

Para garantizar los buenos resultados del Programa Bolsa Familia (PBF)¹, que actualmente atiende a más de 13,6 millones de familias² de todo Brasil, es necesario contar con mecanismos de fiscalización y de control para garantizar la efectividad de la focalización, de los sistemas de pago y de su administración intersectorial y descentralizada. El control y la supervisión son importantes no solo para alcanzar los objetivos del Programa, sino para garantizar la transparencia de su gestión y la eficacia de sus acciones, asegurar el uso correcto de los recursos y prevenir y corregir los desvíos y problemas de funcionamiento.

La Administración del Bolsa Familia es responsable de la prevención, el tratamiento y la investigación de irregularidades que indiquen los órganos de control o que provengan de denuncias de otros sectores de la sociedad. Para ello, las medidas de fiscalización y control del Programa Bolsa Familia se organizan en dos áreas: control y fiscalización.

Las acciones de control se ocupan de las irregularidades derivadas de fallos de gestión. En este caso, cada sector del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) es responsable de resolver las demandas relativas a su área; por ejemplo, si se ha producido un fallo en el proceso de registro de los beneficiarios potenciales o actuales, la responsable de dicha demanda será el área del Registro Único (CadÚnico). Una parte importante de este trabajo parte de la actualización del Registro Único y se basa en la comprobación de sus datos. Tales acciones ofrecen las condiciones de información para el control, lo que permite realizar un seguimiento de las administraciones municipales e identificar situaciones en las que se están pagando beneficios indebidamente³.

Por su parte, la fiscalización se centra en las situaciones de fraude que conducen a una recepción indebida del beneficio, por ejemplo, si un beneficiario declaró intencionadamente tener bajos ingresos para obtener, seguir recibiendo o aumentar un beneficio determinado. En este caso no se dan errores en el proceso, sino la presentación de una información falsa en beneficio propio, de forma intencionada.

En este artículo se describen las actividades de fiscalización y control del Programa Bolsa Familia desde la perspectiva de los arreglos institucionales necesarios, teniendo en cuenta de su escala y complejidad administrativa. En la primera sección se describen las principales medidas que se están desarrollando actualmente, centrándose en las acciones del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), mientras que las otras dos secciones están dedicadas a detallar los arreglos institucionales que involucran asimismo a otras instancias, dedicados a la supervisión y el control externo del Programa

1 Para obtener más información, visite el siguiente enlace: <https://wpp.org.br/es/politica-social/bolsa-familia/>

2 Datos de marzo de 2017.

3 En este mismo grupo temático hay artículos específicos que describen las actividades de control y fiscalización del PBF.

1. SÍNTESIS DE LAS MEDIDAS INTERNAS DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL

1.1. Cuotas municipales de beneficiarios

Una medida utilizada en el control del proceso de focalización del PBF fue la aplicación de cuotas municipales de familias beneficiarias para cada municipio. Las cuotas corresponden a la población en situación de pobreza, calculadas a partir de los estudios de mapeo de la pobreza en Brasil realizados por el MDS. Esta medida fomenta que el registro de las familias se haga con mayor cuidado, sobre todo al registrar sus ingresos, ya que si se concede el beneficio a familias que no sean pobres, habrá familias pobres que se quedarán sin recibirlo. Por lo tanto, la administración del PBF estimula que la propia sociedad local exija a la administración municipal del Registro Único y del Bolsa Familia que actúe de manera cuidadosa para que la parte de la población local realmente pobre sea atendida por el programa. Este aspecto contribuye tanto al control, al incidir positivamente en la prestación de información correcta para el Registro Único, como en las acciones de fiscalización, al contribuir a que se denuncien las irregularidades.

1.2. Publicación de listas mensuales de familias beneficiarias

La publicación de listas mensuales de beneficiarios es una iniciativa de transparencia que promueve la estructuración de la prevención de fraudes y la corrección de irregularidades en el Programa Bolsa Familia. Al igual que las cuotas municipales, son una herramienta importante para la participación social en el control y la fiscalización del uso de recursos públicos por parte del Programa Bolsa Familia. Existen estudios recientes⁴ que corroboran la eficiencia de la focalización del Programa, que indican que los recursos realmente llegan a las familias que tienen un perfil compatible con las normas establecidas en el Programa.

1.3. Cruce de bases de datos gubernamentales

Desde 2005, el MDS efectúa anualmente cruces entre el Registro Único y otros registros administrativos gubernamentales, mediante un proceso de control denominado «Comprobación del Registro». A partir de las informaciones personales proporcionadas a los registros públicos, se comparan los datos en busca de discrepancias e inconsistencias entre los registros. Una vez que se concluye dicha comparación, se elaboran archivos de familias y personas, que se ponen a disposición de los gestores municipales. Estos procesos de comprobación masiva son una vía importante que sirve, por ejemplo, para cancelar los beneficios concedidos indebidamente.

4 Varios estudios han demostrado que el PBF tiene un alto grado de focalización y también un impacto sustancial sobre la pobreza y la desigualdad. Entre tales estudios destacan los de Hoffmann (2007a, b), Barros, Carvalho y Franco (2007), Soares et al. (2007a, b), Rocha (2007), Lavinás, Matijascic y Nicoll (2007), Cury y Leme (2007), Bourguignon, Ferreira y Leite (2007), Campbell y Reis (2007) y Barros et al., 2010.

1.4. Visitas *in situ* a muestras de familias beneficiarias

Una medida preventiva de desvíos en la focalización es la realización de visitas *in situ* a al menos el 20% de las familias registradas. Al realizar una entrevista en el domicilio familiar, el entrevistador puede observar la situación real de las familias y recoger información más de primera mano sobre la realidad en relación con la renta declarada y las características de los hogares. Por ello, se recomienda a los municipios que, siempre que sea posible, la entrevista se produzca *in situ* en una visita al hogar. Además, en los casos de las inconsistencias entre los registros encontradas en el cruce entre el Registro Único y otros registros administrativos, el proceso de comprobación del registro puede hacer obligatorias las visitas *in situ*, en función de la situación.

1.5. Pagos por vía bancaria como medio de control

En cuanto al control de la entrega de los beneficios, el pago realizado por el sistema bancario mediante tarjetas magnéticas en cajeros automáticos contribuye asimismo al control del destino adecuado de los beneficios, al evitar, por ejemplo, el establecimiento de relaciones clientelistas, dando autonomía al beneficiario para retirar el beneficio de manera directa, sin intermediarios.

1.6. Servicio de atención al usuario

Para hacer posible el control por parte de la sociedad, el MDS creó un canal de Atención al usuario que permite la comunicación directa con los ciudadanos para presentar denuncias, con atención por teléfono, internet y de manera presencial. De 2005 a 2015, más de 113 000 contactos del servicio de atención al usuario con los ciudadanos, especialmente sobre el Bolsa Familia y el Registro Único (el 80% de la demanda), seguidos por cuestiones de asistencia social.

2. ÓRGANOS FEDERALES DE SUPERVISIÓN Y CONTROL

En 2005, se adaptaron en el Bolsa Familia las estructuras de los programas sociales anteriores, buscando ajustes en el Registro Único de los Programas Sociales, además de eliminar las incoherencias en la concesión de beneficios y promover mejoras en el seguimiento de las condicionalidades. En este contexto, el Gobierno federal estableció alianzas con organismos de control, mediante la firma de acuerdos de cooperación técnica. Esos acuerdos mantenían la autonomía y de independencia de los organismos involucrados, con el objetivo de dar mayor transparencia al Programa e instituir un proceso de control consistente en sus rutinas operativas.

En el contexto de la aparición de la Red Pública de Fiscalización, se estaba poniendo en cuestión la eficiencia y capacidad de conducir el programa Bolsa Familia sin errores de gestión ni fraudes. Con el establecimiento de la Red, el MDS desarrolló estrategias de pruebas y auditorías con ayuda de sus asociados. A partir de ese período, se definió un cronograma de control y fiscalización en el Programa, adoptando una cultura de transparencia para la prevención de casos de fraude, irregularidades e incumplimientos. Este trabajo hizo posible una mayor coordinación de las acciones y una alineación de la visión sobre sus normas, procedimientos y relaciones con los asociados. Ejemplo de ello es el hecho de las labores de control llevadas a

cabo por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y el Ministerio de Transparencia, Fiscalización y Contraloría General de la Unión (CGU) están incorporadas actualmente en los procesos de comprobación del registro⁵.

Los miembros de la Red Pública de Fiscalización son los siguientes:

Ministerio de Transparencia, Fiscalización y Contraloría General de la Unión (CGU): Es el órgano principal del sistema de control interno del Poder Ejecutivo Federal, cuya función consiste en fiscalizar la actuación de los agentes públicos y la ejecución de las acciones gubernamentales. Su objetivo es contribuir a aumentar la racionalidad en la toma de decisiones, al identificar problemas, proponer soluciones alternativas, prever sus consecuencias y optimizar el uso de los recursos disponibles. La estrategia de control se lleva a cabo mediante fiscalizaciones y auditorías a cargo de los servidores del órgano en todo el país.

De acuerdo con el MDS, es responsabilidad de la CGU:

- » Promover acciones conjuntas para investigar irregularidades en el Registro Único y en la ejecución del Programa Bolsa Familia;
- » Solicitar información y remitir al MDS los informes de fiscalización resultantes de sorteos públicos;
- » Realizar conferencias, seminarios y sesiones de capacitación para intercambiar experiencias;
- » Colaborar para divulgar el Programa entre los beneficiarios, los gestores locales, los consejos de control social y las instituciones de control interno y externo.

Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU): Es el órgano de la estructura del Poder Legislativo Federal cuyo papel consiste en apoyar al Congreso Nacional en el ejercicio del control externo. El acuerdo de cooperación firmado entre el MDS y el TCU en enero de 2005 determina las siguientes obligaciones del TCU:

- » Proporcionar al MDS técnicas e instrumentos para la construcción y la mejora de las estrategias de seguimiento del Programa Bolsa Familia;
- » Ofrecer al MDS plazas en cursos y sesiones de formación organizadas por el TCU, también a distancia, sobre las metodologías de fiscalización, monitoreo, evaluación y control;
- » Proponer acciones penales, civiles y administrativas, y prestar apoyo en la identificación y el acceso al Bolsa Familia de las familias que cumplen los criterios de elegibilidad del programa.

Ministerios Públicos Estatales, Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios, Ministerio Público Federal: Son los organismos que trabajan en la defensa del orden jurídico y en la fiscalización del cumplimiento de la ley en Brasil. La Constitución brasileña de 1988 situó al Ministerio Público como un órgano esencial para las funciones de la justicia, sin ningún vínculo funcional con ninguno de los tres poderes del Estado. En el acuerdo con el MDS se fijaron las siguientes funciones para el Ministerio Público:

⁵ Para ver más detalles sobre los procesos de control relacionados con el Programa Bolsa Familia, consulte el producto específico en este mismo conjunto de artículos sobre fiscalización.

- » Hacer gestiones, a partir la información y los datos ofrecidos por el MDS, para investigar posibles irregularidades en el registro de las familias beneficiarias y en el cumplimiento de las condicionalidades del Programa;
- » Proponer acciones penales, civiles y administrativas, y prestar apoyo en la identificación y el acceso al Bolsa Familia de las familias que cumplen los criterios de elegibilidad del programa.

Con tales alianzas, se asegura el acceso de la población más pobre a los beneficios del Programa, así como el monitoreo y al control de las acciones de registro, del cumplimiento de las condicionalidades y de la oferta de acciones complementarias.

3. INSTANCIAS DE CONTROL SOCIAL EN LOS MUNICIPIOS

Con el objetivo de garantizar el seguimiento eficaz de las actividades del Bolsa Familia, es obligatorio crear la denominada «Instancia de Control Social» (ICS) en todos los municipios brasileños. La ICS es un órgano participativo formado por miembros del gobierno municipal y de la sociedad civil que opera a nivel local y ejerce el control social del Programa a través de una acción intersectorial.

Está formado por miembros del gobierno municipal de los ámbitos de la asistencia social, la educación, la salud, la seguridad alimentaria y las políticas destinadas a los niños y adolescentes. El número de miembros del gobierno local y de la sociedad civil debe ser el mismo, y el ejercicio de la presidencia del órgano debe alternarse entre el gobierno y la sociedad civil.

La ICS tiene como objetivo facilitar el acceso y la participación de la población local en el seguimiento, monitoreo y fiscalización del Bolsa Familia para garantizar una mayor transparencia de las acciones de gestión y que las familias más pobres del municipio sean realmente atendidas. La ICS debe organizar actividades, reuniones y audiencias regulares y planificadas, con un orden del día predefinido para la debilitación del consejo.

La ICS puede constituirse de dos maneras, en cuanto al proceso de adhesión del municipio al Bolsa Familia: i) a partir de la creación de un consejo específico, o ii) a partir de la designación de las funciones y atribuciones de control social del Bolsa Familia a un consejo previamente existente. Con frecuencia, en el Bolsa Familia se ha designado al Consejo Municipal de Asistencia Social (CMAS) como ICS, lo cual constituye una buena práctica, que puede fortalecer la gestión del Bolsa Familia.

El Censo del Sistema Único de Asistencia Social de 2014⁶ pone de manifiesto que el 84,5% de los municipios optó por designar a los Consejos Municipales de Asistencia Social para actuar en cuanto ICS del Bolsa Familia. Habida cuenta de ese hecho, el Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS) emitió una resolución⁷ con el fin de orientar a los consejos municipales. En ella se refuerza la actuación intersectorial y la participación social de la ICS para la gestión del Bolsa Familia.

6 El censo del Sistema Único de Asistencia Social (Censo SUAS), que desde 2007 elabora anualmente el Ministerio de Desarrollo Social, recopila y ofrece información en torno a la aplicación del SUAS en el país, proporcionando datos que permiten analizar no solo las carencias, sino también los avances en la mejora de la Política Nacional de Asistencia Social.

7 Resolución CNAS N° 15, del 5 de junio 2014

Las principales atribuciones de las instancias de control social son las siguientes:

- » Observar si las familias pobres y extremadamente pobres del municipio han sido registradas y si se lleva a cabo una actualización sistemática de los datos;
- » Verificar si las familias registradas con perfil para ser incluidas en el Bolsa Familia se han visto beneficiadas por el Programa y realizar un seguimiento, a través del Sistema de Beneficios al Ciudadano (SIBEC)⁸, de los actos de gestión de beneficios realizados por el municipio;
- » Verificar si los poderes públicos locales ofrecen servicios adecuados de educación y salud para el cumplimiento de las condicionalidades y si las familias tienen acceso a esos servicios;
- » Identificar y fomentar la integración y la oferta de políticas y programas que favorezcan la emancipación de los beneficiarios del Bolsa Familia;
- » Apoyar la fiscalización llevada a cabo por el MDS y por la Red Pública de Fiscalización en todos los procedimientos relacionados con la gestión del Programa;
- » Deliberar en torno a la aprobación o no aprobación de la rendición de cuentas sobre la ejecución de los recursos del Índice de Gestión Descentralizada (IGD)⁹.

La ICS ha encontrado dificultades para estructurarse en numerosos municipios, en particular en localidades de pequeño tamaño en que el poder municipal tiende a ser más centralizador. En muchos casos, se observó que los municipios crearon la ICS más para cumplir con los requisitos mínimos para el funcionamiento del PBF que por una preocupación de control y participación social. Un estudio sobre el tema realizado en 2009 puso de manifiesto esa realidad en diversos municipios estudiados, concluyendo en su informe que «una vez que se implementan, las ICS no disponen de incentivo ni colaboración y se ven sometidas a las voluntades políticas que, a menudo, no aceptan ese tipo de participación y control» (Brasil, 2009).

Teniendo en cuenta que la ICS forma parte de la estructura de la gestión descentralizada del Bolsa Familia, la administración municipal tiene las siguientes responsabilidades para garantizar su actuación efectiva e independiente:

- » Ofrecer los datos del Bolsa Familia a nivel municipal;
- » Asegurar la participación de la ICS en la planificación de las acciones del Bolsa Familia en el municipio;
- » Desarrollar con la ICS mecanismos de evaluación para la aplicación del Bolsa Familia;
- » Ocuparse de la acreditación de los consejeros en los sistemas de operación del Bolsa Familia (Sistema de Registro Único, SIBEC, SICON, etc.) para facilitar el acceso a la información y las operaciones del Programa;
- » Articular procesos de capacitación para los consejeros;
- » Garantizar el mantenimiento de los datos de los registros de la ICS ante el MDS;
- » Proporcionar el espacio físico y las infraestructuras necesarios para el funcionamiento de la ICS;
- » Ofrecer al menos un 3% de los recursos económicos del IGD para financiar el funcionamiento de la ICS, tal como prevé la legislación del Programa (Brasil, 2012)¹⁰.

8 La administración municipal debe garantizar que los miembros de las ICS tengan acceso a los sistemas de operación del PBF.

9 El Índice de Gestión Descentralizada (IGD) es el principal instrumento para la coordinación interfederal del Bolsa Familia y es un indicador de la calidad de la gestión del Bolsa Familia y el Registro Único por parte de estados y municipios, los cuales, a su vez, reciben fondos del Gobierno federal en función de los resultados obtenidos. Cuanto mayor sea el IGD, mayor será el valor de los recursos. Para más información sobre el IGD, consulte la web: <https://www.org.br/es/publicacion/instrumentos-de-coordinacion-interfederal-del-bolsa-familia-el-igd/>

10 La definición de la transferencia del 3% de los recursos del IGD se reguló en 2010, con la promulgación de la Ordenanza n.º 754 del MDS, modificada en 2015 por la Ordenanza n.º 81 del MDS.

Al garantizar el incentivo financiero del 3% de los recursos del IGD, se aseguraron las condiciones mínimas para el funcionamiento de la ICS, lo que le otorga una mayor autonomía e independencia¹¹. De este modo, se pretende que la ICS pueda ejercer de manera más efectiva sus atribuciones de control social en el proceso de la administración del Bolsa Familia, contribuyendo incluso al monitoreo y la evaluación del Programa.

¹¹ Aún no se ha realizado una nueva evaluación de las ICS tras la institución de la transferencia del 3% del IGD. Se requiere un análisis adicional en ese ámbito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R. P., CARVALHO, M. & FRANCO, S. (2007), «O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira», en R. P. Barros, M. N. Foguel y G. Ulyssea (orgs.), *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília, Ipea. 2 vols.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R.; FRANCO, S.; CARVALHO, M. «A focalização do programa Bolsa Família em perspectiva comparada. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios». Brasília: IPEA, 2010, v. 2, p. 125-136.

BOURGUIGNON, F. FERREIRA, F. H. G. LEITE, P. G. «Os Efeitos do Antigo Programa Bolsa Escola sobre a Pobreza, a Desigualdade, a Escolaridade e o Trabalho Infantil: uma abordagem de microssimulação». En: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.

CAMARGO, J. M. REIS, M. C. «Transferências e Incentivos». En: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.

CURY, S. y LEM, M. C. S. «Redução da Desigualdade e Programas de Transferência de Renda: uma análise de equilíbrio geral». En: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.

HOFFMANN, R. «Transferências de Renda e Redução da Desigualdade no Brasil e em Cinco Regiões entre, 1997 e 2005». En: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007a.

_____. «Medindo a Progressividade das Transferências». In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007b.

LAVINAS, L. MATIJASCIC, M. y NICOLL, M. «Desigualdade de Cobertura: a evolução recente do acesso a uma renda mínima via sistema de proteção social». In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.

ROCHA, S. «Os “Novos” Programas de Transferências de Renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil». In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.

SOARES, F. V. SOARES, S. S. D. MEDEIROS, M. OSORIO, R. G. «Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade». In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.

SOARES, S. S. D. OSORIO, R. G. «Desigualdade e Bem-Estar no Brasil na Década da Estabilidade». In: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007.