas a la ejecución del PBF sin que eso represente ninguna interferencia en la autonomía y competencia de cada una de las instituciones (Brasil, 2010e). Entre las acciones desarrolladas por la Red está el intercambio de información y metodologías de fiscalización, la realización de eventos de capacitación para los recursos humanos involucrados en el área de la fiscalización del PBF, y la organización de acciones conjuntas de monitoreo e investigación de denuncias.

La Contraloría General de la Unión es un organismo vinculado a la Presidencia de la República, que tiene entre sus objetivos el aumento de la transparencia de la gestión y el combate a la corrupción. Para la fiscalización del PBF, la CGU adopta el sistema de sorteo de municipios. Los municipios sorteados reciben la visita de los técnicos de la CGU que analizan los procedimientos y la efectividad del programa. Los resultados de esa visita son descritos en informes disponibles al público.

El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) es un organismo vinculado al poder legislativo, que tiene como objetivo el control financiero y presupuestario de la Unión. Las auditorías del TCU son mayoritariamente realizadas mediante el cruzamiento de los datos del Registro Único con otros bancos de datos. Entre los registros administrativos utilizados para la verificación de la veracidad de la información proporcionada al Registro Único, están el Sistema Informatizado de Control de Óbitos, para identificar beneficiarios fallecidos; el Registro Nacional de Vehículos Automotores, para identificar beneficiarios que adquirieron vehículos automotores de alto valor; la base de datos del Tribunal Superior Electoral, para identificar políticos electos que estén recibiendo el beneficio; las bases de datos del Ministerio de Previsión Social, para identificar beneficiarios que reciban jubilación no declarada en el Registro Único; y el Informe Anual de Información Social, para identificar la

existencia de vínculos laborales formales no declarados. Estas informaciones también pueden ser complementadas por entrevistas o por la solicitud de información al MDS. La presencia del TCU en la Red de Fiscalización es importante ya que es un organismo de control externo, o sea, sin vinculación con el Poder Ejecutivo, lo que permite auditorías con mayor grado de autonomía.

En 2009, por ejemplo, una asociación entre el MDS y el TCU identificó inconsistencias en 878,026 registros de beneficiarios del PBF y en 1.467.932 registros de familias no beneficiarias. Luego de la conducción de un trabajo de campo para determinar la razón de las discrepancias, 194.869 familias beneficiarias fueron excluidas del programa. Por otro lado, 629.692 familias no beneficiarias actualizaron su registro y cuando 838.240 no lo actualizaron, fueron eliminadas del registro (Paes-Sousa et al. 2013, p.60).

El Ministerio Público brasileño es un organismo sin vinculación con ningún poder. El mismo tiene la responsabilidad de garantizar que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial respeten la estructura legal del país. Las principales funciones del Ministerio Público en la Red de Fiscalización del PBF son conducir investigaciones sobre fraudes y proponer acciones judiciales para la punición de los responsables del mal uso del Programa.

Por último, vale recordar que la estimativa previa del número de beneficiarios por municipio, basada en el Censo Demográfico, actúa como una forma de control en la medida en que le impide al municipio distribuir bolsas de forma aleatoria. Además, la lista de los beneficiarios es de conocimiento público y queda a disposición en el Portal de la Transparencia del Gobierno Federal³⁰, contribuyendo al control social.

k. Política de evaluación

Desde 2004, más de 130 investigaciones de evaluación fueron realizadas por el MDS. Para la divulgación de los resultados de las investigaciones, Sagi creó el Portal de Investigaciones de Evaluación. En él, los resultados se ponen a disposición de tres formas: i) Sumario Ejecutivo: síntesis de todos los elementos de la investigación; ii) Ficha técnica: forma simplificada de divulgación de los resultados de la investigación. Reúne datos institucionales relacionados con el contratante y el realizador de la investigación; y iii) Microdatos: datos brutos de las investigaciones cuantitativas, a disposición con el objetivo de permitir una profundización analítica de las investigaciones de evaluación por otros investigadores³¹.

Los datos están abiertos al acceso del público. Por esta razón, antes de la divulgación de la información, los datos son tratados con el objetivo de mantener el anonimato de las personas que participaron de la investigación. Además del portal, existe un conjunto de publicaciones que se ocupan de la divulgación de los resultados de las investigaciones, los Cuadernos de Estudios de Desarrollo Social y de los Estudios Técnicos de Sagi. También están disponibles en el portal de Sagi³².

Bolsa Familia está entre los programas con mayor número de investigaciones de evaluación disponibles en el Portal de Sagi. En total, son 23 investigaciones realizadas desde 2004. Estas investigaciones utilizaron diversas metodologías para evaluar diferentes aspectos del programa (Tabla 12).

³⁰ <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

³¹ Los microdatos quedan a disposición en el Consorcio de Información Social (CIS), un portal mantenido por el Departamento de Sociología de la Universidad de San Pablo (USP) y por la Asociación Nacional de Pos Graduación e Investigación en Ciencias Sociales (ANPOCS), con soporte material y financiero de la Universidad de San Pablo (USP) y del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).

³² Ver http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=53.

Tabla 12. Investigación de evaluación del PBF realizadas por Sagi/MDS

| Año | Título | Metodología |
|------|---|-------------------------------|
| 2004 | La importancia de Bolsa Familia en los municipios brasileños - primer estudio | Investigación comparativa |
| 2005 | Investigación domiciliaria con los beneficiarios del Programa Bolsa Familia | Encuesta |
| 2006 | Evaluación de impacto epidemiológico y social del programa Bolsa Familia en un municipio de Bahía | Encuesta y grupos focales |
| 2006 | Investigación de percepción de los beneficiarios del Programa Bolsa Familia sobre las condiciones de seguridad alimenticia y nutricional | Encuesta |
| 2006 | El Programa Bolsa Familia y el enfrentamiento de las desigualdades de género | Estudio de caso |
| 2006 | La importancia de Bolsa Familia en los municipios brasileños - segundo estudio | Encuesta |
| 2006 | Estudio sobre control y fiscalización del Programa Bolsa Familia | Estudio de caso |
| 2007 | Investigación de evaluación de impacto del Programa Bolsa Familia - primera ronda | Encuesta |
| 2008 | Investigación de evaluación de la implementación del Programa Bolsa Familia | Encuesta |
| 2009 | Estudios de caso sobre control social del Programa Bolsa Familia | Estudio de caso |
| 2011 | La importancia del Registro Único en la protección social brasileña | Estudio de caso |
| 2011 | Análisis del desempeño de la gestión del programa Bolsa Familia en Minas Gerais por medio de Data Development Analysis | Encuesta |
| 2011 | Del punto de vista de los niños: el acceso, la implementación y los efectos del Programa Bolsa Familia en el semiárido nordestino | Etnografía |
| 2011 | Bolsa Familia (BF) en el contexto de la protección social: significado y realidad de las condiciones y del Índice de Gestión Descentralizada (IGD) en el estado de Maranhão | Estudio de caso y grupo focal |
| 2011 | Condiciones y monitoreo: desafíos de la gestión del programa Bolsa Familia en municipios de Paraíba | Estudio de caso |
| 2011 | El Programa Bolsa Familia y el sistema único de salud: desafíos de la implementación de las condiciones en un municipio de gran porte | Estudio de caso |
| 2012 | Diferencia de género y apoyo a la pobreza en el Programa Bolsa Familia | Encuesta |
| 2012 | Investigación de evaluación de impacto del Programa Bolsa Familia - segunda ronda | Encuesta |
| 2012 | Investigación cualitativa de evaluación sobre las condiciones de acceso a los servicios de salud y educación, a partir del acompañamiento de las condiciones del Programa Bolsa Familia | Estudio de caso |
| 2012 | Estudio sobre los resultados de la fiscalización de la Contraloría General de la Unión sobre el Programa Bolsa Familia | Estudio de caso |
| 2013 | Estudio sobre el diseño, la gestión, la implementación y los flujos de acompañamiento de las condiciones de salud del Programa Bolsa Familia a nivel municipal | Estudio de caso |
| 2014 | Perfil de las familias que sufrieron repercusiones en el beneficio del Programa Bolsa Familia como consecuencia del proceso de revisión de registros | Encuesta |
| 2014 | Investigación con grupos focales de beneficiarios de Bolsa Familia para la calificación de cartas y mensajes | Grupos focales |

Fuente: Sagi/MDS (sitio de internet).

Investigación de evaluación de impacto del programa Bolsa Familia

Desde la creación del PBF se realizaron dos investigaciones de evaluación de impacto del Programa en los años 2005 y 2009 (Paes-Sousa; Vaitsman, 2007; Tapajós; Quiróga, 2010). La primera ronda de entrevistas fue realizada en 2005. Esa ronda incluyó: i) familias beneficiarias del programa, ii) familias que no eran beneficiarias del programa pero constaban en el Registro Único, y iii) familias no incluidas en el Registro Único pero con un perfil semejante al de las familias registradas. En total, en la investigación se entrevistaron 15.426 familias, en 269 municipios de 23 estados de la federación y en el Distrito Federal.

En 2009, la muestra de la investigación fue igual a la de la primera ronda. La pérdida de muestras fue considerada dentro de los parámetros para investigaciones de ese perfil: se encontraron 74,1% de las familias entrevistadas en 2005 (11.433). El objetivo era determinar si se habían producido cambios en las condiciones de vida de los beneficiarios y si estos podían ser atribuidos exclusivamente al PBF. Los resultados de las investigaciones, en su mayoría, están relacionados con las áreas de condiciones del programa, salud y educación (ver Cuadro 1).

La comparación entre los resultados de 2005 y 2009 mostró mejoras significativas en la vida de las familias entrevistadas, entre ellas, el hecho de que el 95% de los niños de cero a un año de edad de las familias entrevistadas (beneficiarias o no) estaban siendo o habían sido amamantados hasta el 2009. En cambio, los niños de familias beneficiarias del PBF recibían leche materna como único alimento hasta los seis meses de vida, una proporción mayor que en aquellas familias no beneficiarias (62% contra 54%).

La cobertura de vacunación infantil también mejoró en el comparativo entre las dos investigaciones. A pesar de ser alto el índice de vacunación en los dos periodos estudiados, las familias beneficiarias presentaron mejores índices de vacunación que las familias no beneficiarias.

La proporción de niños de 8 a 13 años de edad asistiendo a la escuela prácticamente no varió entre los años 2005 y 2009, tanto entre niños de familias beneficiarias como de familias no beneficiarias (manteniéndose cercana a 95%). No obstante, en 2009, se observó que la asistencia escolar de jóvenes de 15 a 17 años de edad beneficiarios del PBF fue mayor que la de los no beneficiarios. También en relación con la educación de niños y jóvenes, la proporción de beneficiarios del PBF que se mantuvo en la escuela hasta los 14 años fue mayor en comparación con los no beneficiarios, así como también son mejores las tasas de promoción de los beneficiarios.

Aislando los impactos de Bolsa Familia de los efectos de otros programas, las dos investigaciones permitieron afirmar que la participación en el PBF impacta positivamente en las gestaciones, significando menor cantidad de partos prematuros entre las familias beneficiarias. La cantidad de niños nacidos no-prematuros fue de 14,1 puntos porcentuales mayor entre las familias beneficiarias, en comparación con las familias no beneficiarias.

La participación en el PBF también tiene un impacto positivo en la educación de niños y jóvenes. La asistencia escolar de niños de 6 a 17 años de las familias beneficiarias fue 4,4 puntos porcentuales mayores en comparación con la asistencia escolar de los niños de las familias no beneficiarias. Solamente en la región Nordeste, esa diferencia fue de 11,7 puntos porcentuales a favor de los niños de las familias beneficiarias. Además, la promoción de año para niños de 6 a 17 años de las familias beneficiarias fue 6,0 puntos porcentuales por encima, en comparación con familias no beneficiarias. El impacto es mayor entre las niñas de 15 y 17 años, cuando la diferencia llega a 19 y 28 puntos porcentuales, respectivamente. El Cuadro 1 sintetiza los principales resultados de las evaluaciones del PBF.

Cuadro 1. Síntesis de los principales resultados de las investigaciones de evaluación de impacto del PBF

1. El PBF tiene un costo bajo para los cofres públicos: representa el 0,45% del Producto Interno Bruto (PIB) brasileño.
2. El PBF estimula la economía: el dinero pagado a Bolsa Familia regresa a los cofres públicos mediante impuestos, ya que es usado principalmente en la compra de productos básicos para uso inmediato, como comida y medicamentos, o a medio plazo, como bienes durables. Por ser un dinero dinámico de alta circulación, también estimula la economía de abajo hacia arriba, dinamizando, como consecuencia, el sector de servicios del país. Como resultado, por cada real adicional gastado en Bolsa Familia, se estimula un crecimiento de R\$ 1,78 en el PIB.
3. El PBF ayudó a 36 millones de personas a salir de la situación de pobreza. La pobreza y la extrema pobreza sumadas cayeron de 23,9% a 9,6% de la población. Hubo una reducción inédita de la desigualdad de los ingresos en Brasil en los últimos 10 años y Bolsa Familia fue responsable del 13% de esa reducción.
4. El PBF mejoró la salud de la población de bajos ingresos: hubo una reducción del 51% en el déficit de estatura promedio de los niños beneficiarios. Los varones de cinco años beneficiarios aumentaron 8 milímetros, en promedio, en cuatro años. Entre 2005 y 2009 la cobertura de vacunación entre las familias beneficiarias pasó de 79% a 82%. Las mujeres embarazadas beneficiarias tienen 1,6 consulta más que las mujeres no beneficiarias en la misma condición. También hubo una reducción de la mortalidad infantil entre cero y seis años en 58% por causas relacionadas a la desnutrición y disminución de las enfermedades infecciosas relacionadas a la desnutrición y a la diarrea, además del aumento del porcentaje de niños de hasta seis meses alimentados exclusivamente con leche materna.
5. El PBF mejoró la educación de la población de bajos ingresos: el programa mantiene 16 millones de niños y adolescentes en la escuela. En la enseñanza media, la tasa de abandono de los beneficiarios de Bolsa Familia es de 7,4% en comparación con los no beneficiarios, que es de 11,3%. En la enseñanza básica, la tasa de abandono fue de 2,8% para los beneficiarios del programa, mientras que la de los no beneficiarios fue de 3,2%. El cumplimiento de la condición de Bolsa Familia no solo hace que los beneficiarios asistan a la escuela, sino también que presenten mejores indicadores que los niños pobres y no beneficiarios del programa.
6. El PBF redujo el trabajo infantil: ayudó a disminuir el número de horas del trabajo doméstico entre niños y adolescentes de 5 a 17 años, un descenso de 4,5 horas en general y de 5 horas para los varones. Se produjo un retraso de 10 meses en la entrada al mercado de trabajo de niños y adolescentes de sexo masculino.
7. El PBF contribuyó para el empoderamiento de las mujeres: el pago es realizado directamente a la mujer responsable de la familia, lo que llevó a un proceso de empoderamiento en sus hogares. Con poder sobre los gastos familiares, las beneficiarias deciden más sobre las compras y tienen más control sobre su vida conyugal. Con la seguridad monetaria proporcionada, las mujeres se sienten menos dependientes de sus maridos, muchos de ellos agresivos, y tienen más poder en una eventual separación. Las beneficiarias ampliaron el uso de métodos anticonceptivos (9,8 puntos porcentuales de aumento), reforzando la autonomía y el ejercicio de los derechos reproductivos de las mujeres.
8. Superación de prejuicios sobre Bolsa Familia: "Bolsa Familia incentiva a los pobres a tener hijos". En realidad, la tendencia de descenso de la fertilidad de la población brasileña continúa siendo notable en todas las franjas de ingresos, aunque la reducción reciente de la tasa de fertilidad ha sido aún mayor entre las más pobres.
9. Superación de prejuicios sobre Bolsa Familia: "El dinero de Bolsa Familia se gasta en ropa de marca". Las beneficiarias no realizarían un uso adecuado de los recursos monetarios a ellas transferidos. En contraste, con la afirmación anterior, se verificó que las familias pobres en situación de inseguridad familiar son más propicias a gastar sus recursos en alimentación.
10. Superación de prejuicios sobre Bolsa Familia: "Efecto-pereza: Bolsa Familia acomoda y mantiene vagabundos". En términos de ocupación, búsqueda de empleo o jornada de trabajo, los datos son iguales entre los beneficiarios y no beneficiarios del programa. Además, la probabilidad de que un participante de Bolsa Familia esté trabajando es mayor (1,7% más para hombres, 2,5% para mujeres) que entre personas de la misma franja de ingresos que no participan en el programa. También hay estudios que muestran que Bolsa Familia tampoco incentiva la informalidad. De hecho el incentivo a la comodidad o a la informalidad es prácticamente nulo. Sobre el número de personas que ya dejaron voluntariamente el programa Bolsa Familia, se calcula 1,7 millones de familias.
11. Superación de prejuicios sobre Bolsa Familia: "Bolsa Familia estimula la corrupción local y el clientelismo". El pago se realiza por la Caixa directamente a las familias, vía tarjeta bancaria, sin intervención de los agentes del poder local. Los agentes locales apenas recopilan datos de las familias beneficiarias, información que es enviada al MDS para el análisis de elegibilidad de las familias y finalmente el sorteo de las que serán beneficiarias del programa.

Fuente: Adaptado de Pinheiro-Machado y Goveia (2014).

I. Las diferencias en la implementación de los procesos por áreas geográficas y étnicas

En el ámbito de Bolsa Familia no hay diferenciación entre las poblaciones urbanas y rurales. Sin embargo, es necesario el esfuerzo gubernamental para atender a poblaciones que habitan localidades remotas, como la realización de la Búsqueda Activa, el envío de puestos de registro y de pago itinerantes, etc. La focalización geográfica ha sido usada solamente para priorizar intervenciones temporales y de corto plazo en respuesta a desastres naturales. Por ejemplo, desde 2009, el PBF ha anticipado el pago a todas las familias beneficiarias que viven en regiones afectadas por crecidas (sin distinguir el grado de daño experimentado por cada familia en particular). El programa transfiere subsidios adicionales para que se utilicen en el pago de alojamientos temporales durante la reconstrucción de sus viviendas (Paes-Sousa *et al.*, 2013).

Como ya se dijo anteriormente, hay familias consideradas público prioritario para el PBF: quilombolas, indígenas, recicladores, en situación de trabajo infantil y con integrantes liberados de una situación análoga al trabajo esclavo. Durante el proceso de registro, las familias indígenas y quilombolas reciben un tratamiento especial, intentando abarcar sus especificidades culturales, además de que pueden registrarse con cualquier documento de identificación, no siendo obligatoria la presentación del CPF (Registro de Persona Física) o del Documento Electoral, como para el resto de la población. Existen campos específicos en el Registro Único que permiten la identificación de esos grupos étnicos. En caso de que la familia sea quilombola, existe un espacio para completar el nombre de su comunidad quilombola. Para los indígenas, además de la identificación del nombre del pueblo indígena al cual pertenece la familia, existe un campo para que la familia declare si vive en una reserva indígena y cuál es el nombre de esa reserva.

Tanto indígenas como quilombolas deben estar dentro de los criterios de ingresos para que sean incluidos en el programa. El pago del beneficio también es realizado mediante tarjeta bancaria y las condiciones para recibir los beneficios son las mismas. Sin embargo, Senarc debe observar las particularidades de esos pueblos. La ausencia de servicios públicos de educación y salud adecuados en esas poblaciones no puede acarrear la interrupción del pago del beneficio a esas familias.

Otro público que recibe tratamiento especial en el momento de su registro son las poblaciones en situación de calle. Dada la situación de extrema vulnerabilidad en la cual viven esas personas y la ausencia de un domicilio fijo, se necesitan técnicas de abordaje que consideren estos aspectos. El MDS recomienda que quienes vayan a registrar a esas poblaciones establezcan un diálogo que aclare en qué consiste el registro y el PBF y que respete el modo de vida de la población en situación de calle. Se recomienda también que la persona sea conducida a un CRAS o CREAS para realizar el registro. No obstante, si la persona se niega a comparecer en estos lugares, pero demuestra interés en registrarse en la calle, eso también puede hacerse. En la ausencia de un domicilio fijo, el lugar de referencia para el envío de la tarjeta pueden ser los CRAS, CREAS o refugios en los cuales estas personas tengan algún vínculo. Las personas en situación de calle también son consideradas público prioritario al momento de la selección de los beneficiarios. Las condiciones y formas de pago para la población en situación de calle son iguales a las de los demás beneficiarios.

m. La coordinación con los sectores de salud y educación y diferentes niveles de gobierno

El diseño institucional del Programa Bolsa Familia prevé la gestión y ejecución descentralizada, articulando esfuerzos de los municipios, de los estados y de la Unión. La adhesión de los municipios y estados al PBF es voluntaria. Para que una ciudad tenga acceso al programa, es necesario que el alcalde firme el acuerdo de adhesión, asumiendo los compromisos de gestión del PBF a nivel municipal. Lo mismo ocurre con los gobiernos de los estados.

La Resolución GM/MDS n° 246, del 2005, obliga a que los municipios designen un responsable para ejercer el papel de gestor municipal del PBF en el municipio. Este gestor está encargado de coordinar las acciones municipales en el marco del programa.

Es de responsabilidad de los municipios preparar la estructura para el registro y recertificación de la población objetivo del programa. Para esto, las municipalidades tienen la obligación de solicitar el envío de los formularios del Registro Único; capacitar a los recursos humanos que harán el registro, con el objetivo de completar adecuadamente el registro; crear medios de concientización de la necesidad del registro dirigidos al público objetivo; y trazar estrategias de búsqueda activa para registrar a las poblaciones que, a pesar de estar dentro de los parámetros del programa, por algún motivo, no comparecieron a los locales de registro.

También recae sobre los municipios la obligación de monitorear el cumplimiento de las condiciones. Siendo así, el gestor municipal del PBF debe coordinar la articulación intersectorial con las áreas de asistencia social, salud y educación. En las áreas de salud y educación pueden ser creadas coordinadoras especiales con la finalidad de registrar, sistematizar y reenviar los datos de acompañamiento de las condiciones para la gestión federal. Otra responsabilidad municipal es la constitución de las ICS.

A nivel de los estados, la estructura de gestión del PBF asume una forma análoga a la de nivel municipal. Los estados también deben establecer una Coordinación Estatal del PBF. La principal función de los estados en la gestión del PBF es brindar apoyo a los municipios en el ejercicio de sus funciones. Este apoyo pasa por la capacitación técnica y logística de las administraciones en todas las etapas de gestión del programa. Las secretarías de salud y de educación de los estados también establecen coordinadoras para auxiliar a los municipios en el monitoreo de las condiciones.

El Índice de Gestión Descentralizada (IGD)³³

El Índice de Gestión Descentralizada (IGD) es un índice que mide la calidad de gestión de Bolsa Familia y del Registro Único por parte de los municipios y estados. Cuanto mejor sea la gestión, mayor es el valor del índice (que varía de 0 a 1) y más recursos serán reenviados por el gobierno federal a los estados y municipios.

El IGD Municipal (IGDM), corresponde a una forma de medir la cobertura y la calidad del Registro Único y del acompañamiento de las condiciones en los municipios. El IGD-M es la multiplicación de cuatro factores. La fórmula del IGDM es, por lo tanto:

$$IGDM = \text{Factor I} \times \text{Factor II} \times \text{Factor III} \times \text{Factor IV}$$

³³ Leer más en Brasil 2014a y Brasil, 2012c.

El primer factor (FI), es el resultado del promedio de cuatro variables: i) calidad e integridad de la información constante en el Registro Único (tasa de cobertura de Registros - TCQC), ii) actualización de la base de datos del Registro Único (tasa de actualización de Registros - TAC), iii) información sobre el cumplimiento de las condiciones en el área de la educación (tasa de niños con información sobre asistencia escolar – TAFE) e iv) información sobre el cumplimiento de las condiciones de salud (tasa de familias con información sobre la agenda de salud-TAAS). La **Error! Reference source not found.** explica cómo se calcula cada una de esas variables. Así, la fórmula del cálculo del Factor I puede ser expresada de la siguiente forma:

$$FI = \frac{TCQC + TAC + TAFE + TAAS}{4}$$

Tabla 13. Cálculo de las variables que componen el Factor I del IGDM

| Variabes | Fórmula para el cálculo |
|----------|--|
| 1 | $TCQC = \frac{\text{número de Registros válidos}}{\text{número de familias estimadas para inclusión en el registro}}$ |
| 2 | $TAC = \frac{\text{Registros válidos y actualizados en los últimos 2 años}}{\text{Registros válidos en el municipio}}$ |
| 3 | $TAFE = \frac{\text{niños beneficiarios con información sobre asistencia escolar}}{\text{total de niños de familias beneficiarias en el municipio}}$ |
| 4 | $TAAS = \frac{\text{familias beneficiarias con información sobre la cartilla de salud}}{\text{total de familias beneficiarias perfil salud}}$ |

Fuente: Brasil, 2012 c.

El segundo factor (FII) del IGDM, es el factor de adhesión al Sistema Único de la Asistencia Social (SUAS). Es atribuido el valor 1 (uno) para el municipio que se adhirió, o el 0 (cero) para el municipio que no se adhirió al SUAS. El tercer factor (FIII), se llama factor de información de la presentación de comprobación de gastos de los recursos del IGDM: también confiere el valor de 1 (uno) o de 0 (cero) para el municipio cuyo gestor del Fondo Municipal de la Asistencia Social registró los gastos en el sistema informatizado del SUAS, el SUASWEB. Finalmente, el cuarto factor (FIV) se denomina Factor de información de la aprobación total de la comprobación de gastos de los recursos del IGDM por el Consejo Municipal de la Asistencia Social. Este factor indica si el colegiado registró en el SUASWEB la aprobación integral de las cuentas presentadas por el gestor del Fondo Municipal de la Asistencia Social, siendo 1 (uno) cuando el Consejo aprueba totalmente y 0 (cero), cuando no lo aprobó o lo aprobó parcialmente.

En el caso de que el municipio esté apto para recibir recursos financieros del IGDM, el valor es calculado y enviado mensualmente del Fondo Nacional de la Asistencia Social para el Fondo Municipal de la Asistencia Social. La fórmula que determina el monto a ser transferido o el valor base es:

| |
|---|
| $\text{Monto a ser transferido} = \text{IGDM} \times \text{R}\$3,25 \times \text{número de registros válidos actualizados}$ |
|---|

Un registro válido actualizado es el que posee todos los campos obligatorios del Formulario Principal de Registro completos para todos los componentes de la familia y presente, en el campo correspondiente al Responsable por la Unidad Familiar, la inscripción en el Registro de Persona Física (CPF) y/o documento electoral, con excepción de familias indígenas y quilombolas, cuyo RF podrá presentar cualquier otro documento de identidad previsto en el Formulario de Registro (Brasil, 2012c: 11).

Sin embargo, es importante destacar que solo reciben el IGD-M los municipios que alcancen el valor mínimo de 0,55 en el cálculo del Factor de Operación teniendo, además de eso, el valor mínimo de 0,20 en cada una de las cuatro tasas que compone.

Incentivos del IGDM

Además del valor base, el municipio recibirá un incentivo del 3% del mismo, proporcionales al acompañamiento de las familias beneficiarias en situación de incumplimiento de condiciones, que estén en proceso de acompañamiento familiar³⁴. El municipio recibirá un 3% más, cuando atienda, en los plazos estipulados, demandas de la Senarc referentes a la investigación de eventuales irregularidades en la ejecución local del PBF. Recibirá 2% más, cuando tenga el 100% de los datos referentes a la Gestión Municipal actualizados en el Sistema de Gestión del PBF (SIGPBF) desde hace menos de un año. Finalmente, recibirá otro 2% cuando presente por lo menos el 96% de tarjetas del PBF entregadas en la fecha de análisis del IGD-M (Brasil, 2012c). Por consiguiente, si atiende los cuatro criterios el municipio puede ganar hasta el 10% más del valor de IGDM.

A modo de ejemplo, en un determinado mes un municipio hipotético "A" obtuvo los siguientes resultados: i) TCQC - Tasa de cobertura de Registros = 0,48; ii) TAC - Tasa de actualización de Registros = 0,68; iii) TAFE - Tasa de niños con informe de asistencia escolar = 0,80; iv) TAAS - Tasa de familias con acompañamiento de la agenda de salud = 0,78. Aplicando la fórmula del cálculo del Factor I, tenemos como resultado 0,69 $((0,48 + 0,69 + 0,80 + 0,78) / 4)$ (ver Brasil, 2012c.).

El municipio se adhirió al SUAS y, por lo tanto, el Factor II es igual a 1. El gestor del Fondo Municipal de Asistencia Social lanzó, oportunamente, en el SUASWEB la comprobación de gastos para apreciación del Consejo Municipal de Asistencia Social (CMAS). Después, el Factor III es igual a 1. Finalmente, hubo aprobación total de la comprobación de gastos de los recursos del IGDM por CMAS, registrado en el SUASWEB. O sea, Factor IV es igual a 1. Así, el IGD-M del municipio "A", será:

$$\text{IGDM} = \text{Factor I (0,69)} \times \text{Factor II (1)} \times \text{Factor III (1)} \times \text{Factor IV (1)} = 0,69$$

Para calcular el recurso a ser transferido se debe multiplicar el IGD-M por R\$ 3,25 para cada Registro válido y actualizado. Suponiendo que el municipio presente 20 mil familias en el estimado de pobreza (perfil Registro Único), de las cuales apenas 7.166 corresponden a Registros válidos y actualizados. Entonces, tenemos:

$$\text{IGDM (0,69)} \times \text{R\$ 3,25} \times 7.166 = \text{R\$ 16.069,76}$$

El paso siguiente es sumar los incentivos financieros. En este ejemplo, el municipio "A", hipotéticamente, registró en el Sicon el proceso de acompañamiento de todas las familias beneficiarias en situación de incumplimiento de condiciones. Tiene derecho, por lo tanto, al incremento del 3%, que, sobre una suma de R\$ 16.069,76, corresponde a R\$ 482,09.

El municipio también actualizó, en los últimos meses, todos los datos de la Gestión Municipal en el SIGPBF. Entonces, tiene derecho a otro 2% (R\$ 321,40).

Por lo tanto, el monto a ser transferido será de:

$$\text{R\$ 16.069,76} + \text{R\$ 482,09} + \text{R\$ 321,40} = \text{R\$ 16.873,25}$$

³⁴ Por lo tanto, si el municipio logra acompañar al 100% de las familias, recibe 3%; si acompaña al 50% de esas familias, recibe el 1,5%, y así sucesivamente.

En el ejemplo, el municipio no obtuvo los incentivos referentes a la atención de las demandas de Senarc ni los incentivos relacionados a la entrega de las tarjetas de Bolsa Familia.

Observatorio de buenas prácticas del Programa Bolsa Familia

Con el objetivo de divulgar acciones desarrolladas por estados y municipios en la gestión del PBF, en 2006, el MDS creó el Observatorio de Buenas Prácticas. El Observatorio pretende catalogar las buenas prácticas de gestión con el objetivo de incentivar que estas prácticas innovadoras sean adoptadas en otras localidades. Además, al diseminar estas prácticas, el MDS pretende establecer una red de intercambio de gestores municipales y estatales del PBF.

Para que una acción se integre en el Observatorio, es necesario que el gestor del municipio o del estado registre su práctica. Las prácticas pueden abordar diversos aspectos del PBF (gestión integrada de Bolsa Familia, registro de familias, gestión de beneficios, gestión de condiciones, fiscalización, control social, articulación intersectorial y acompañamiento familiar). La Senarc es el organismo responsable de juzgar el mérito de las prácticas a partir de criterios preestablecidos. Las acciones premiadas son publicadas en el sitio del Observatorio³⁵.

La existencia del Observatorio revela el considerable grado de autonomía que las gestiones municipales y estatales tienen para la elaboración de acciones relacionadas con la gestión del PBF. Las prácticas innovadoras no solo están permitidas por el diseño institucional del programa, sino que también son incentivadas por los organismos centrales de gestión del PBF, siempre que estén de acuerdo con las directrices nacionales del programa.

³⁵ Ver: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/observatorio-de-boas-praticas-na-gestao-do-programa-bolsa-familia-pbf>.

Referencias

Brasil (s.a.). Ministério da Educação. Guia de Orientação para Gestores/as do Programa Bolsa Família na Educação. Disponível em:
http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1/guia_gestor_bolsa_familia.pdf

Brasil (1993). Presidência da República. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Consultado em: 11/11/2014.

Brasil (1996). Presidência da República. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Consultado em: 16/09/2015

Brasil (2001). Presidência da República. *Decreto nº 3.877, de 24 de junho de 2001*. Revogado pelo Decreto nº 6.135, de 2007. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm. Consultado em: 01/12/2014.

Brasil (2003). Presidência da República. *Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003*. Convertida na Lei nº 10.836, de 2004. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm. Consultado em: 21/12/2014.

Brasil (2004a). Presidência da República. *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm. Consultado em: 04/12/2014.

Brasil (2004b). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2007). Presidência da República. *Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007*. Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7332.htm#art1. Consultado em: 10/01/2015.

Brasil (2008). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social (ICS)*. 2. ed. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2009a). Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Manual de Orientações sobre o Programa Bolsa Família*. 3. ed. Brasília, DF: MS.

Brasil (2009b). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS*. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2010a). Presidência da República. *Decreto nº 7.332, de 19 de outubro de 2010*. Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7332.htm#art1 . Consultado em: 15/12/2014

Brasil (2010b). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica SUAS (NOB/SUAS)*. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2010c). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual de Gestão de Benefícios*. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2010d). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria nº 617, de 11 de agosto de 2010*. Estabelece normas e procedimentos para a revisão cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2010/Portaria_no_617-_de_11_de_agosto_de_2010.pdf. Consultado em: 17/12/2014.

Brasil (2010e). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual de Fiscalização do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2011). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2011/Portaria%20no%20177%20-%20MDS%20de%202016%20de%20junho%20de%202011.pdf> . Consultado em: 08/12/2014.

Brasil (2012a). Ministério da Saúde. *Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012*. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2012/Portaria%20no%20251%20de%20dezembro%20de%202012.pdf>. Consultado em: 12/12/2014.

Brasil (2012b). Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Atenção ao pré-natal de baixo risco*. Brasília, DF: MS. (Caderno de Atenção Básica, n. 37).

Brasil (2012c). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno do IGD-M: Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Brasília, DF: MDS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/Caderno%20do%20IGDM%202012.pdf/view> Consultado em 05/04/2015

Brasil (2013). Ministério da Educação. *Manual do Sistema Presença*. Versão 1. Brasília, DF: MEC.

Brasil (2013b). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Instrução Operacional Conjunta nº 19*. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2014a). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Manual de Gestão do Programa Bolsa Família*. 2. ed. atualizada. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2014b). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Manual de Gestão do Cadastro Único*. 2. ed. atualizada. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2014c). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil sem Miséria: Caderno de Resultados 2011–2014*. Brasília, DF: MDS.

Brasil (2014d). Presidência da República. *Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004*. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm . Consultado em: 12/12/2014.

Cotta, Tereza C., Paiva, Luis H. (2010). O programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: Castro, Jorga A., Modesto, Lúcia (organizadores). *Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios*. Volume 1. Brasília, Ipea: 2010. Pg. 57-99

FAO (Food And Agriculture Organization Of The United Nations) (2014). *The state of food insecurity in the world: strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. FAO: Rome. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf> . Consultado em: 08/12/2014.

Jaccoud, Luciana. 2014. “Aprendizados Recentes No Enfrentamento Da Desigualdade.” En *O Brasil Sem Miséria*, editado por Tereza Campello, Tiago Falcão, y Patricia Vieira da Costa. Brasília, Brasil: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: http://www.mds.gov.br/biblioteca/Livro_BSM/livro_o_brasil_sem_miseria-2.pdf.pagespeed.ce.37VleBK0LM.pdf.

Paes-Sousa, R (2013). *Plano Brasil sem Miséria: incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil*. Brasília, DF: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo/PNUD. (Working Paper, n. 113). Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCWorkingPaper113.pdf> . Consultado em: 02/01/2015.

Paes-Sousa, R.; Regalía, F.; Stampini, M. (2013) *Conditions for success in implementing CCT programs: lessons for Asia from Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank. Social Protection and Health Division. IDB-PB-192.

Paes-Sousa, R.; Vaitsman, J. (2007) Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 5.

Pinheiro-Machado, R.; Goveia, L. (2014) Bolsa Família: 11 anos e 11 conquistas: uma análise livre de preconceitos revela que o programa aumenta a frequência escolar e cria uma população mais saudável e uma sociedade mais igualitária. *Revista Carta Capital*. 24 out. 2014. Consultado en: 15/01/2015. Disponible en: <http://www.cartacapital.com.br/politica/bolsa-familia-11.anos-e-11.conquistas-4636.html> . Consultado en: 12/01/2015.

Rio Grande do Sul (2013). Governo do Estado. *Caravana da Inclusão do RS Mais Igual leva benefício à Região Metropolitana*. Disponible en: http://www.rs.gov.br/conteudo/13952/caravana-da-inclusao-do-rs-mais-igual-leva-beneficio-a-regiao-metropolitana/termosbusca=*. Consultado en: 15/11/2015.

Tapajós, L.; Quiróga, J. (2010) Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS (2006-2010). *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 13.

WWP (World Without Poverty) (2014). *Condicionalidades do Programa Bolsa Família: Sistemas*. Disponible en: https://wwp.org.br/sites/default/files/5_condicionalidades_programa_bolsa_familia_sistemas.pdf . Consultado en: 15/12/2014.

Sítios de internet

Bolsa Família. <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

Fale com MDS. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/revisao-cadastral>. Consultado en 16/03/2015

Ministério do Desenvolvimento Social. <http://www.mds.gov.br/>

Painel de Conjuntura e Programas Sociais. Disponible en: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=72
Consultado en 21/02/2015.

Relatório de Informações Sociais. Disponible en: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php> Consultado en 24/01/2015.

Tutorial Sistema Presença. Disponible en <http://tutorialpresenca.mec.gov.br/registro-da-situacao-de-alunos-em-eja-semipresencial-operador-escolar-dia-a-dia-registro-no-sistema.html> Consultado en 18/12/2014