

Un importante desafío de implementación del Programa Bolsa Familia es llegar a los más de 13 millones de beneficiarios, repartidos por los 5570 municipios brasileños, con la mejor focalización posible. Eso significa incluir a todas las familias que se encajan en el perfil del Programa (evitando errores de exclusión) y no incluir a las familias con una renta superior a la línea de la pobreza (evitando los errores de inclusión).

Para focalizar y aplicar las acciones de selección, concesión y seguimiento de ese público, el Registro Único es una herramienta esencial, que comprende información de más de 27 millones de familias de bajos ingresos, lo que hace posible analizar la situación socioeconómica y su ubicación para incluirlas en el Bolsa Familia y en otras políticas sociales.

Para identificar a las familias pobres, el Gobierno brasileño adoptó como indicador la renta per cápita autodeclarada de la familia. Los estudios permitieron definir el valor monetario de la línea de la extrema pobreza¹. En un país predominantemente urbano, la renta declarada refleja la situación socioeconómica de la mayoría de las familias, incluso de las extremadamente pobres.

La tabla 1 muestra la evolución de las líneas de elegibilidad. En 2003, en el momento de la creación del Bolsa Familia, se fijó la línea de la extrema pobreza en R\$ 50,00 (30,12 USD PPA²) y la línea de la pobreza en el doble de esa cantidad, R\$ 100,00 (60,24 USD PPA). Con el paso de los años se produjeron reajustes en los valores de la línea de la pobreza y de la extrema pobreza para compensar la desvalorización debida a la inflación.

Tabla 1. Evolución de la línea de elegibilidad del Bolsa Familia: extrema pobreza e pobreza entre 2003 y 2016

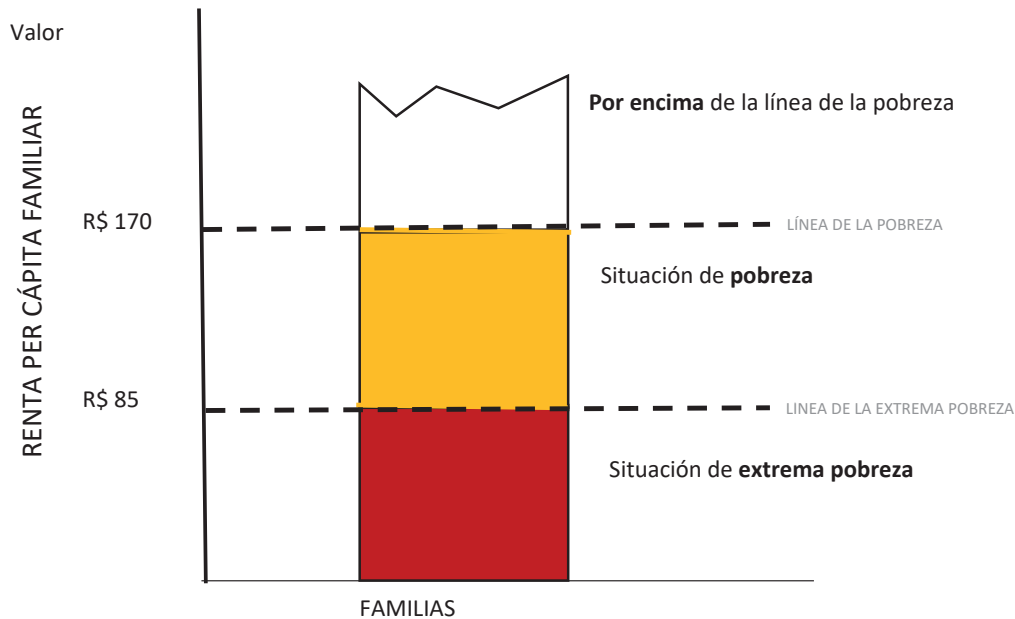
Fecha	Regulación	Líneas de elegibilidad	
		Extrema Pobreza	Pobreza
Octubre de 2003	Medida Provisional n.º 132 convertida en la Ley 10.836	Hasta R\$ 50,00	de R\$ 50,01 a R\$ 100,00
Abril de 2006	Decreto n.º 5.749	Hasta R\$ 60,00	de R\$ 60,01 a R\$ 120,00
Abril de 2009	Decreto n.º 6.824	Hasta R\$ 69,00	de R\$ 69,01 a R\$ 137,00
Julio de 2009	Decreto n.º 6.917	Hasta R\$ 70,00	de R\$ 70,01 a R\$ 140,00
Abril de 2014	Decreto n.º 8.232	Hasta R\$ 77,00	de R\$ 77,01 a R\$ 154,00
Junio de 2016	Decreto n.º 8.794	Hasta R\$ 85,00	de R\$ 85,01 a R\$ 170,00

1 Desde un punto de vista conceptual y metodológico de la pobreza monetaria, una persona se considera pobre si su renta disponible, o su gasto total, es menor que un determinado valor monetario establecido de manera normativa —la línea de la pobreza—, cuyo valor representa el costo de todos los productos y servicios considerados básicos para satisfacer sus necesidades de supervivencia y consumo. Si los recursos disponibles no son suficientes para adquirir la canasta de alimentos necesarios para la ingesta mínima diaria de calorías, se considera que esa persona está en situación de extrema pobreza. (JANUZZI et al., 2014, p. 766)

2 Conversión teniendo en cuenta la paridad del poder adquisitivo (PPA) del PIB para el valor del dólar en 2011 (1 USD = 1,66 BRL) según el Banco Mundial (disponible en: <http://data.worldbank.org/indicador/PA.NUS.PRVT.PP>).

las familias con unos ingresos mensuales per cápita iguales o inferiores a la línea de la extrema pobreza (R\$ 85,00) y pobres a las familias con ingresos mensuales per cápita inferiores a la línea de la pobreza (R\$ 170,00)³. Las familias con unos ingresos per cápita superiores a la línea de la pobreza no forman parte del público objetivo del Programa, ya que están fuera de la situación de pobreza (figura 1).

Figura 1. Línea de la pobreza y de la extrema pobreza del Bolsa Familia (2016)



Teniendo en cuenta la alta volatilidad de los ingresos en la población de bajos ingresos, desde el año 2009 no se tienen en cuenta las eventuales fluctuaciones en los ingresos familiares dentro de un periodo de dos años, el tiempo de validez del beneficio Bolsa Familia⁴. Esa situación es común entre las familias más pobres que, al ejercer trabajos informales, pueden tener unos ingresos momentáneamente por encima de la línea de la pobreza, pero no mantenerse en ese nivel. De este modo, se evita la expulsión de la familia debido a fluctuaciones de ingresos que no representen la superación real de la pobreza.

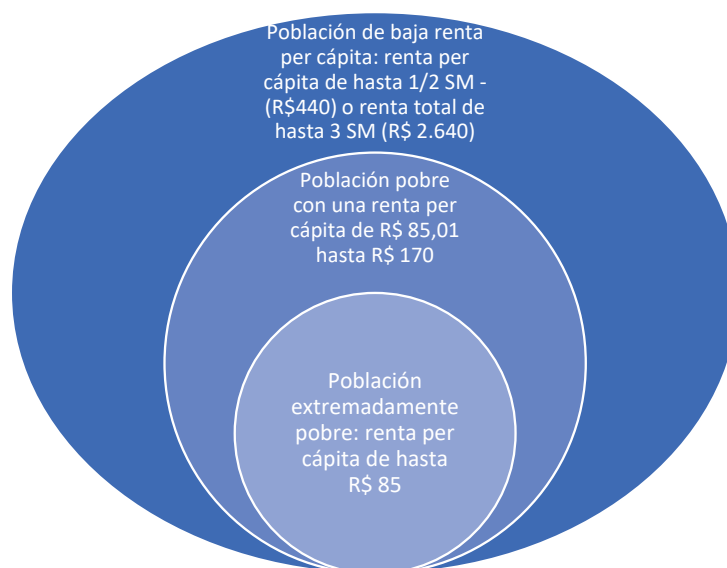
3 Los valores de corte adoptados por el Programa son equivalentes a los valores utilizados a escala internacional y por los institutos de investigación nacionales. La referencia de la línea de la extrema pobreza «guarda relación con la línea internacional del Banco Mundial de 1,25 dólares PPA/día, y se sitúa cerca (de hecho, ligeramente por encima) de las líneas utilizadas por el IETS en las zonas rurales de las regiones Nordeste y Norte, donde se concentra más de la mitad de la población en situación de extrema pobreza en Brasil» (Jannuzzi et al, 2014, p. 773).

4 La regulación de la regla de permanencia en 2010, con la publicación de la Ordenanza MDS n.º 617, consolidó la validez del beneficio durante 24 meses. Con ello, el aumento momentáneo de la renta per cápita de la familia por encima de la línea de la pobreza no conduce a la cancelación inmediata del beneficio (solo si fuera de más de medio salario mínimo per cápita). El cálculo que incluye en el público del PBF a las familias que salen momentáneamente de la situación de pobreza, sin superarla realmente, utilizan un coeficiente de fluctuación de ingresos, desarrollado por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), el principal organismo gubernamental brasileño de investigación y planificación.

En la focalización de su público objetivo, el Bolsa Familia adoptó una estrategia que combina cinco etapas hasta la concesión del beneficio a la familia. En la primera etapa, los estudios del MDS definen la cantidad de familias que deben ser beneficiarias del Bolsa Familia (familias con ingresos per cápita hasta la línea de la pobreza)⁵. El último estudio se realizó en 2012 y estableció la meta de 13,8 millones de familias pobres y extremadamente pobres a que debe atender el Programa Bolsa Familia⁶. Además del número de familias previstas a nivel nacional, se calcula también la población objetivo a nivel municipal. Así, por ejemplo, se estima que entre los 13,8 millones de familias con perfil para ser beneficiarias del programa en Brasil, 500 686 estaban en São Paulo, 79 528 en Belo Horizonte, 177 158 en Fortaleza, etc. A partir de estos datos, el MDS establece cuotas municipales, que se utilizan como referencia para seleccionar los beneficiarios en cada municipio.

En la segunda etapa de la focalización se instruye a los municipios para que realicen el registro de todas las familias de bajos ingresos que se encajan en el perfil más amplio del Registro Único, es decir, una renta per cápita de hasta medio salario mínimo o unos ingresos familiares de hasta tres salarios mínimos. Por supuesto, ese público abarca al público potencial del Bolsa Familia, pues los ingresos máximos para el Registro Único son mayores⁷ (figura 2).

Figura 2 Categorías de público del Registro Único (2016)



5 Se utilizan las encuestas estadísticas de hogares realizadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y los análisis realizados por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y el MDS.

6 Anteriormente se habían realizado estudios para definir el público objetivo del Programa: el primero se llevó a cabo en 2003 y fijó el público en 11,2 millones de familias. En 2006, con base en la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios de 2004, el público se ajustó hasta los 11,1 millones. En 2009, un nuevo análisis acompañado de una revisión del nivel de ingresos y consideraciones sobre la volatilidad de los ingresos fijó el nuevo objetivo de 12,9 millones de familias. Por último, en 2012, con los resultados del Censo 2010, la estimación de público para el Bolsa Familia se actualizó a los 13,8 millones de familias.

7 El Registro Único contiene información de las familias de bajos ingresos (con un ingreso per cápita de hasta medio salario mínimo o ingresos familiares de hasta tres salarios mínimos), aunque se acepta el registro de las familias con ingresos superiores siempre y cuando estén vinculados a la selección para algún programa social.

En la tercera etapa de la focalización se selecciona a las familias para la concesión del beneficio. La selección la realiza el MDS a través de un sistema informatizado gestionado por la Caixa Econômica Federal. En cada municipio, se seleccionan las familias entre las que presentan un registro válido⁸ y actualizado en el Registro Único, tomando en consideración los ingresos declarados. Los beneficios se conceden teniendo como referencia la cuota municipal⁹.

Ese proceso que comprende cuotas municipales asegura que no se den asimetrías regionales en la concesión de los beneficios y que exista una correspondencia entre la pobreza en un territorio y la cantidad de beneficios concedidos. Además, estimula un mayor control local de la información del Registro, ya que la estimación de pobreza en el municipio debe guardar una equivalencia con la cantidad de pobres registrados. Cuando eso no ocurre, se indica a la administración Federal y al municipio la necesidad de verificar el proceso de registro.

La cuarta etapa de la focalización se centra en las rutinas de mejora de la información del Registro Único. Desde 2005 se llevan a cabo cruces del Registro Único y de la hoja de pagos del programa Bolsa Familia con otras bases de datos y registros administrativos para descubrir inconsistencias en los registros¹⁰. Tales rutinas de verificación se perfeccionan constantemente, incorporando nuevas tecnologías, metodologías y bases de datos, en cooperación con los organismos de control y fiscalización. Eso da lugar a la actualización de los datos socioeconómicos de millones de familias¹¹. Las rutinas de comprobación del registro permiten identificar indicios de omisión o subdeclaración de ingresos, entre otras inconsistencias, antes de conceder los beneficios del Bolsa Familia. De esa manera se garantiza que solo accedan al Programa las familias que realmente cumplen los criterios de elegibilidad.

Por último, la quinta etapa de la focalización consiste en el proceso de revisión del registro, cuyo objetivo es actualizar los datos incluidos en el registro de las familias beneficiarias que no han sido actualizados desde hace más de 24 meses¹². Este proceso permite identificar a las familias cuyo perfil ya no encaja con los requisitos para permanecer en el Programa.

Los procesos de comprobación y revisión del registro mejoran la focalización del Bolsa Familia a través de la disminución de los errores de inclusión y exclusión del Programa, respectivamente. La comprobación del registro garantiza que solo ingresen en el Programa las familias con un perfil de renta compatible; Por su parte, la revisión del registro permite interrumpir la atención a las familias con ingresos superiores a la línea de la pobreza. Ambos procesos hacen posible mantener la hoja de pagos dentro de los límites establecidos por las leyes presupuestarias anuales, lo cual a su vez hace posible la inclusión gradual en el Programa de todas las familias con unos ingresos compatibles y sin restricciones para su ingreso.

8 Se considera válido el registro de la familia que cumple plenamente los requisitos siguientes: (i) están completos todos los campos obligatorios; (ii) el responsable de la unidad familiar tiene 16 años o más; (iii) consta al menos uno de los documentos de identificación previstos en el Formulario Principal de Registro para todos los miembros de la familia; (iv) consta el número de identidad fiscal (CPF) o el título de elector del responsable de la unidad familiar, con excepción de los casos de registro distinto, que pueden presentar cualquier documento de identificación mencionado en el formulario principal de registro; (v) en todos los números de identidad fiscal el dígito verificador y el titular son válidos; y (vi) no se da multiplicidad en la base nacional del Registro Único.

9 Por ejemplo, el municipio de Arapiraca (en el estado de Alagoas) tiene una cuota de 24 098 familias con perfil del PBF, definido según el estudio llevado a cabo en 2012. En diciembre de 2014, había 24 559 familias beneficiarias del PBF en ese municipio. Si el número de familias pobres registradas es mayor que la cuota municipal, se priorizan las nuevas concesiones, las familias con menores ingresos y mayor número de niños y adolescentes de hasta 17 años.

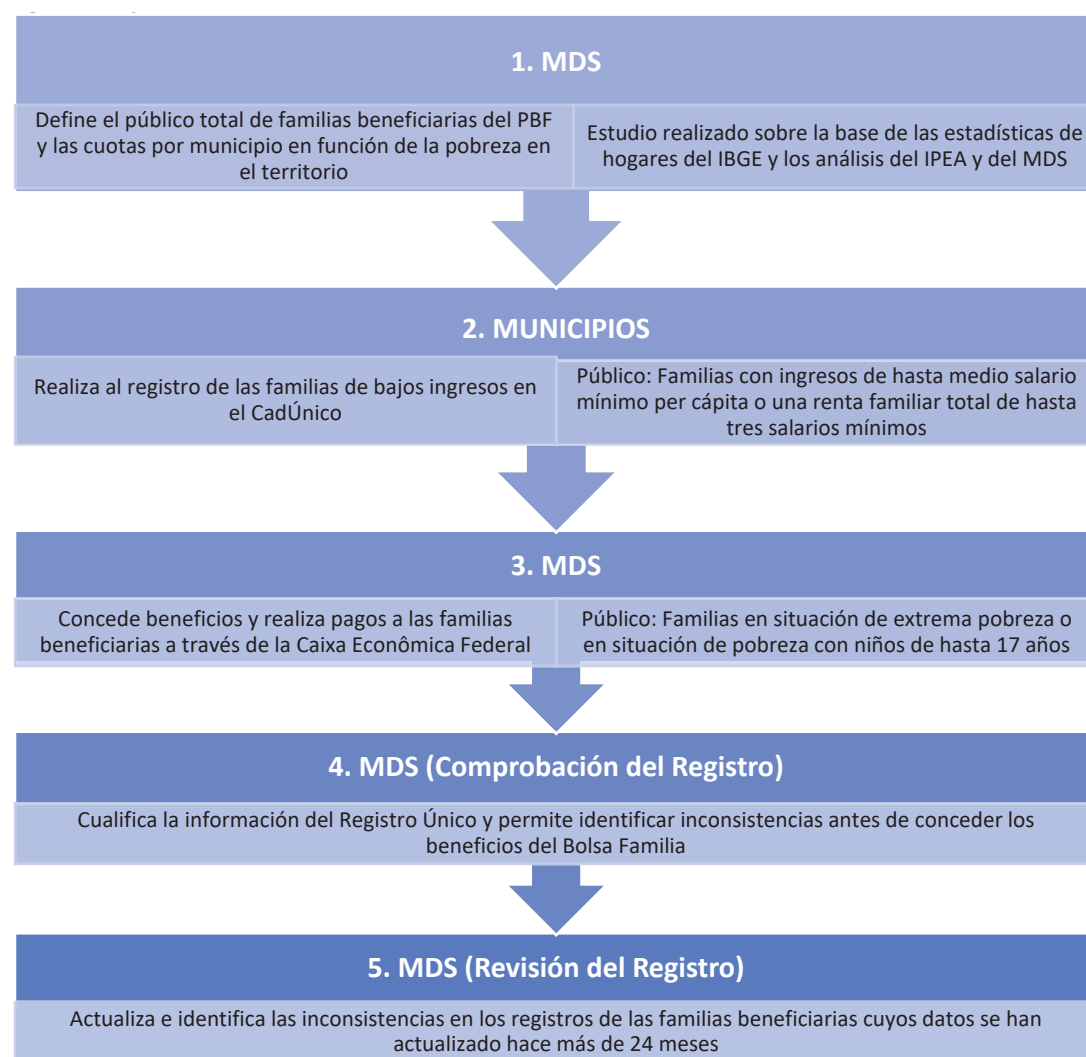
10 Las bases de datos utilizadas son, por lo general, datos del mercado laboral formal (Relación Anual de Informaciones Sociales, RAIS), datos de beneficios del INSS, datos de defunciones y cruces realizados por organismos de control (CGU y TCU).

11 El proceso de comprobación del registro se rige por la ordenanza GM/MDS n.º 94, de 4 de septiembre de 2013.

12 El proceso de revisión del registro se rige por la ordenanza GM/MDS n.º 617, de 11 de agosto de 2010.

La figura 3 muestra ese proceso de focalización del Bolsa Familia. Los estudios indican un alto índice de focalización del Programa, por encima de otros programas de transferencia condicionada de renta (PTCR) de otros países y de otros programas destinados a la población de bajos ingresos en Brasil. Según Barros et al. (2010), con el 75% de los beneficiarios entre los 25% más pobres, el Bolsa Familia tiene un rendimiento equivalente a los PTCR de Chile y México, por detrás del PTCR panameño, que transfiere el 80% de los beneficios a los 20% más pobres del país.

Figura 3. Etapas de la focalización del Bolsa Familia



BIBLIOGRAFÍA

BARROS, R. P. et al. A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família In: CASTRO, J. A; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, vol. 2, 2010, p. 125-135.

JANNUZZI, P. M. et al. Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas estimativas. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (orgs). **O Brasil Sem Miséria**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília: MDS, 2014.