



La efectividad de las redes de protección social:

**El rol de los sistemas
integrados de información
social en Brasil**

**Letícia Bartholo
Ricardo Rodrigues Dutra**

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Departamento
de Investigación
y Economista Jefe

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-182

Enero 2011

La efectividad de las redes de protección social:

**El rol de los sistemas integrados de información
social en Brasil**

Letícia Bartholo
Ricardo Rodrigues Dutra



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Prefacio

Este trabajo forma parte de una serie de estudios realizados en el marco del proyecto “La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social”. Los estudios de caso fueron realizados en el período 2007-08. Se agradecen los comentarios de Amélia Cohn, Lúcia Maria Modesto Pereira y Paulo de Martino Jannuzzi. El texto fue traducido y editado en español por Juan Ernesto O. S. Alonso.

1. Introducción

Durante el decenio de 1990, el Estado brasileño introdujo importantes reformas en las políticas sociales. La protección social en Brasil, marcada históricamente por su carácter contributivo y orientada a la protección de los trabajadores asalariados, con la Constitución de 1988 amplió tanto el reconocimiento de los derechos sociales como la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios universales, y formalizó la asistencia social como política pública orientada a los que la necesitan, garantizando constitucionalmente la transferencia financiera por valor de un salario mínimo (US\$208)¹ a los individuos en la tercera edad y a los discapacitados para el trabajo y para llevar una vida independiente.

Junto con las reformas derivadas de las directrices constitucionales a mediados de la década de 1990 se inauguró en Brasil un nuevo perfil de programas de protección social que reúnen tres características: la focalización en la población más pobre o vulnerable, la concesión de incentivos a través de transferencias monetarias, y la definición de contrapartidas de los propios beneficiarios, generalmente relacionadas al ejercicio de derechos sociales básicos, como salud y educación. Tales programas de transferencia condicionada de ingreso, como se los llamó, fueron implementados principalmente por los gobiernos municipales. Los primeros se implementaron en Brasília y Campinas² en 1995.

Durante el primer mandato de Fernando Henrique Cardoso, el Gobierno federal creó en 1996 el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI). Sin embargo, solo al fin de su segundo mandato (1998-2002), ese tipo de programas se difundió a través de la creación de otros tres programas federales de transferencia de ingreso a la población de menor ingreso:

- i) Beca Escuela, bajo la gestión del Ministerio de Educación (MEC), con público objetivo en las familias con niños y adolescentes entre 7 y 15 años, que recibían un ingreso mensual per cápita de hasta US\$45 y exigía como contrapartida una frecuencia de asistencia a las escuelas de por lo menos 85% de los días del calendario escolar mensual.

¹ En todo el texto se asume que un dólar equivale a dos reales.

² Brasília es la capital de la República Federativa del Brasil, localizada en el Distrito Federal situado en la región central del país, con 2.051.000 habitantes en 2001, según el Censo Demográfico de 2000. Campinas, situada a unos 100 kilómetros de la ciudad de São Paulo, contaba con 1.059.000 habitantes en 2000.

- ii) Beca Alimentación, bajo la gestión del Ministerio de Salud (MS), orientado a las familias con niños entre 0 y 6 años, que recibían un ingreso mensual per cápita de hasta US\$45 y exigía como contrapartida el cumplimiento del calendario de vacunación de los niños y la participación de las madres embarazadas en el seguimiento prenatal.
- iii) Auxilio Gas, sin contrapartida, transfería bimestralmente un monto de US\$7,5 a las familias con un ingreso mensual per cápita de hasta medio salario mínimo como apoyo para la compra de gas de cocina.

Los dos primeros programas evaluaban el direccionamiento, la transferencia de ingreso y las contrapartidas en el ámbito de las políticas constitucionalmente definidas como universales, también con el objetivo de mejorar el acceso de la población pobre a tal protección social.

La implementación de estos programas busco centrarse en el Catastro Único de Programas Sociales (*Cadastro Único* en portugués), conocido como CadÚnico, instituido por el Decreto n.º 3.877 de julio de 2001, con la pretensión de conformar un banco de datos único para los programas “focalizados de carácter permanente” (Decreto n.º 3.877/2001, art. 1.º). Sin embargo, este objetivo no se concreto ya que, con excepción del programa Beca Alimentación, los programas de transferencia de ingreso son gestionados usando como base de información el registro de Beca Escuela.

Aun cuando los criterios de selección del CadÚnico no estaban definidos legalmente, los programas de transferencia de ingreso usaban como referencia el criterio de selección equivalente al valor de medio salario mínimo per cápita vigente en la época (US\$45). Así, el CadÚnico adoptó como convención el registro prioritario de las familias con ingresos per cápita mensual de hasta medio salario mínimo.

Durante el mandato del presidente Luiz Inácio da Silva, con el propósito de luchar contra el hambre, se materializó el programa Hambre Cero (*Fome Zero*) como una estrategia para asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada para las personas que enfrentan algún tipo de dificultad de acceso a los alimentos. Con este propósito fue creado el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MESA). El MESA lanzó programas de distribución de alimentos y de transferencia de ingreso, este último denominado “Tarjeta Alimentación”, orientados a familias que recibían un ingreso mensual per cápita inferior a medio salario mínimo y que se encontraban en situación de inseguridad alimentaria y/o nutricional. En octubre de 2003, en su primer año de mandato, el Gobierno federal decidió unificar los programas de

transferencia de ingreso Beca Escuela, Auxilio Gas, Beca Alimentación y Tarjeta Alimentación en un único programa, que se denominó programa *Bolsa Família* (“beca familia”, BF).

La unificación de los programas sociales se estableció después de que el grupo técnico especializado del nuevo gobierno concluyera en su evaluación que, a pesar de que dichos programas componían la red de protección social emergente en Brasil y estaban basados fundamentalmente en los pilares de la focalización, las transferencias de ingreso y las contrapartidas, se constató la ausencia de una acción coordinada entre los programas implementados y gestionados por diferentes ministerios y secretarías, observándose que estos programas atendían el mismo público objetivo y los esfuerzos se traslapaban sin aprovechar las sinergias entre ellos.

Esta unificación no estuvo exenta de críticas, pues retirar la gestión de los programas de transferencia de ingreso de sus unidades de gestión original, particularmente Beca Escuela del MEC y Beca Alimentación del MS, podría perjudicar la apropiación de los programas por esas unidades y aminorar la capacidad de estas para funcionar como puentes efectivos de acceso a los servicios universales de educación y salud³, respectivamente.

BF no solo unificó los cuatro programas de transferencia de ingreso antes mencionados, sino también la gestión y la ejecución del CadÚnico. Formalmente conectados, BF y CadÚnico pasaron a tener un desarrollo institucional y sistémico casi imbricado, es decir, parcialmente traslapado. Esto no significa, sin embargo, la renuncia a la pretensión de que el CadÚnico funcione como instrumento de integración de los programas focalizados de carácter permanente. En 2005 se incorporó integralmente al CadÚnico la identificación de los beneficiarios del PETI, y en julio de 2007 se publicó el nuevo decreto sobre el CadÚnico (Decreto n.º 6.135/2007), que remplazó al anterior y reafirmó su uso obligatorio como instrumento para la selección de beneficiarios e integración de programas sociales del Gobierno federal orientados a la atención de familias cuyo ingreso familiar mensual per cápita no alcance medio salario mínimo (US\$190)⁴, definidas como familias de bajos ingresos.

³ Sobre esa discusión, véase Draibe (2003).

⁴ El Decreto n.º 6.135/2007 define también el uso obligatorio del CadÚnico por parte de programas orientados a familias que reciben un ingreso mensual de hasta tres salarios mínimos. Esa línea de corte alternativa fue incluida para atender a la demanda del Ministerio de las Ciudades, responsable por la gestión de algunos programas habitacionales orientados a las familias dentro de esos rangos de ingreso. Todavía ese criterio de registro no está operativo y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) apunta a que en los municipios registren: i) a todas las familias con ingreso mensual per cápita de medio salario mínimo, independientemente de su participación en programas sociales, y ii) a las familias con ingreso mensual total de hasta tres salarios mínimos que busquen la implementación de los programas habitacionales. Además de eso, el decreto también prevé que las familias que no se encuadren en esos

Actualmente, el CadÚnico no solo se propone ser un banco de datos utilizado para la selección de beneficiarios de programas de transferencia de ingreso, sino también para todos aquellos programas orientados a la atención de las familias de bajos ingresos. Se eximen de esta obligación solo los programas sociales de pensiones y el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), programa asistencial que garantiza constitucionalmente a los ciudadanos de la tercera edad y discapacitados (incapacitados para una vida independiente y para el trabajo) un beneficio mensual de un salario mínimo.

Pasar de la determinación legal a la materialización del CadÚnico como base de datos utilizada por los programas sociales orientados a la atención de las familias de bajos ingresos no es un camino fácil de recorrer. Las dificultades son de diferentes órdenes; abarcan desde la creación de herramientas informáticas que permitan el acceso y la utilización de los datos catastrales hasta la construcción de diálogos y la integración entre los diversos órganos sectoriales, respetando la lógica de funcionamiento y las prioridades de cada uno. El uso compartido de un registro único de potenciales beneficiarios no constituye en sí una integración de los programas sociales, sino un instrumento para su integración.

En este contexto, el presente trabajo tiene por objeto analizar el diseño, la gestión y la implementación del CadÚnico para examinar su capacidad actual para consolidarse como la única base de selección de beneficiarios de los programas sociales orientados a la atención de las familias de bajos ingresos, e identificar posibles mejoras del registro. El enfoque utilizado se centra principalmente en las potencialidades y debilidades del CadÚnico para consolidarse en un instrumento de integración de los programas gubernamentales, sin entrar en aspectos específicos de los programas sociales, aunque algunos de estos serán mencionados. Este análisis fue finalizado en marzo de 2008 y no contempla los desarrollos posteriores del CadÚnico y de los programas sociales examinados.

criterios de ingreso sean registradas a partir de que tal catastro esté vinculado a la atención de esas familias por programas sociales implementados por cualquiera de los tres niveles de gobierno. De todos modos, conforme a la orientación explícita del MDS, la línea de ingreso referencial será de medio salario mínimo mensual per cápita como criterio catastral para los registros generados en los municipios. Esto es, como base de registro de potenciales beneficiarios de programas sociales orientados a familias de bajos ingresos.

2. Descripción general de la estrategia de protección social

2.1 Implementación de la estrategia de protección social

El examen de la protección social se restringirá a los programas sociales de ámbito federal focalizados en la población de bajos ingresos o vulnerable.

2.1.1 Los programas de la red de protección social

Las iniciativas del Gobierno federal referentes a la protección social focalizada en los más pobres o vulnerables fueron analizadas siguiendo los siguientes criterios:

- i) Programas que definen su público objetivo según la línea de insuficiencia de ingreso prioritaria utilizada por el CadÚnico (hasta medio salario mínimo mensual per cápita).
- ii) Programas que, aun sin seguir lo indicado en el punto anterior, sean focalizados y conjuguen transferencias directas de ingreso y contrapartidas.
- iii) Programas situados en el ámbito de la política de asistencia social, o de seguridad alimentaria y nutricional gestionados por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

El primer criterio apunta a que este documento tiene como principal objetivo el examen del CadÚnico y su articulación con los programas sociales. En este sentido, se hace necesario conocer qué programas comparten con el CadÚnico un mismo público, esto es, el público que potencialmente ya está inscrito en el catastro y para los cuales la utilización de este es obligatoria.

El segundo criterio es importante porque, por un lado, el CadÚnico surge originalmente con la intención de apoyar ese tipo de programas sociales y, por otro, porque la legislación de este catastro abre espacio para que sean registradas familias con ingresos superiores a medio salario mínimo mensual per cápita, siempre que su registro tenga como objetivo la implementación de programas sociales para estas familias. Por último, no se pueden dejar de considerar en el análisis los programas orientados a combatir las situaciones de pobreza o de vulnerabilidad, como los programas de asistencia social y seguridad alimentaria y nutricional gestionados por el MDS.

La política de asistencia social tiene como principio la provisión de mínimos sociales para garantizar la atención de las necesidades básicas del individuo. Aunque algunos programas de la asistencia social no definan su público a partir del criterio de insuficiencia de ingresos, buscan atender a la población expuesta a otras vulnerabilidades — como la violación de derechos— pues existe en Brasil una fuerte asociación entre ellas y la pobreza. Esta misma asociación es válida al

tratarse de la población con acceso restringido a una alimentación adecuada, público objetivo de la política de seguridad alimentaria.

La adopción de tales criterios posibilita un buen panorama de los programas sociales del Gobierno federal orientados a la atención de la población más pobre o vulnerable. Sin embargo, se destaca que hay diversos programas, como el de microcrédito popular o el de calificación profesional, que aunque están abiertos a la población de baja renta no se focalizan en la población más vulnerable, y por tanto fueron considerados en este análisis. A continuación se describen los programas de protección social focalizada en la población más pobre o vulnerable.

- *Programa Bolsa Família (BF)*

BF es el mayor programa de transferencia condicionada de ingreso de Brasil. Alcanza a todas las familias en situación de extrema pobreza con ingresos mensuales per cápita de hasta US\$30, sin importar su composición familiar, y a las familias en situación de pobreza⁵ con ingresos mensuales per cápita entre US\$30 y US\$60, y en cuya composición familiar haya mujeres embarazadas, niños o adolescentes hasta 18 años. El programa transfiere mensualmente tres tipos de beneficios: un beneficio básico de US\$27, concedido a todas las familias extremadamente pobres; un beneficio variable de US\$9, otorgado a las familias con al menos una mujer embarazada, niños o adolescentes de hasta 15 años, con un tope de tres beneficios por familia; y un beneficio variable de US\$15 concedido a las familias que cuenten por lo menos con un adolescente entre 16 y 17 años, con un tope de dos beneficios por familia. Los dos tipos de beneficios variables son transferidos tanto a familias en situación de extrema pobreza como en situación de pobreza, según su composición. En 2006, BF atendió cerca de 11,1 millones de familias⁶.

BF exige las siguientes contrapartidas:

- a) A las mujeres embarazadas, participar del programa de acompañamiento prenatal.
- b) Cumplir con el calendario de vacunación para los niños entre 0 y 6 años.
- c) A los niños y adolescentes de entre 7 y 15 años, asistencia escolar mensual de por lo menos un 85% del calendario escolar.

⁵ La denominación de “situación de extrema pobreza” y “pobreza” es definida de acuerdo con la Ley n.º 10.836.

⁶ Fuente: MDS/ Secretaría Nacional de Ingreso Ciudadano (SENARC).

- d) A los adolescentes de entre 16 y 17 años, asistencia escolar mensual de por lo menos un 75% del calendario escolar.

- *Beneficio de Prestación Continuada (BPC)*

El BPC es un beneficio constitucional que concede un salario mínimo de US\$190 a los mayores de 65 años o a las personas con discapacidades físicas o mentales que les impidan llevar una vida independiente o trabajar, y cuyo ingreso familiar mensual per cápita no sea mayor que un cuarto de salario mínimo, lo que correspondía en mayo de 2008 a US\$48.

El BPC es gestionado por el MDS e implementado por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) del Ministerio de Previsión Social (MPS). La identificación de los beneficiarios se realiza mediante el Registro Nacional de Informaciones Sociales, que es implementado por DATAPREV, la empresa de procesamiento de datos del MPS. En 2005 el BPC atendió a 2,8 millones de personas⁷.

- *Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)*

El PETI atiende a niños y adolescentes hasta los 16 años identificados en situación de trabajo infantil que integren, preferencialmente, familias con ingreso mensual per cápita de hasta medio salario mínimo. La identificación de los beneficiarios es realizada desde 2006 a través del CadÚnico. El PETI exige a las familias como contrapartida retirar al niño o al adolescente de la situación de trabajo infantil y asegurar una frecuencia escolar de esos niños de hasta un 85% en las actividades de enseñanza regular y en las acciones educativas y de convivencia.

El PETI fue integrado a BF en 2006. Las familias con ingresos inferiores a US\$61 que pertenecían al PETI pasaron a integrar BF, y sumaron sus beneficios y condiciones a los del PETI. Las familias con ingresos superiores a US\$60 continúan recibiendo el beneficio de PETI, establecido en US\$20 para niños en áreas urbanas y en US\$13 para niños en áreas rurales, sin límite al número de niños atendidos por familia. En 2006 el PETI atendió alrededor de 800.000 niños, de los cuales un 75% fue integrado a BF⁸.

⁷ Fuente: <http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm>.

⁸ Fuente: MDS/SENARC/Departamento de Catastro Único.

- *Programa de Atención Integral a la Familia (PAIF)*

El PAIF se constituye como un servicio de acción continua en el área de asistencia social, orientado a la población en situación de pobreza, privación y/o deterioro de los lazos afectivos, relacionales y de pertenencia social. El programa se basa en el acompañamiento de esas familias, realizado en los centros de referencia de asistencia social (CRAS), que funcionan en los municipios, donde las familias son recibidas y atendidas por asistentes sociales y psicólogos. El PAIF tiene como objetivo insertar y acompañar a las familias que no cumplen las contrapartidas de los programas, encaminándolas a la inscripción en programas sociales que atiendan a sus requerimientos. En septiembre de 2007, había en 2.360 municipios aproximadamente 3.248 CRAS, cofinanciados con el Gobierno federal⁹.

- *Programa de Cisternas (PCS)*

Es un programa que apoya a las familias rurales del semiárido del Brasil —que cumplen los criterios de elegibilidad de BF y no poseen una fuente de agua potable o medios adecuados para almacenarla— con la construcción de cisternas para captar agua de lluvia. Este programa es gestionado por el MDS e implementado junto con las organizaciones de la sociedad civil o con el poder público de los estados y municipios. Uno de los objetivos del PCS es fortalecer a la sociedad civil, lo que se consigue mediante la participación de la comunidad en una comisión municipal o en un consejo, que apoya en la selección de las familias beneficiarias. Desde el comienzo del programa en 2003 y hasta abril de 2007, el Gobierno federal financió la construcción de 162.108 cisternas que atienden a 810.000 personas en 1.705 municipios¹⁰.

- *Programa de Distribución de Canastas de Alimentos (PDCA)*

Es un programa de distribución de canastas de alimentos para familias en situación de inseguridad alimentaria. Su prioridad son “los sin techo” (familias excluidas de la tenencia de la tierra por los procesos de reforma agraria), integrantes de comunidades tradicionales, como *quilombolas*¹¹, o

⁹ Fuente: MDS/Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS).

¹⁰ Fuente: MDS/Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

¹¹ *Quilombolas* son personas que viven en comunidades remanentes de *quilombos*. “*Quilombos*” fue, tradicionalmente, la denominación que recibieron las comunidades de resistencia a la esclavitud originadas por esclavos negros fugitivos y emancipados. Actualmente, son consideradas comunidades remanentes de los *quilombos* “los grupos étnicos-raciales, de acuerdo con criterios de autodefinición, con trayectoria histórica propia, dotados de relaciones territoriales

residentes de municipios en situación de emergencia por conflicto o desastre natural (calamidad pública) que estén imposibilitados de producir o adquirir alimentos. Las familias beneficiarias son indicadas por los órganos públicos, que cuidan de las comunidades tradicionales, de los “sin techo” o que se encuentran en situación de calamidad pública (Secretaría Nacional de la Defensa Civil) y por una entidad reconocida por la sociedad civil organizada, en este caso, el Movimiento Nacional de los Afectados por Represas. Cerca del 50% de los alimentos distribuidos son adquiridos por medio del Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar, también gestionado por el MDS, que compra alimentos de agricultores familiares que participan del Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)¹².

- *Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJoven)*

Vigente desde 2005, en diciembre de 2007 ProJoven fue revisado a partir de la reformulación y de la integración de otros programas del Gobierno federal orientados a la población joven¹³. Este programa se destina a adolescentes y jóvenes entre 15 y 29 años y actúa en cuatro modalidades de atención: Pro-Joven Adolescente, ProJoven Urbano, ProJoven Rural, y ProJoven Trabajador.

El ProJoven Adolescente, coordinado por el MDS, está destinado a adolescentes entre 15 y 17 años en situación de riesgo social o que pertenecen a familias beneficiarias de BF, independientemente del ingreso mensual per cápita de la familia.

El ProJoven Urbano, coordinado por la Secretaría General de la Presidencia de la República (SGPR), se destina a jóvenes entre 18 y 29 años que estén alfabetizados pero que no hayan concluido la enseñanza secundaria, y apunta al objetivo de ampliar el grado de escolaridad a través de la conclusión de la enseñanza secundaria, de la calificación profesional, del desarrollo de acciones comunitarias y del ejercicio de la ciudadanía. Por su parte, los jóvenes deben cumplir con

específicas, con presunción de tener ancestros negros relacionados con la resistencia a la opresión histórica sufrida” (INCRA, IN 20/2005).

¹² PRONAF es un programa de microcrédito rural que ofrece tasas de endeudamiento diferenciadas según el tamaño del área explotada y la composición de trabajo familiar. Este programa es principalmente gestionado e implementado por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). Se reconocen cinco categorías de agricultores familiares, denominados de la A hasta la E, que van desde pequeños, medios y grandes productores. Además, existen líneas de apoyo específicas por género, edad y vulnerabilidad.

¹³ La reformulación de ProJoven fue normada por la Medida provisoria n.º 411, del 28 de diciembre de 2007. La revisión de ProJoven en diciembre de 2007 consistió en la reformulación del Proyecto Agente Joven de Desarrollo (transformado en Pro-Joven Adolescente), en la revisión del programa Sabiduría de la Tierra (creado en 2006 y transformado en ProJoven Campo), en la reformulación de ProJoven (creado en 2005 y transformado en ProJoven Urbano) y en la reformulación e integración de dos líneas de acción del Programa Nacional del Primer Empleo (Consortios Sociales de la Juventud Ciudadana), transformadas en ProJoven Trabajador.

el 75% de la asistencia a clases y entregar un 75% de los trabajos escolares para recibir un beneficio de US\$50 hasta un máximo de 20 veces.

El ProJoven Rural, cuya coordinación compete al MEC, se destina al mismo público objetivo que ProJoven Urbano y tiene los mismos objetivos y exigencias, pero se focaliza en áreas rurales. Sin embargo, el beneficio, del mismo valor, es entregado bimestralmente hasta un máximo de 12 veces.

El ProJoven Trabajador es coordinado por el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) y atiende a los trabajadores entre 18 y 29 años que estén desempleados y que tengan un ingreso mensual per cápita de hasta medio salario mínimo. El joven que participa de esta modalidad de ProJoven debe asistir a cursos de calificación profesional, y recibe, en caso de que tenga una frecuencia comprobada, un beneficio de US\$50 hasta un máximo de seis veces. Aun cuando cada modalidad del programa es implementada por un órgano específico del ejecutivo, existe un consejo gestor coordinado por la SGPR y compuesto por representantes de las distintas unidades ejecutoras del programa. Debido a su reciente reformulación, aún no existe información disponible sobre los mecanismos de selección y las metas de cobertura de cada modalidad.

- *Proyecto Escuela de Fábrica (PEF)*¹⁴

Es un programa que atiende a adolescentes y jóvenes entre 16 y 24 años cuyo ingreso familiar mensual per cápita no sobrepase los 1,5 salarios mínimos y que estén matriculados en la educación básica regular de la red pública o en la modalidad de educación de jóvenes adultos, prioritariamente en la enseñanza media. El PEF incorpora a la concesión del beneficio, de un valor de US\$75, la participación en cursos de formación profesional y tecnológica, ofrecidos en espacios educativos instalados en establecimientos productivos, urbanos o rurales, con duración mínima de seis meses y máxima de 12 meses. El PEF es implementado a través de convenios con instituciones públicas o privadas cuyos proyectos hayan sido seleccionados por el MEC. Para aspirar a la beca el adolescente o joven debe tener una asistencia escolar de por lo menos 85% de la carga horaria estipulada por el curso. En 2006, este programa atendió a 16.000 beneficiarios¹⁵.

¹⁴ Según las informaciones extraídas de la página web de ProJoven (www.projovem.gov.br/html/noticias/noticia218.html), el proyecto Escuela de Fábrica también estaría integrado a ProJoven. Sin embargo, la medida provisoria que reformuló el ProJoven no hace referencia al proyecto Escuela de Fábrica, es decir, la integración de este último al ProJoven se mantuvo solamente en la esfera de las intenciones, de modo que continua existiendo sin reformulaciones legales hasta ahora.

¹⁵ Fuente: Ministerio de Educación/SETEC.

- *Tarifa social de energía eléctrica (TSEE)*

Es un descuento en la cuenta de energía eléctrica de las unidades domiciliarias. La TSEE, destinada a la subclase residencial de bajos ingresos, presenta dos formatos distintos. En el primero, las familias con consumo mensual promedio inferior a 80 kWh son automáticamente clasificadas para el descuento sin importar el ingreso familiar mensual ni su participación en otros programas sociales. En el segundo, las familias con un consumo mensual promedio entre 80 kWh y 220 kWh (o el límite regional) obtienen un descuento de hasta 65% en la cuenta de energía eléctrica, siempre y cuando cumplan las siguientes exigencias: participar de BF u otros programas sociales remanentes¹⁶; estar inscritas en el CadÚnico y contar con un perfil potencial para ser beneficiado por BF; y, de no estar inscritas en el CadÚnico, declarar integrar el perfil de ingresos que sería potencialmente seleccionado por BF.

En octubre de 2006 cerca de 4.200.000 unidades domiciliarias recibieron el descuento de la TSEE en el segundo formato. Se estima que en dicho año el descuento promedio por mes estuvo en torno a los US\$3,20¹⁷.

2.1.2 Vínculo de los programas con el CadÚnico

Entre los nueve programas seleccionados la utilización del CadÚnico aún es bastante restringida, pues solo el PETI y BF lo utilizan integral y estructuradamente para la selección de sus beneficiarios. El BPC, aun cuando se constituye como una transferencia de ingreso y es gestionado por el MDS, no utiliza el CadÚnico para seleccionar a sus beneficiarios debido a que atiende a un grupo específico de la población, del cual una parte (los discapacitados) requiere para la concesión del beneficio una evaluación médica realizada por los médicos del INSS, ligado al MPS. Además, este programa fue implementado antes de la creación del CadÚnico y usa otras fuentes de información para la selección de sus beneficiarios. La utilización del CadÚnico requeriría de una transposición entre los bancos de datos y la revisión del diseño de implementación del programa, lo que no sería una tarea simple en su estado actual.

Con relación al PAIF, es posible que su implementación en gran parte de los municipios sea realizada a partir de los datos del CadÚnico, ya que el PAIF es dirigido por las secretarías municipales de asistencia social (SMAS), que, en la mayoría de los casos, también gestionan el

¹⁶ Se llaman programas remanentes a aquellos programas unificados en BF y que aún están en proceso de migración.

¹⁷ Fuente: MDS/SENARC/Departamento de Catastro Único.

CadÚnico en los municipios. Por otro lado, una de las responsabilidades del PAIF es acompañar a las familias que, inscritas en el CadÚnico, no cumplen las contrapartidas de BF y el PETI, y otra responsabilidad del programa es apoyar los procesos de revisión y actualización de los datos catastrales. Sin embargo, no existe información sobre el número de municipios que utilizan los datos del CadÚnico para orientar o apoyar el acompañamiento de las familias realizado por el PAIF.

Ni el PCDA ni el PCS utilizan el CadÚnico organizadamente para la selección de familias, aunque el PCS hace uso de la información del CadÚnico como apoyo en la identificación de beneficiarios potenciales. Según el MDS, ese programa utiliza los datos catastrales referentes a la población del semiárido del nordeste, a fin de atender a las familias beneficiarias de BF dentro de sus objetivos y exigencias.

En el caso de la TSEE, aun cuando utiliza el CadÚnico, la información no está estructurada satisfactoriamente. Como se verá en la Sección 3, aún no se ha establecido un mecanismo de integración de los datos, o un protocolo de acceso a los datos catastrales de los proveedores de energía eléctrica (responsables por contabilizar la TSEE en los domicilios). No obstante, esto está siendo desarrollado entre el MDS, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL).

ProJoven tampoco usa el CadÚnico. El programa fue creado a partir de la integración de programas precedentes que no lo utilizaban. Entre las cuatro modalidades del ProJoven, solo una es coordinada por el MDS, ProJoven Adolescente. El MDS ha intentado promover la complementación de esta modalidad del ProJoven con el CadÚnico, ya que, como en el caso del PAIF, es implementada en los municipios, generalmente por los órganos responsables del CadÚnico. Las otras tres modalidades del ProJoven, dirigidas por distintos órganos sectoriales, no utilizan el CadÚnico. Dada la relación entre escolaridad e ingreso del ProJoven Urbano y el ProJoven Rural, y la condición de selección de ProJoven Trabajador, es posible que dichos programas pretendan atender a muchos adolescentes y jóvenes ya inscriptos en el CadÚnico. Este también podría ser el caso del PEF, que tampoco usa el catastro.

La poca sistematización en el uso del CadÚnico por parte de los programas seleccionados posiblemente se deba a dos factores. Primero, como se explicará más adelante, no existe una herramienta informatizada que facilite el acceso a los datos catastrales por parte de los gestores de

los programas federales, lo que podría mermar su interés en el CadÚnico¹⁸. Segundo, los programas son desarrollados por diferentes órganos sectoriales, con diferentes modelos de atención y selección de beneficiarios, por lo que el examen de la viabilidad del uso del CadÚnico para los programas que no lo utilizan, o lo hacen asistemáticamente, requiere de un análisis más detallado del diseño, las normativas y las operaciones. Por ejemplo, la reciente institución del ProJoven puede ser vista como un momento oportuno para discutir el uso del CadÚnico entre los diferentes órganos sectoriales que gestionan e implementan este programa.

A partir de la caracterización de los programas se puede inferir que muchos de ellos tienen, explícita o implícitamente, una actuación complementaria a los demás, lo que podría ser potenciado con el uso compartido de información comun. Aunque evaluaciones detalladas de los programas que no usan el catastro indiquen que podría existir una inviabilidad para su uso, sería interesante que los diferentes bancos de datos de esos programas se comunicasen con el catastro, lo que o bien no ha ocurrido o ha ocurrido en forma poco regular.

Una de las cuestiones que se presenta al examinar el uso del CadÚnico por parte de los programas seleccionados son los posibles beneficios que alcanzarían los programas que aún no lo utilizan. Por un lado, es plausible suponer que su produzca una reducción en los costos de implementación para el Gobierno federal, debido a que se comparte un único registro de potenciales beneficiarios. Por otro lado, sería necesario examinar si el CadÚnico ha cumplido con su objetivo de catastrar a la población de bajos ingresos o vulnerable. Con relación a esto, no existen datos sobre errores de inclusión o exclusión en el CadÚnico. Sin embargo, estudios sobre la focalización de BF afirman que el programa atiende a más del 65% de la población de bajos ingresos catastrada.

Soares et ál. (2007) examinan la focalización de BF y del BPC a través de las curvas de concentración y de los índices de concentración respectivos y concluyen que tanto el BPC (no usuario del CadÚnico) como BF son programas bien focalizados, aunque no pueden afirmar cuál de los programas está mejor focalizado, ya que sus curvas de concentración y los resultados varían de acuerdo con la metodología aplicada.

Como ya se mencionó, el BPC es implementado por medio de un catastro del MPS, que también es utilizado para la identificación de beneficiarios de los programas de pensión social. Ese catastro, en comparación con el CadÚnico, posee una menor cobertura de información

¹⁸ Mientras este trabajo se encontraba en elaboración, el MDS ya había contratado el desarrollo de una herramienta con esos requerimientos.

socioeconómica de las personas. Así, más allá de la obligación legal de su utilización por los programas orientados a la población de bajos ingresos, el hecho de que el CadÚnico tenga un registro mayor de información sobre las personas y familias catastradas y más capacidad de llegar hasta la población de bajos ingresos, se presenta como un incentivo para que otros programas, orientados a la misma población, utilicen el CadÚnico para la selección de sus beneficiarios.

Es importante destacar que la principal hipótesis para explicar los niveles satisfactorios de focalización de BF no se fundamenta en la capacidad de capturar la información del ingreso en el CadÚnico, sino en la capacidad de gestión e implementación local del catastro para identificar y registrar a las familias más pobres del municipio. En este sentido, el éxito alcanzado por el CadÚnico se explica por su diseño descentralizado, el cual se implementa principalmente en las áreas de asistencia social de los municipios donde reside la población más vulnerable.

La calidad de la focalización podría perderse a medida que el CadÚnico aumenta su cobertura —incluyendo a familias menos pobres— como consecuencia de la creación de nuevos programas que lo usen. La solución al dilema entre la extensión del catastro y la capacidad de focalización está, entonces, en la introducción de nuevos mecanismos de gestión y calificación del CadÚnico, los que serán abordados en la Sección 5.

2.2 Gasto en protección social y programas sociales

2.2.1 Gasto público social total

Investigadores del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), órgano ligado al Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPOG), evalúan periódicamente el gasto social del Gobierno federal, entendido como los “gastos directamente realizados por el Gobierno federal, o bien como la transferencia negociada de recursos a otros niveles de gobierno —estadual y municipal— o las instituciones privadas, referentes a programas y acciones desarrolladas en las áreas de actuación social” (Castro et ál., 2008: 9). El gasto social federal (GSF) es clasificado en las siguientes áreas: i) pensión social, ii) beneficios a servidores de la unión, iii) protección al trabajador, iv) organización agraria, v) habitación y urbanismo, vi) asistencia social, vii) alimentación y nutrición, viii) salud, ix) educación, x) cultura, y xi) saneamiento básico.

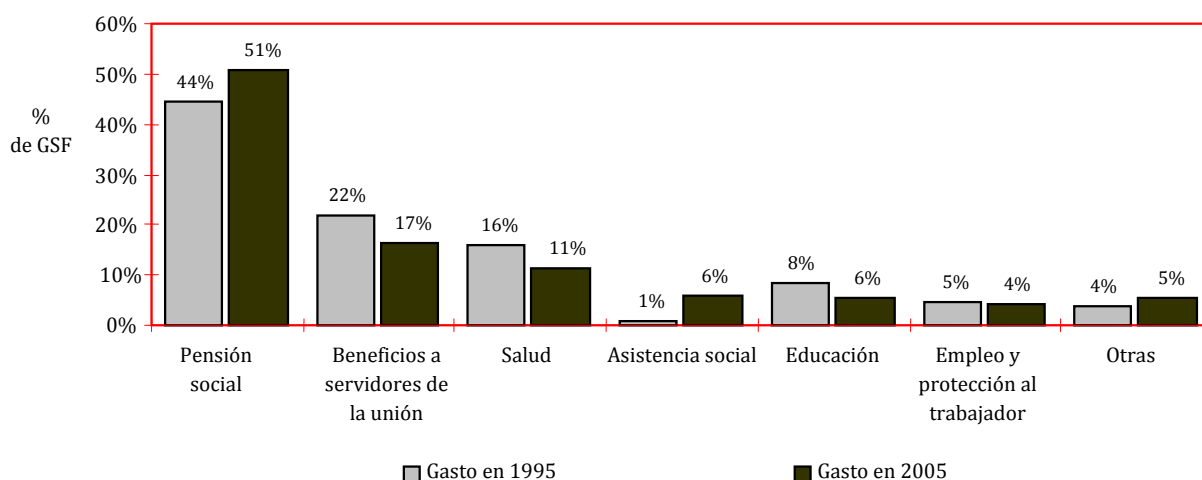
La última publicación de IPEA sobre el gasto social del Gobierno federal analiza su evolución desde 1995 hasta 2005. Según Castro et ál. (2008), entre esos años el gasto social del Gobierno federal pasó de US\$89.900 millones en el inicio del período, a US\$156.200 millones en

2005 en valor constante de 2007. Ese incremento significó un crecimiento de poco menos de un 2,6% de los gastos del Gobierno federal en el área social, que pasó de 11,24% del producto bruto interno en 1995 a 13,82% en 2005.

En relación con la participación proporcional de cada sector en el gasto social del Gobierno federal (gráfico 1), las pensiones sociales y beneficios a servidores públicos del Gobierno federal representaron, en 1995, el 66% del total. En 2005, la participación de esos sectores aumentó al 68%, donde la disminución en los beneficios de los servidores públicos en un 5% fue más que compensada por el aumento en las pensiones sociales en 7%. Según Castro et ál. (2008), el aumento de los gastos sociales en pensiones tuvo en el período un sesgo redistributivo, en la medida en que la ampliación de las pensiones fue mayor en el Régimen General de Pensiones Sociales (RGPS) que, contrariamente al régimen de pensiones de los servidores públicos, atiende a un número mayor de personas y menos concentradamente: de los 21 millones de personas atendidas por el RGPS, 65% (alrededor de 14 millones) recibe hasta un salario mínimo y 85% recibe hasta tres salarios mínimos.

La participación de las áreas de educación, salud, empleo y defensa al trabajador en el gasto social del Gobierno federal disminuyó con relación a 1995, aun cuando el valor absoluto del gasto social en estas áreas aumentó en 2005. El área de asistencia social, que apenas alcanzaba el 1% del gasto social en 1995, creció al 6% en 2005; pasó de casi US\$650 millones en 1995 a US\$9.400 millones en 2005, en valores constantes de 2007. Este incremento se debió principalmente a la ampliación en la concesión del BPC y a la implementación de los programas de transferencia de ingreso, hoy unificados en BF.

Gráfico 1. Participación de los gastos de las áreas de actuación en el GSF (en % 1995-2005)



Fuente: Castro et ál. (2008: 13).

2.2.2 Gasto público en programas de protección social y programas sociales que usan el CadÚnico

El análisis del gasto de los programas seleccionados es hasta 2005, el último año para el cual se tiene información del gasto social del Gobierno federal. En el caso de ProJoven, reformulado en 2007, se consideraron los gastos de los programas precedentes (Agente Joven, Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo [PNPE] y ProJoven)¹⁹. Tampoco se considera el gasto en la TSEE, que en sentido estricto no es un programa del Gobierno federal.

Cuadro 1. Gasto social de los programas seleccionados (2005)

	Programa*	Presupuesto neto (en US\$ de 2007)**	Porcentaje con relación al gasto social
1	BF***	2.255.237.966	1,44
2	BPC****	4.678.397.633	3,00
3	PETI	270.385.501	0,17
4	Agente Joven	168.155.626	0,11
5	PCS	32.129.958	0,02
6	PAIF	66.585.257	0,04
7	PDCA	22.926.773	0,01
8	PNPE	50.495.089	0,03
9	ProJoven	129.343.678	0,08
10	PEF	14.000.000	0,01
Total		7.687.657.481	4,92

Fuente: Programas de 1 a 7, MDS/Secretaría Ejecutiva; programa 8, IPEA/Dirección de Estudios Sociales; programa 9, MPPG/Secretaría de Planificación e Inversiones; programa 10, MEC/Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica.

* De acuerdo con el Gráfico 1, los programas 1, 2, 3, 4, 6 y 9 corresponden al área de asistencia social. Los programas 5 y 7, a otras áreas. El programa 8 corresponde al área empleo y protección al trabajador. El programa 9 corresponde al área educación.

** Considera gastos de gestión y de administración de programas.

*** No considera el presupuesto relativo al CadÚnico.

**** Considera los gastos como el pago de la renta mensual vitalicia.

Como se puede observar en el Cuadro 1, los programas seleccionados representan un poco menos que el 5% del gasto social del Gobierno federal en 2005. El programa con mayor participación en ese gasto es el BPC, seguido por BF, es decir, los programas que explican el

¹⁹ El proyecto Sabiduría de la Tierra, no fue considerado en esta estimación del gasto porque su implementación se inició en 2006. En 2005 se realizó la selección de proyectos que serían ejecutados al año siguiente y se efectuó la contribución de poco menos de un millón de reales a los estados para acciones conducidas en 2006 (US\$500.000).

aumento del gasto social del Gobierno federal en asistencia social entre 1995 y 2005. En este año, el BPC representó el 3% y BF poco más del 1,4% del gasto en asistencia social. Ambos programas representan cerca del 75% de los US\$9.400 millones empleados en esa área en 2005, y aproximadamente 4,5% del gasto social total del Gobierno federal. El PETI y BF, usuarios regulares del CadÚnico, responden por cerca de 33% del gasto de los programas seleccionados, que alcanza el 1,6% del gasto social del Gobierno federal en 2005.

2.3 Institucionalidad del sistema de protección social

Los programas seleccionados en este análisis están bajo la responsabilidad de cinco áreas del Gobierno federal:

- i) El MDS es responsable de BF, PETI, PAIF, PCS, PDCA y ProJoven Adolescente.
- ii) El MTE es responsable de la coordinación de ProJoven Trabajador.
- iii) El MEC es responsable de la coordinación del PEF y ProJoven Rural.
- iv) La SGPR es responsable de ProJoven Urbano.
- v) La ANEEL es responsable de normar y fiscalizar la TSEE.

La mayor parte de los programas está bajo la gestión del MDS. En el ámbito federal, a su vez, existen diversos consejos o comités gestores integrados por las instituciones responsables de la implementación de cada programa. Por ejemplo, ProJoven cuenta con un consejo gestor del cual participan todos los ministerios involucrados en su coordinación. Del mismo modo, diversos ministerios integran el comité gestor de BF, entre los cuales se incluyen además de la Presidencia de la República el MS y el MEC. Sin embargo, aun cuando existen espacios de gestión intersectorial legalmente constituidos en el ámbito federal, dada la histórica fragmentación institucional de las políticas sociales brasileñas, la existencia formal de esos espacios no implica su efectivo funcionamiento como esferas de promoción del diálogo y la integración de las políticas y programas del Gobierno federal.

3. Sistema de información de beneficiarios

Los programas sociales del Gobierno federal en las áreas de asistencia social, pensiones, salud y trabajo se sirven principalmente en cinco catastros distintos: base del Programa de Integración Social (PIS), base del Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público, Catastro

Nacional de Informaciones Sociales, Catastro Nacional de Usuarios del Sistema Único de Salud (CADSUS) y Sistema de Informaciones Sociales (SIISO). En este conjunto de registros administrativos, el CadÚnico posee la atribución legal de actuar como base de información de los programas sociales orientados a la población de bajos ingresos.

En esta sección se presentan las fuentes de información que alimentan el CadÚnico y las variables utilizadas para la selección de los beneficiarios de los programas sociales. Además, se examina el grado de integración del CadÚnico con los sistemas de gestión de los programas que lo usan y con los otros registros administrativos del Gobierno federal.

2.1 Componentes de la base de datos del CadÚnico

El formulario actual del CadÚnico está compuesto, además de por las variables de control (fechas, código de municipio, nombre y número de identificación social del entrevistado [NIS]), por dos bloques principales de información: identificación del domicilio y de la familia, e identificación de la persona²⁰.

i) Identificación de los hogares y las familias:

El bloque de identificación de los hogares y de la familia puede ser subdividido en tres secciones: a) dirección; b) características del domicilio, y c) lista de las personas que residen en el hogar.

La información de dirección obedece a las normas de la Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos, que aún posee el monopolio de algunos servicios de correo, además de ser la gestora del código de dirección postal, numeración universalmente utilizada en Brasil para la identificación del trazado y demarcación de calles. La sección “características del domicilio” está compuesta por una serie de variables que tradicionalmente son recolectadas en encuestas de hogares, como tipo de localidad (urbana o rural), tipo de residencia (casa, departamento, piezas, otros), tipo de material de construcción (albañilería, adobe, etc.), tipo de abastecimiento de agua, tipo de iluminación, colectores de aguas servidas, destino de la basura, entre otros. La principal característica de esas variables consiste en su incompatibilidad parcial con las variables utilizadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), responsable por la recolección de datos y la divulgación de las estadísticas oficiales de Brasil.

²⁰ El formulario cuenta con un tercer bloque, denominado “formulario de identificación del agricultor familiar”, que no será comentado aquí.

En la “lista de las personas que residen en el hogar”, las personas son ordenadas según el parentesco con el “responsable por la unidad familiar” (RUF), que debe ser la persona que responde el formulario, quien asume la responsabilidad por la veracidad de la información declarada²¹.

La orientación dada a los municipios desde el inicio del proceso de registro fue que se debería dar la prioridad al catastro de las mujeres/madres como responsables por las familias. La persona registrada como RUF será el titular del beneficio financiero transferido a la familia en caso de su inclusión en algunos de los programas de transferencia de ingreso que utilizan el CadÚnico. Así, la orientación de catastrar a las mujeres/madres como RUF es una consecuencia de los diseños de programas de transferencia de ingreso remanentes²² y de BF, el cual define que el sexo del titular del beneficio transferido debe ser preferentemente mujer.

ii) Identificación de la persona

El bloque de identificación de personas, que debe ser completado para cada miembro de la familia, puede ser subdividido en dos bloques: a) identificación personal y documental, y b) características socioeconómicas y demográficas de la persona.

Algunas variables del primer bloque son nombre completo, fecha de nacimiento, sexo, nacionalidad, municipio y estado de nacimiento, nombre de la madre, nombre del padre; y variables de identificación de documentos civiles oficiales, como NIS, registro civil de nacimiento o de matrimonio, documento de identidad, libreta de trabajo, catastro de persona física (CPF)²³ y título electoral²⁴.

Uno de los puntos débiles de este primer bloque es que en las preguntas relacionadas con los documentos personales no existe la opción “posee documentos” o “no posee documentos”. Es decir que no se diferencia entre “no posee” y “no informa”.

Más preocupante, sin embargo, es que la inclusión de una persona en el formulario solo es posible mediante la presentación de algún documento de identificación civil. El registro civil de

²¹ El formulario, después de ser completado, debe ser firmado por el entrevistado y el entrevistador, quienes asumen la responsabilidad por la declaración y transcripción de las informaciones, respectivamente.

²² Son llamados programas remanentes los programas de transferencia de ingreso que fueron unificados por el programa Bolsa Família.

²³ El catastro de persona física es un registro que realiza el Ministerio de Hacienda y permite las actividades bancarias y financieras.

²⁴ Personas menores de 15 años no pueden obtener TE (obtención opcional hasta los 18 años). La LT solo puede ser obtenida después de los 14 años de edad, no obstante lo cual muchos adultos insertos en el mercado formal del trabajo no la poseen. Situaciones semejantes son observadas para los demás documentos.

nacimiento es el documento básico de ciudadanía y condición necesaria, pero no suficiente, para el acceso a los servicios públicos de cualquier naturaleza, sean universales o focalizados, razón por la cual constituye la puerta de entrada para los derechos de ciudadanía²⁵. La no inclusión implica la restricción del acceso a un conjunto de acciones de protección social vinculadas al CadÚnico, que produce la exclusión de personas y familias de alta vulnerabilidad²⁶.

Las variables recolectadas en el segundo bloque son:

- a) Calificación escolar: frecuencia escolar, grado de instrucción, serie escolar, nombre y código de la escuela.
- b) Calificación profesional: situación en el mercado de trabajo, nombre e identificación de la empresa en que trabaja, ocupación.
- c) Ingresos: remuneración del empleo, pensiones, seguro de desempleo, pensión alimenticia y otras rentas.
- d) Gastos y obligaciones: alquileres, dividendos hipotecarios, alimentación, agua, electricidad, transporte, medicamentos, gas, otros gastos y obligaciones, y número de personas que viven de los ingresos declarados, como pregunta de chequeo.
- e) Relación de parentesco: identificación del RUF, parentesco con relación a la madre, identificación del padre si reside en el hogar, identificación de la madre si reside en el hogar, entre otras.

Respecto del segundo bloque, los comentarios se relacionan básicamente con la formulación y construcción de las secciones del formulario, que también están en desacuerdo con las encuestas de IBGE. En algunas variables, incluso la forma de construcción de las secciones incurre en una falta de claridad conceptual o restringe demasiado las opciones de registro. Un ejemplo de esto es la variable “situación en el mercado de trabajo”, que impide el registro de una persona jubilada que haya regresado a trabajar (dado que la persona solo puede estar trabajando o jubilada). Por su parte,

²⁵ Las estadísticas del registro civil del IBGE de 2005 indican que el subregistro (niños nacidos y no registrados en el período de 12 meses) estimado para los nacidos vivos fue de 11,5%, lo que significa aproximadamente 374.540 niños sin certificado de nacimiento. En 2005, fueron 448.554 registros tardíos, 13,5 % del total de registros de aquel año, de los cuales 388.015 (86,5%) fueron niños con edad de hasta 12 años. Se deben considerar también los datos sobre el número existente de adultos que no poseen registro civil. Para estos últimos las estadísticas son menos precisas.

²⁶La limitación aquí apuntada se refiere exclusivamente al formulario del CadÚnico. Algunas acciones han sido implementadas por el MDS en asociación con otros ministerios, órganos públicos y, principalmente, gobiernos estatales con el objetivo de incentivar la documentación civil y el catastro de las personas sin registro civil.

las variables de ingreso, gastos y obligaciones presentan alternativas de respuesta restrictivas con relación al uso de las rentas de trabajo y al período de referencia (mes), lo que impide capturar efectos estacionales o fluctuaciones de ingresos.

Actualmente, los tres programas sociales que utilizan el CadÚnico para la selección de las familias que serán atendidas y el seguimiento de su elegibilidad se basan en la información de ingresos y de la composición de la familia, específicamente el número de personas y la edad de los niños y adolescentes. BF toma en consideración esa información, mientras que el PETI, además, hace uso del campo 270 del formulario del catastro, que registra si un niño es público prioritario en caso de encontrarse en situación de trabajo infantil.

Respecto de BF y de la parte del PETI que se ha integrado a él, la selección es realizada en el nivel central, de forma que los municipios recolectan y transmiten la información a la base de datos central del CadÚnico y el MDS realiza la selección de las familias de forma automatizada, priorizando aquellas de menores ingresos mensuales per cápita, de acuerdo con las reglas de cada programa y los límites de atención en cada municipio. En el caso de la fracción del PETI que no se ha integrado a BF, la selección incluye otra etapa, llamada habilitación, en la que los municipios confirman la inclusión de las familias en el PETI²⁷.

En la TSEE se utilizan también las variables del CadÚnico relativas a la información de ingresos, aun cuando la selección de las familias es realizada de manera distinta. Como la TSEE depende no solo del ingreso de la familia sino también del consumo mensual promedio de energía (que no es registrado en el CadÚnico), para tener derecho a la TSEE las familias deben obtener una declaración, junto al órgano municipal que gestiona el CadÚnico, que certifique el registro de la familia y que declare su ingreso mensual, que no ha de superar los US\$60. Con esa declaración, el responsable de la familia debe dirigirse al proveedor de energía eléctrica y solicitar su inclusión en la TSEE.

²⁷ Las familias que cumplen los criterios para ser atendidas por las partes no integrada al BF del PETI son identificadas por medio del CadÚnico, y su información es cargada en el sistema de gestión del PETI. Los municipios acceden al sistema y confirman, o habilitan, la atención de la familia en el programa, cuya participación solo se hace efectiva después de esa confirmación.

3.1 Fuentes de información del CadÚnico

3.2.1 Tipos de fuentes de información y procesos de integración de las bases de datos

El CadÚnico tiene como principal fuente de información los datos recolectados en el formulario descripto anteriormente, aunque la información referente al núcleo de información de identificación de las personas es alimentada también por otros catastros sociales. Ese núcleo forma parte del Sistema de Informaciones Sociales (SIISO), gestionado por la Caja Económica Federal (Caixa)²⁸.

El SIISO posee un núcleo de información central de identificación de personas compuesto por las informaciones básicas de los individuos, tales como nombre completo, fecha de nacimiento, nombre de la madre, y también por una serie de documentos de identificación de emisión nacional y regional. Esta base es compartida por la base PIS, por el CADSUS y por el CadÚnico²⁹.

De esta manera, el SIISO y las otras bases citadas tienen la información necesaria para la implementación de sus objetivos, pero comparten un núcleo básico de identificación de personas, que está en el SIISO. Así, la información del CadÚnico, tanto de identificación personal como de documentos de registro civil, puede ser modificada por los operadores de los otros programas sociales que comparten el SIISO.

3.1.1 Integración del CadÚnico con otras bases de datos

BF y el PETI poseen un buen grado de integración sistémica con el CadÚnico. El Sistema de Beneficios al Ciudadano (SIBEC), que es utilizado en la gestión de entrega de los beneficios de ambos programas, está integrado al CadÚnico de forma que las modificaciones catastrales relativas a los ingresos y a la composición familiar, así como la sustitución del RUF y los cambios de municipio, repercuten automáticamente en el SIBEC. Esto puede producir desde cambios en el valor del beneficio transferido a la familia hasta la salida de los programas.

En lo que refiere a las contrapartidas de BF, cabe recordar que su verificación es coordinada a nivel federal por el MS y el MEC respectivamente. Para el PETI, la verificación del cumplimiento de las contrapartidas es coordinada por la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS), del MDS. Estos organismos ofrecen sistemas específicos para que las áreas de educación, salud y

²⁸ La Caixa es un banco federal con estatuto de empresa pública que responde por la gestión del SIISO, así como por la implementación de diversos programas sociales del Gobierno federal, y, en tal sentido, la institución responsable por la implementación del CadÚnico.

²⁹ La base PIS contiene la identificación de las personas empleadas en el sector formal del mercado de trabajo, con excepción de los servidores públicos que son identificados en una base homóloga específica, mientras que el CADSUS tiene como objetivo contener la información de todos los usuarios del sistema público de salud.

asistencia social de los municipios informen, por beneficiario, el cumplimiento de las obligaciones de la familia. En este contexto, aun cuando las contrapartidas no son registradas en el CadÚnico, estos programas lo utilizan en sus sistemas específicos para el seguimiento de los beneficiarios.

La base de información para determinar los beneficiarios de la TSEE no está integrada al CadÚnico, y la comunicación entre ellas se establece por medio del MDS. Aunque por las características del CadÚnico no es posible registrar datos sobre el consumo de energía, información necesaria para determinar el beneficio y la población atendida, es posible estructurar un proceso automatizado para conceder y seguir el beneficio. El MDS y la ANEEL han discutido posibles mejoras de comunicación que pueden ser realizadas entre las bases; no obstante, esta iniciativa enfrenta como problema de operatividad las limitaciones técnicas y de infraestructura de diversos prestadores del servicio para acceder a los datos del CadÚnico, entre otras. Además, la falta de herramientas informáticas que faciliten el acceso a los datos del catastro dificulta que los gestores y operadores de los programas usen el CadÚnico, como será detallado más adelante.

Como ya fue mencionado, el núcleo de información referente a la identificación de la persona en el CadÚnico es compartido con el sistema SIISO. Así, alteraciones ocurridas en este núcleo, a partir de la base PIS o del CADSUS, ocasionan alteraciones en el CadÚnico, y viceversa. Sin embargo, es importante observar que no existe integración sistémica entre el CadÚnico y los demás registros administrativos, más allá de ese núcleo de información.

La serie de los números de identificación de la base PIS, en la base del CADSUS y también en otros registros administrativos del Gobierno federal, es la misma utilizada por el CadÚnico, que es la serie de numeración representada por el NIS. Sin embargo, aún existe un gran número de repeticiones entre las bases (una misma persona puede tener diferente NIS en los distintos registros). Con el objetivo de corregir este problema, el Gobierno federal instituyó en 2003 el Grupo de Trabajo Interministerial de Integración de Catastros Sociales (GTIICS), coordinado por el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPOG). El GTIICS identificó que, para una población estimada de 180 millones de habitantes, existían, en las diversas bases catastrales que utilizan como clave la misma serie numérica del NIS, cerca de 541,5 millones de registros de personas.

La multiplicidad de registros entre los diferentes catastros sociales es extremadamente compleja, principalmente porque involucra a distintos actores y sectores dentro de las diferentes áreas de las políticas sociales. El problema remite a una cuestión central: la ausencia de una

instancia que integre la información creada por cada programa federal a lo largo de las últimas décadas con el objetivo de registrar y seleccionar beneficiarios. La solución a este problema es definir una instancia de gestión y de coordinación desvinculada de los sectores específicos (asistencia, previsión social, trabajo, salud, etc.), esfuerzo que está siendo realizado por el MPOG.

4. Operación del CadÚnico y aspectos institucionales

En esta sección se describe la operación del CadÚnico y su implementación en los programas sociales. Se detalla su flujo operacional y se describen los sistemas tecnológicos existentes para la digitación y transmisión de información a la base de datos nacional. Aquí se discuten, también, algunos aspectos institucionales relativos a la implementación del CadÚnico, tales como las responsabilidades de los niveles federales, estatales y municipales en su gestión, o el grado de transparencia del sistema y los mecanismos de financiamiento existentes para su mantenimiento.

4.1 Aspectos operativos

La gestión del CadÚnico es realizada en los tres niveles de gobierno, no así su operación, que es llevada a cabo básicamente por los niveles municipal y federal. La recolección de información es realizada por los municipios por medio de los formularios impresos del CadÚnico o directamente en el sistema informatizado *offline* utilizado para la entrada de datos. Una versión electrónica de los formularios está disponible en la página web del MDS para facilitar la impresión directa en los municipios, que pueden además solicitar formularios impresos. La solicitud debe ser realizada a través de fax, o de forma electrónica por medio del Sistema de Solicitud de Formularios (SASF), al que todos los municipios tienen acceso. La recepción de los formularios impresos solicitados también debe ser informada.

La recolección de datos en medios impresos es realizada por visita domiciliaria o cuando los posibles beneficiarios se acercan a la unidad de registro local, en cuyo caso se ingresa directamente la información, la forma más utilizada por la mayoría de los municipios. Después de que los datos son recolectados por los municipios, se tabulan digitalmente en el sistema de entrada de datos *offline*, llamado aplicación de entrada y mantenimiento de datos (EMD). Una vez que se completa la etapa de tabulación digital, los municipios efectúan la extracción de catastros digitalizados y los transmiten a la base central mediante un aplicativo *online*, llamado conectividad social.

El archivo es enviado por el municipio al sistema central de la Caixa, el SIISO, donde una vez introducidos los datos se realiza el cruce de la información catastral. Cuando el sistema identifica, a través de las reglas de unicidad, que una persona ya está catastrada, le asocia el NIS existente y cuando la persona no es encontrada en la base se genera un nuevo NIS. La información es grabada y enviada a través de un archivo al municipio. Este baja el archivo a un área específica para cada municipio y lo ejecuta donde su sistema *offline* esté instalado. Si los catastros enviados a la base central presentan alguna irregularidad de acuerdo con las reglas de validación, son devueltos a los municipios con la identificación del error diagnosticado. De esta forma los municipios pueden corregir y reenviar la información para su procesamiento. En general, el rechazo de los catastros está relacionado con alguna falla en la digitalización de los datos o en la duplicación de los registros.

4.1.1 Estructura administrativa

Estructura administrativa a nivel federal. En esta instancia el CadÚnico es administrado por el MDS y operado por la Caixa, organismo responsable de realizar el procesamiento de los datos catastrales transmitidos por los municipios y de atribuir un NIS a cada individuo catastrado. Es en este organismo, por tanto, que se encuentra localizada la base de datos física del CadÚnico. Por contrato con el MDS, la Caixa es responsable del envío de los formularios de catastro impresos a los municipios y de la elaboración de los sistemas informatizados para la digitalización y transmisión de datos a la base central. El acceso del MDS a esa base no ocurre en tiempo real. Mensualmente la Caixa remite al MDS una copia de toda la base del CadÚnico. La Secretaría Nacional de Ingreso Ciudadano (SENARC) es responsable de examinar la información, ejerciendo las atribuciones propias del Ministerio. Específicamente, la administración del CadÚnico es realizada por el Departamento del Catastro Único.

Estructura administrativa a nivel estadual. Aunque los estados no participan directamente en la operación del CadÚnico, sí son importantes en el apoyo a los municipios y en la realización de otras acciones necesarias para el éxito del registro de la población de bajos ingresos, como en la ampliación del acceso de la población a la documentación de registro civil. En términos de estructura administrativa, para adherirse a BF y CadÚnico los estados deben construir legalmente y mantener en funcionamiento un colegiado intersectorial de BF y del CadÚnico, compuesto por

representantes de las áreas de asistencia social, educación, salud y planificación, y permitir la participación adicional de profesionales de otras áreas, en caso de que el estado lo considere conveniente.

Estructura administrativa a nivel municipal. En cada municipio existe un órgano responsable por la administración del CadÚnico. En la mayor parte de ellos se trata de las SMAS. La unidad responsable de operar el CadÚnico en el municipio es definida por el poder ejecutivo del municipio, lo que considera la definición de la cantidad y del perfil profesional de los encuestadores. De todos modos, el MDS orienta a los municipios para que seleccione un perfil de encuestadores usando las referencias listadas en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Perfiles profesionales necesarios para la gestión municipal del CadÚnico, conforme orientación del MDS

Cargo/función	Perfil/atribuciones
Encuestador	Profesional con buena caligrafía y lectura que haya concluido la enseñanza de nivel medio. Es responsable de encuestar a la familia, evaluar previamente la consistencia de la información declarada y completar los formularios.
Supervisor de campo	Responsable por el acompañamiento en campo de las acciones catastrales y de su actualización, verificando por muestreo los formularios ya completos. Debe enviar los datos para revisión o tabulación informatizada.
Asistente social	Profesional con formación en asistencia social, preferentemente servidor del Poder Ejecutivo municipal. Debe coordinar la identificación de las familias que componen el público del CadÚnico, y velar por el registro de las familias más vulnerables en su área de responsabilidad.
Supervisor del CadÚnico	Responsable de la recepción de los formularios ya completos y de garantizar que sean tabulados en la EMD. Es su responsabilidad realizar la extracción, la transmisión, la recepción y la importación de los archivos. Debe analizar y solucionar los problemas de multiplicidad de información en los mismos registros. Este cargo debe ser ocupado preferentemente por un funcionario del poder público municipal, ya que la responsabilidad por la información introducida en el CadÚnico es de las autoridades constituidas en el municipio.
Administrador de la red	Debe velar por el ambiente físico y operacional de los computadores y demás equipamientos utilizados para la informatización de los datos, garantizando la integridad de la red local, cuando esta exista. También debe apoyar a los usuarios en el uso de los aplicativos del CadÚnico.
Administrador de la base	Debe administrar la EMD; instalar y actualizar los computadores <i>clientes</i> y <i>servidores</i> , crear grupos de usuarios, cuidar la seguridad y la preservación de la base de datos.
Tabulador	Profesional con habilidad y rapidez en la digitación de datos catastrales. Debe introducir en la aplicación la nueva información y las modificaciones.

Fuente: MDS/SENARC.

4.1.2 Capacitación de los equipos de gestión

El CadÚnico cuenta con manuales de operaciones para la instalación y utilización de los sistemas de entrada y transmisión de datos, disponibles en la página web del MDS y enviados a todos los municipios. Aún no hay manuales sobre el procedimiento de recolección de datos; el único existente, que presenta los campos obligatorios, describe superficialmente los campos del formulario. Los municipios no tienen acceso a manuales que los orienten con relación a la organización de la recolección de datos y el entrenamiento de los encuestadores.

En cuanto a la capacitación, hasta 2007 el MDS utilizó básicamente un modelo único, basado en entrenamientos presenciales realizados directamente por el MDS y por la Caixa, con el apoyo de los estados. Las capacitaciones estuvieron dirigidas a dos públicos: profesionales municipales que responden por la administración del CadÚnico y operadores de los sistemas de entrada y transmisión de los datos.

Esa forma de capacitación continúa existiendo, pero el MDS ha buscado otros medios para capacitar a los gestores y técnicos municipales ya que es difícil aunar el esfuerzo necesario para realizar los entrenamientos presenciales. Con un cuerpo técnico reducido, la presencia de representantes del MDS en los eventos de capacitación acaba por perjudicar el progreso de los trabajos internos. Por otro lado, se considera que los entrenamientos son insuficientes en términos de tiempo y de los materiales necesarios para fijar el aprendizaje. Además de eso, la propia rotación de los técnicos municipales que trabajan en la gestión del CadÚnico requiere que existan instrumentos de capacitación continua.

Para mejorar la calidad de las capacitaciones y hacerlas sostenibles, el MDS impartió en 2007, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, un curso de capacitación a distancia destinado a los profesionales que actúan en los estados y municipios, en la implementación de BF, del CadÚnico, del PETI y del PAIF.

El MDS también ha trabajado en asociación con el IBGE en la construcción de material instructivo para los encuestadores, con base en el nuevo formulario catastral. El material debe contener orientaciones sobre la forma en que debe ser completado el formulario (incluido un glosario con las definiciones de las variables), el abordaje de la familia, y las orientaciones para la realización de una ruta de visitas de campo, en el caso de la visita a los hogares.

En cuanto a los instrumentos de comunicación con los gestores municipales y estatales, además de las capacitaciones antes referidas existen distintos mecanismos. El primero se trata de la

Central de Atención a los Gestores de BF y CadÚnico, administrada por el MDS, que posee ocho puestos de atención que resuelven dudas específicas sobre la gestión e implementación del programa o el registro de personas por medio telefónico o por correo electrónico institucional de los gestores. Las dudas son examinadas semanalmente, y las más frecuentes son respondidas en el *Informe de Bolsa Família*, que es el segundo mecanismo de divulgación de información para los niveles subnacionales. El informe, que trata también sobre cuestiones relativas al CadÚnico, es enviado semanalmente por medio electrónico a la mayor parte de los municipios, y también es transmitido por fax, o incluso telefónicamente, a aquellos municipios sin acceso o con acceso dificultado a internet. Los informes son también remitidos a los estados.

Otro instrumento bastante utilizado para divulgar procedimientos entre los gestores son las instrucciones operacionales elaboradas por la SENARC. Como el propio nombre lo sugiere, esas instrucciones orientan a los municipios sobre las operaciones que deben ser realizadas por ellos, a partir de las acciones efectuadas por el ministerio o de la institución legal de las nuevas reglas y procedimientos.

El MDS también cuenta para la comunicación con los municipios con la aplicación de conectividad social, que permite el envío de mensajes con disposiciones generales para todos los gestores, en forma similar a un correo electrónico. Además de eso, el Ministerio acostumbra realizar teleconferencias para divulgar información y aclarar las reglas, y encuentros presenciales con los gestores estatales y de los municipios de mayor tamaño que los preparan para dar mejor orientación a los municipios.

4.2 Aspectos tecnológicos

Como ya se mencionó, el funcionamiento del CadÚnico requiere que los municipios accedan a un sistema específico de entrada y mantenimiento de los datos y a un sistema de transmisión de la información para la base central.

i) Aplicación de entrada y mantenimiento de datos (EMD)

La aplicación de EMD es un programa *offline* elaborado por la Caixa bajo la orientación del MDS. Construido para funcionar en sistemas operativos Windows y Linux, permite el trabajo en red y la configuración de distintos niveles de acceso a los datos. Los requerimientos necesarios para la instalación del sistema dependen del volumen de datos administrados por el municipio.

El sistema posee pruebas de consistencia interna, entre las cuales está la identificación de repeticiones de registros o información, tanto dentro de un registro como en varios. Por ejemplo, la aplicación presenta un mensaje de alerta en caso de que haya un intento de registro de una persona que ya fue catastrada anteriormente, e impide dicha acción. También evita que un número de documento civil que ya existe en el catastro sea utilizado para el registro de una nueva persona, diferente al registro original.

Además de eso, la aplicación posibilita la elaboración de informes ejecutivos con hasta cinco variables constantes en el formulario de catastro. Aunque esos informes amplían el uso de la información por parte de los municipios, se debe subrayar que el CadÚnico no posee un programa que permita el análisis y el tratamiento más amplio de los datos, de modo que la utilización de la información por parte de los gestores locales aún es limitada.

ii) Sistema de transmisión de datos: conectividad social

La aplicación de transmisión de datos permite que el municipio transmita los catastros informatizados por medio de internet, utilizando una conexión con datos encriptados, basada en los protocolos criptográficos de mensajería electrónica de Microsoft Outlook. No hay una configuración específica de computadores para la instalación y utilización de la aplicación, solo se necesita que el municipio tenga acceso a una conexión de internet. Para utilizar la aplicación el municipio debe obtener una certificación digital de la Caixa y crear una clave de acceso.

4.3 Aspectos institucionales

Para entender los aspectos institucionales relativos al CadÚnico es necesario considerar dos características. La primera es la propia estructura político-administrativa de Brasil, en que la federación, los estados y los municipios son entes autónomos. En ese contexto, el éxito de iniciativas diseñadas por el Gobierno federal que necesiten la participación de los otros niveles subnacionales, como el CadÚnico, depende sobremanera de los instrumentos que formalizan esa

participación y estimulan la cooperación entre las diversas entidades. La segunda es que la ley de creación de BF reunió los procedimientos de gestión y ejecución de los cuatro programas de transferencia de ingreso y del CadÚnico. De esa forma, el CadÚnico quedó vinculado institucional y legalmente a BF, característica que repercute sobre los arreglos institucionales del CadÚnico, y sobre los mecanismos de financiamiento y transparencia de la información, como se describe en la siguiente sección.

i) Arreglo institucional y responsabilidades a nivel federal

La gestión del CadÚnico es realizada por el MDS por medio de la SENARC, responsable también por BF. Entre las responsabilidades del MDS, se destacan:

- a. Regulación del catastro y orientación de los gestores locales y los programas que lo usan en materias de gestión y metodología de registro.
- b. Incentivo para el catastro de familias, cubriendo la articulación con los niveles subnacionales necesarios a esa actividad, y seguimiento de las acciones de registro desarrolladas por los municipios.
- c. Elaboración de los instrumentos de recolección de datos y del material para el catastro y el mantenimiento de la base.
- d. Realización de las articulaciones necesarias con las demás entidades potenciales usuarias del CadÚnico con el objetivo de ampliar su utilización para otros programas sociales.

También a nivel federal opera la Caixa, que es responsable por:

- a. Construir, bajo orientación del MDS, los sistemas de entrada y transmisión de datos y ponerlos a disposición de los municipios.
- b. Imprimir, guardar y enviar los formularios de catastro a los municipios, después de ser autorizado por el MDS.
- c. Realizar el procesamiento de la información transmitida, atribuyendo a cada individuo registrado un NIS. La Caixa, mediante solicitud del MDS, capacita a los municipios para la utilización de los sistemas de entrada y transmisión de los datos y los orienta en los problemas de operación del sistema del CadÚnico por medio de una central de soporte telefónico.

Hasta finales de 2004 el MDS no tenía acceso integral a la base central del CadÚnico, sino apenas a alguna información del número de catastros por municipio. En ese contexto el MDS carecía de la información necesaria para el ejercicio de la gestión del CadÚnico, pues la insuficiencia de información dificultaba las condiciones para evaluar la calidad de la base y definir las estrategias para su mejoramiento. Esta dificultad de acceso a los datos fue subsanada a inicios de 2005 cuando el MDS pasó a recibir mensualmente de la Caixa una copia íntegra de la base de datos del CadÚnico.

Hasta junio de 2007 la Caixa era formalmente responsable de la operación del CadÚnico, según fue determinado por el Decreto n.º 3877/2001, que constituyó el catastro. Con el Decreto n.º 6.135/2007, el instrumento que formaliza la responsabilidad de la Caixa en la operación del CadÚnico es un contrato institucional entre el banco y el MDS. Dicho contrato detalla las actividades que deberán ser realizadas por la Caixa, limitando los recursos necesarios para este fin. Desde 2006, consta un contrato de Acuerdo de Nivel de Servicios, donde se establecen indicadores de seguimiento de los servicios prestados por la Caixa. El incumplimiento de los patrones mínimos de prestación de servicios definidos en dichos indicadores implica la realización de alertas en el pago o incluso la aplicación de multas.

ii) Arreglo institucional y responsabilidad a nivel municipal

Los municipios son actores clave en la gestión del CadÚnico. Es responsabilidad de estas entidades identificar las familias de bajos ingresos, completar los formularios catastrales, realizar la tabulación digital de los formularios y la transmisión de los datos al nivel de la unión a la base central, e implementar los procedimientos de actualización periódica de la información de las familias.

La participación en la gestión del CadÚnico se formaliza por medio de un contrato de adhesión del municipio a BF y al CadÚnico, instituido por la ordenanza del MDS n.º 246/2005. Esta ordenanza sistematiza los compromisos asumidos por el municipio. Este contrato de adhesión es condición necesaria para que el municipio tenga acceso a los recursos financieros para gestionar BF y el CadÚnico. Al aceptar el contrato, el municipio se compromete a inscribir a las familias en situación de pobreza y de extrema pobreza en el CadÚnico, a mantener su información actualizada y organizada, y a promover la derivación a las instancias competentes de denuncias sobre irregularidades en la ejecución local de BF y/o el CadÚnico.

iii) Arreglo institucional y responsabilidad a nivel estadual

La participación de los estados en el CadÚnico se formalizó a partir de marzo de 2008 mediante un contrato o Pacto para la mejoría de la gestión de los estados y el Distrito Federal³⁰, que continúa la coordinación intersectorial antes mencionada y presenta al MDS propuestas de ampliación de acceso de la población de bajos ingresos para actualizar su documentación de identificación civil. Los estados también son responsables de apoyar a los municipios en la gestión del CadÚnico, inclusive implementando estrategias de registro de pueblos originarios (indígenas y *quilombolas*) y fortaleciendo el uso del CadÚnico en la integración de los programas sociales administrados e implementados bajo su responsabilidad.

4.4 Transparencia del sistema

Uno de los aspectos relativos a la transparencia de un sistema de identificación de beneficiarios para programas sociales está relacionado con la objetividad y claridad de las reglas y los procedimientos concernientes a su funcionamiento. En este sentido, es válido examinar en qué medida las reglas de funcionamiento del CadÚnico son de conocimiento de sus gestores en los diferentes niveles de actuación federativa y cómo ocurre su control social. Esto implica, directamente, examinar la existencia y el funcionamiento de mecanismos de comunicación y divulgación de orientaciones en el manejo de la información.

4.4.1 Confidencialidad de la información

Los datos de identificación de las familias catastradas son accesibles a los órganos gestores del CadÚnico en los tres niveles de gobierno, y por la Caixa, que procesa los registros transmitidos por los municipios. Los estados y los municipios son responsables por la confidencialidad de los datos de identificación de las familias, conforme se establece en el contrato de adhesión.

Los datos de la identificación de las personas catastradas solo pueden ser utilizados para fines de formulación y gestión de las políticas públicas y la realización de estudios e investigaciones. Los órganos gestores del CadÚnico pueden traspasar los datos identificados a otras entidades del poder ejecutivo de su área de jurisdicción siempre que sean utilizados para la

³⁰ Instituido en octubre de 2007, el pacto firmado entre el MDS y los órganos de asistencia social de los estados y del Distrito Federal tiene como objetivo el pleno ejercicio de la gestión del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), del BF y del CadÚnico. El pacto debe ser celebrado cada dos años y contiene las propuestas de las acciones a ser conducidas por el estado, en lo relativo al SUAS, al CadÚnico y a BF.

inclusión de familias catastradas en políticas o programas sociales. En todos los otros casos la disponibilidad de los datos requiere la autorización formal del MDS, o de las entidades gestoras estatales o municipales cuando su utilización esté restringida a la actuación del estado o municipio.

En lo que refiere a la utilización del CadÚnico para fines de estudios e investigaciones, actualmente dos instituciones públicas mantienen acuerdos de cooperación con el MDS, que posibilitan ese acceso: IBGE e IPEA. Con relación a su utilización para la implementación de programas sociales orientados a la población de bajos ingresos, las principales experiencias de acceso a los datos se vinculan con acuerdos de cooperación del MDS con cuatro proveedores de energía eléctrica en los estados de Bahia, Rio de Janeiro, Pernambuco y Rio Grande do Norte. El MDS envía la base a los proveedores para que puedan agilizar la concesión del programa de TSEE a esas familias y atenderlas con programas de eficiencia energética para disminuir su gasto de energía.

La integración de los programas sociales federales por medio del CadÚnico se dificulta por la ausencia de una interfaz que facilite el acceso a los datos por parte de esos programas. En la mayor parte de los casos, los órganos públicos federales no tienen infraestructura que soporte el tamaño y la lectura de los datos catastrales. En general, cuando se quieren entrecruzar los datos del CadÚnico con bases de datos de otros programas sociales, el procedimiento consiste en que el programa interesado en el cruce envíe su base de datos para la SENARC, donde esto es realizado. Los programas que actualmente usan el CadÚnico aún no poseen una interfaz de acceso a los datos, de modo que la SENARC envía mensualmente a los gestores de esos programas la información necesaria.

Para subsanar esa dificultad y ampliar el uso del CadÚnico, la SENARC contrató el desarrollo de una aplicación de acceso a los datos. En principio, la aplicación estará disponible solo a nivel federal, pero está en estudio el desarrollo de una herramienta que facilite y amplíe el acceso a los datos por parte de los niveles subnacionales.

4.4.2 Control social de los procesos

El control social de la información del CadÚnico se apoya en los municipios. Su adhesión fue también acompañada por la designación obligatoria de un responsable del control de social de BF.

El CadÚnico posee vínculos institucionales y legales con BF, de modo que las instancias de control social de BF son un dispositivo fundamental del control social del CadÚnico. El control

social, coordinado por los municipios, es responsable de: i) contribuir para la construcción y mantenimiento de un catastro calificado que refleje la realidad socioeconómica del municipio y asegure la veracidad de los datos y la equidad del acceso a los beneficios de las políticas públicas orientadas a las familias de bajos ingresos; ii) identificar a los potenciales beneficiarios de BF, con especial atención en las familias de poblaciones tradicionales y en situación de vulnerabilidad y aquellas que se encuentran en situación de extrema pobreza, solicitando al poder público municipal la aplicación del formulario catastral para estas familias, y iii) conocer los datos catastrales de los sistemas usados para operar BF, cuidando su actualización periódica y las implicaciones éticas y legales relativas al uso de la información.

Las instancias de control social reciben semanalmente el *Informe Bolsa Família*. Ese informe aborda temas específicos y apunta tanto a informar a los responsables del control social sobre el funcionamiento de BF y el CadÚnico, como a orientarlos para una mejor actuación. A pesar de la importancia de esas instancias, aún no existen evaluaciones sobre el funcionamiento efectivo. Es posible que, en diversos municipios, ese mecanismo de control social exista únicamente desde el punto de vista formal. Está en fase de conclusión una evaluación institucional de BF, contratada por el MDS, que incluye el examen del funcionamiento de las instancias de control social.

4.5 Costos y financiamiento del sistema

4.5.1 Costos del CadÚnico

El MDS no posee estimación de los costos de aplicación del formulario del CadÚnico, ni por visita a los hogares ni por demanda de los interesados. En un estudio del Banco Mundial sobre el CadÚnico, Castañeda y Lindert (2003) estimaron el valor unitario medio de aplicación del catastro por visita a los hogares en US\$3,90.

Es indudable que los costos de aplicación del catastro pueden variar mucho entre diferentes localidades del territorio brasileño. Por ejemplo, los investigadores Ricardo Paes de Barros y Mirela Carvalho condujeron un estudio sobre el CadÚnico en la región Nordeste, en el cual realizaron una encuesta mediante visita a los hogares con un formulario básicamente idéntico al del CadÚnico. Los investigadores estiman que el costo unitario de la encuesta se situó alrededor de US\$10.

Otra información relativa a los costos se refiere a la contratación efectuada por el MDS para el catastro de comunidades *quilombolas* en el estado de Pará, en que el costo estimado por la

aplicación de cada formulario alcanzó a US\$14,50. Esa información aportó una idea del costo unitario máximo que puede tener la recolección de datos por visita a los hogares, ya que esas comunidades residen en el medio rural de la región Norte y en áreas remotas, cuyo acceso depende de desplazamientos por barco y por tierra.

Para la estimación se optó por consultar algunos municipios aun cuando pocos de ellos saben estimar los costos de aplicar un formulario mediante visita a los hogares. Dado el bajo número de respuestas, la información no puede ser vista como conclusiva, aunque hubo coincidencia en que el catastro con visita al hogar cuesta cerca de US\$7 y el catastro en el propio municipio por demanda de los interesados está en el orden de lo US\$2, ambos en áreas urbanas. No fueron recolectados datos sobre los valores de catastro en las áreas rurales, pero parece plausible suponer que el costo unitario de aplicar el formulario mediante visita al hogar no sobrepase los US\$14,50.

4.5.2 Financiamiento del CadÚnico

i) Financiamiento a los municipios

El financiamiento del MDS para la gestión de BF y del CadÚnico por los municipios se inició en 2005, y desde 2006 se guía por un indicador de calidad de gestión municipal llamado índice de gestión descentralizada (IGD). Este índice, explicado en la siguiente sección, es un indicador de evaluación de la tasa de validación y actualización del CadÚnico y la tasa de verificación del cumplimiento de las contrapartidas de educación y salud de BF en el municipio. El IGD varía entre 0 y 1: cuanto más cerca de 1, más son los recursos recibidos.

El monto entregado mensualmente tiene un techo, que es calculado con base al valor de US\$1,25 por familia, según las estimaciones de familias con el perfil BF en el municipio. Para compensar la ausencia de economías de escala y la menor disponibilidad de recursos de los pequeños municipios, las 200 primeras familias son contempladas con el doble del valor base.

Los recursos son transferidos desde el Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS) a los fondos municipales de asistencia social. Los municipios pueden utilizar los recursos en el catastro y la actualización de los datos, el acompañamiento de las contrapartidas de BF, o la fiscalización, entre otras actividades necesarias para la gestión del CadÚnico y de BF.

ii) Financiamiento a los estados

En 2005 se inició el financiamiento del MDS a los estados para que apoyaran a los municipios en la gestión de BF y del CadÚnico. Desde marzo de 2008, el financiamiento se basa en el índice de gestión descentralizada estadual (IGDE), que sigue la misma lógica del IGD, pero con una cobertura por parte de los estados; es decir, la información sobre la validación y actualización del CadÚnico y sobre la verificación del cumplimiento de las contrapartidas de BF abarcan todos los municipios situados en el área de cobertura del estado.

El valor a ser recibido por el estado resulta de la multiplicación del IGDE por el techo mensual de los recursos fijados por el MDS para cada estado, cuyo valor fue definido, en 2008, en la ordenanza del MDS n.º 66/2008. El valor resultante de la multiplicación del IGDE por el techo mensual de recursos puede ser acrecentado en porcentajes de 5% a 10%, en caso que el estado cumpla algunas metas relacionadas a su actuación en la ampliación del acceso de la población de baja renta a la documentación de identificación civil, en la verificación del cumplimiento de las contrapartidas de educación de los beneficiarios de BF que están matriculados en las escuelas estatales, y en el apoyo a los municipios, de acuerdo con los valores del IGD alcanzados por los municipios en su jurisdicción. Los recursos del IGDE son transferidos bimestralmente desde el FNAS a los fondos estaduais para asistencia social, para estados que presenten un IGDE de 0,6 o superior.

Se ve, por tanto, que este indicador se basa, principalmente, en la evaluación del estado como promotor efectivo de los municipios, en la medida en que el IGDE es construido a partir del análisis de los resultados alcanzados por los municipios en la gestión de BF y el CadÚnico.

5. Sistemas de gestión

5.1 Manejo y actualización de la base de datos

5.1.1 Mecanismos de identificación y corrección de entradas duplicadas

Como se dijo antes, con relación a identificación de personas el CadÚnico es un subconjunto del SIISO. Teóricamente, la generación del NIS dentro del SIISO exige al menos un documento de registro civil oficial. No obstante, por fallas críticas en períodos anteriores, eso no necesariamente fue así, y una serie de registros duplicados fue incorporada a la base. Actualmente, los procesos internos del SIISO para identificar entradas duplicadas y actualizar datos han mejorado; sin embargo, aún hay margen para la duplicación de información en los registros.

Además, el Ministerio realiza algunos procedimientos para identificar duplicidades a través de la copia que recibe mensualmente de la Caixa. Los procedimientos se restringen a los registros del CadÚnico, cuyo núcleo de identificación es compartido con el SIISO. Los procedimientos para identificar duplicidades realizados por el MDS tienen también la función de medir la eficiencia de los procesos acometidos por la Caixa y sirven para evaluar el cumplimiento de los indicadores de calidad de los servicios, que componen el Acuerdo del Nivel de Servicio al que ya se hizo referencia anteriormente.

5.1.2 Mecanismos para evitar que se ingresen al sistema entradas duplicadas

El MDS definió mecanismos y procedimientos para evitar que las personas sean catastradas dos veces, más allá de las reglas de identificación de entradas duplicadas. El principal procedimiento adoptado es la exigencia de que al menos el jefe o jefa de hogar tenga registrado en el CadÚnico un documento de numeración nacional, como el CPF o el título electoral.

Antes de esta exigencia, el jefe o jefa de la familia podía presentar cualquier documento de validez nacional. Sin embargo, salvo los mencionados en el párrafo anterior, los documentos son numerados localmente, de modo que existe la posibilidad de que dos personas en distintos municipios tengan el mismo número de identidad.

En el sistema de entrada de datos *offline* existe un mecanismo que impide ingresar una entrada cuando el número de CPF o de título electoral ya existe en la base municipal. Cuando se da entrada a una secuencia de alguno de estos documentos civiles que no están en la base municipal, y que sí están en la base nacional, el sistema asume tal entrada como la actualización del catastro por cambio de municipio, inactivando el registro antiguo y manteniendo el más reciente.

5.2 Indicadores de gestión y monitoreo del sistema

5.2.1 Índice de gestión descentralizada

Entre 2005 y 2006, luego de la recepción de la primera copia de los datos del CadÚnico, el MDS realizó una extensa evaluación de la calidad de los datos catastrales y desarrolló un proceso de calificación y validación del CadÚnico. Este proceso se basó en la definición del catastro válido (el que presenta todos los campos obligatorios completos y al menos un documento civil de numeración nacional para el RUF) y en el financiamiento a los municipios para que actualizaran los registros. Hasta entonces los municipios carecían de financiamiento federal para mantener la base catastral.

La actualización catastral fue exitosa, de 33% de registros válidos al inicio de 2005, casi se alcanzó el 80% en 2006. Además de proporcionar una mejora significativa de la información del CadÚnico, el proceso de actualización catastral evidenció la necesidad de financiamiento continuo para los municipios.

Así, en abril de 2006, finalizado el plazo de actualización catastral con el financiamiento del MDS a los municipios, el ministerio optó por construir un marco normativo para transferir los recursos a los municipios, que estuviera vinculado a la medida objetiva y clara de los esfuerzos de los gobiernos locales por mejorar la gestión del CadÚnico y de BF; con este objetivo se creó el IGD.

El IGD fue desarrollado por la SENARC con el objetivo de mejorar la gestión de BF y el CadÚnico en el nivel local. El IGD varía entre 0 y 1; los valores más próximos a 1 corresponden a municipios con una gestión más eficiente. El IGD tiene un piso: debajo de un valor determinado (actualmente 0,4), el municipio no cumple con el nivel mínimo de calidad exigido en la gestión del CadÚnico y BF.³¹

El IDG fue construido principalmente para medir la calidad, integridad y nivel de actualización de la información del CadÚnico, así como el grado de cobertura de la información que permiten el acompañamiento de las contrapartidas de educación y salud. La priorización de estos componentes se dio por dos razones básicas: la primera es que la actualización catastral permanente evita que datos incompletos, heredados de los antiguos catastros, y/o desactualizados no sean corregidos o actualizados. La presencia de ese tipo de registros lleva a errores en la focalización, además de complicar el seguimiento de las contrapartidas. La segunda razón es que el acompañamiento de las contrapartidas representa también el esfuerzo del municipio en garantizar la oferta de los servicios de salud y educación, y la inversión y atención dedicados a seguir el acceso de las familias más vulnerables a estos servicios.

El IGD está compuesto por dos dimensiones, que pueden ser definidas como calidad del catastro y capacidad para acompañar las contrapartidas. Cada una de estas dimensiones está compuesta por cuatro indicadores, que tienen una participación equivalente en el valor final del IGD.

³¹ A partir de agosto de 2008 el piso del IGD pasó a 0,5, y además será necesario que los municipios alcancen un mínimo de 0,2 en cada uno de los cuatro indicadores que componen el IGD para recibir los recursos financieros.

Los indicadores son:

1. Tasa de cobertura calificada de los catastros: corresponde al coeficiente entre el número de familias de bajos ingresos con catastros válidos y la estimación del número de familias de bajos ingresos residentes en el municipio. Presenta valores entre 0 y 1.
2. Tasa de actualización de catastros: corresponde al coeficiente entre el número de familias con catastros válidos y actualizados en un período de dos años y el número de familias de bajos ingresos con catastros válidos. Presenta valores entre 0 y 1.
3. Tasa de niños con información de frecuencia escolar: indica la proporción de niños y adolescentes de BF con información de frecuencia escolar con relación al total de niños y adolescentes en las familias beneficiarias de BF.
4. Tasa de familias con acompañamiento de la agenda de salud: indica la proporción de familias con registro de información de acompañamiento de salud en relación con el total de familias beneficiarias de BF con perfil para el acompañamiento de salud (compuesto por pre y posnatal o niños entre 0 y 6 años).

En síntesis, el IGD es un indicador de evaluación de las tasas de validación y actualización del CadÚnico y de las tasas de verificación del cumplimiento de las contrapartidas de educación y salud de BF en los municipios. Mientras mayor sea el IGD, mayor será el volumen de recursos transferidos, dentro de un techo establecido de acuerdo con la estimación de las familias pobres en el municipio (según el perfil de BF). Como ya fue mencionado, para compensar la ausencia de economías de escala y la menor disponibilidad de recursos de municipios pequeños, las 200 primeras familias son remuneradas con el doble del valor básico.

Los valores transferidos mensualmente son calculados de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$RM = IGD \times [2 \times (R\$2,50 \times FB200) + R\$2,50 \times (FBTOT - FB200)]$$

donde:

- RM: entrega mensual (iniciado en abril de 2006),
- IGD: índice de gestión descentralizada,

- R\$2,50: valor de referencia por familia con perfil BF (US\$1,00 = R\$2,00),
- FB200: las primeras 200 familias beneficiadas de BF en el municipio hasta el límite de las estimaciones de familias pobres (según el perfil Bolsa Família), y
- FBTOT: familias beneficiarias de BF en el municipio hasta el límite de las estimaciones de familias pobres (según el perfil BF).

El IDG es actualizado mensualmente por la SENARC y divulgado en la página web del MDS. La identificación de los municipios con bajos IDG genera acciones de orientación por parte del MDS, a fin de que los municipios mejoren su actuación, garantizando la calidad en la gestión de BF y del CadÚnico. En el caso de este último, eso significa que el municipio deberá mantener actualizada su base de datos.

5.2.2 *Mecanismos de evaluación y actualización de datos por medio de cruces con otros registros y comparación con encuestas de hogares*

Dada la falta de integración entre los registros administrativos del Gobierno federal y la falta de realización, por parte del agente operador, de cruces del CadÚnico con otros registros que le posibiliten la apropiación de los resultados, los cruces por parte del MDS entre ese catastro y otros registros administrativos son la alternativa para evaluar la calidad y corrección de la información catastral.

Entre esos cruces se destaca el efectuado con el Registro Anual de Informaciones Sociales (RAIS) por su estructuración y periodicidad definidas. El RAIS es un registro administrativo de periodicidad anual, coordinado por el MTE, que contiene toda la información de las personas que poseen un vínculo formal de trabajo, incluida la respectiva remuneración, informada por las organizaciones empleadoras. Como se sabe, la información de ingreso (en un formato de autodeclaración) es la principal variable utilizada para la selección de las familias por los programas sociales del CadÚnico. La información de ingreso debe ser constantemente seguida para impedir retrocesos en la focalización y, al mismo tiempo, permitir el ingreso de familias en situaciones de mayor vulnerabilidad.

El cruce con el RAIS es realizado anualmente y sus resultados son derivados a los municipios para chequear la información catastral. Sin embargo, ese cruce tiene algunas limitaciones pues es realizado solo para los beneficiarios de BF. Aun cuando las familias de BF representan casi el 70% de las familias catastradas, sería importante realizar un cruce para todas

ellas e informar a los municipios sobre los casos que posiblemente requieran actualización de datos, para ampliar el universo de los catastros calificados.

Desde 2005, la SENARC realiza también una comparación anual del CadÚnico con la Encuesta Nacional por Muestras de Hogares (PNAD, en portugués), conducida por el IBGE en años en que no se realiza el censo demográfico. La comparación presentada en 2007, que utilizó datos de la última PNAD entonces disponible (2005), mostró una convergencia en la gran mayoría de las variables analizadas entre el perfil de las familias beneficiarias de BF y las familias constantes de la PNAD con ingreso mensual per cápita de hasta US\$63. No obstante, esta comparación tiene la limitación de ser realizada solo para las familias catastradas beneficiarias de BF.

6. Sistema de seguimiento y evaluación de programas sociales

La articulación de BF con otros programas tiene como instrumento el CadÚnico. La información de ese catastro es utilizada por algunos programas, en el sentido de promover una mayor integración y de evaluar en qué medida las familias de BF son atendidas por otras iniciativas. En ese punto, se destaca el cruce con programas de alfabetización de jóvenes y adultos, gestionados por el MEC, y de microcrédito rural para agricultura familiar (PRONAF), gestionado por el MDA. Más allá de los programas que se articulan con BF, el uso de la información del CadÚnico para el seguimiento y evaluación de programas sociales orientados a las poblaciones de bajos ingresos o más vulnerable es incipiente.

En el ámbito del MDS, el CadÚnico, como base de BF, provee las evaluaciones para ese programa y lo apoya regularmente. Además, la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información del MDS, realiza el seguimiento y la evaluación de los programas del ministerio, construyendo por tanto indicadores a partir de la información (física y financiera) de esos programas. El CadÚnico, en ese ámbito, es utilizado para la construcción de indicadores de seguimiento de BF. Así, aun en el MDS el uso del CadÚnico para el seguimiento y evaluación de otros programas todavía no se ha extendido.

Una iniciativa conducida por el MDS que potencia el uso del CadÚnico en el seguimiento y evaluación de programas sociales es la construcción de un indicador del nivel de vulnerabilidad de las familias a partir de los datos constantes en la base, lo que tiene un potencial amplio de uso por programas sociales orientados a la población de bajos ingresos o vulnerable.

5.1 El índice de desarrollo de la familia

El índice de desarrollo de la familia (IDF) se construyó en 2005 como un indicador multidimensional de la pobreza que pueda ser utilizado como herramienta de priorización, selección y seguimiento de las familias. Ese mismo año, el MDS organizó un grupo de trabajo que buscaba discutir y encaminar propuestas relativas a dos temas: la revisión del formulario y la construcción de indicadores de elegibilidad a partir de variables diferentes a los ingresos monetarios. Esos temas constituían puntos definidos en el plan de trabajo de un préstamo del Banco Mundial para mejorar BF.

Hubo un intenso debate sobre la pertinencia de adoptar herramientas de predicción de ingresos de la familia (*proxy means test*), como hacen otros países de América Latina. Los argumentos a favor se basaron en la fragilidad de la información de renta autodeclarada, que llevaría a la subdeclaración y, en consecuencia, a un nivel elevado de error en la selección. Por otro lado, el ingreso autodeclarado, transparente y simple, llevaría a una mayor apropiación del programa por parte de la población y a un mayor control social de la misma.

Dada la complejidad del debate no se llegó a una posición sobre la necesidad de la adopción o la forma de implementación de los indicadores de elegibilidad, ni sobre qué variables diferentes a las de ingreso monetario se utilizarían para BF. De esa forma, se decidió que el MDS debería apoyar el desarrollo de estudios que respalden tal discusión. Además, se detectó que el desarrollo y adopción de los indicadores no debería estar restringido únicamente a la predicción del ingreso. Los indicadores que serían investigados y desarrollados deberían servir de instrumento para el seguimiento del grado de focalización al nivel municipal y, más importante aún, servir de instrumento para el acompañamiento de las familias beneficiarias del programa, identificando las dimensiones de mayor vulnerabilidad de estas y posibilitando el diseño y la disponibilidad de programas complementarios.

Como punto de partida para los estudios se tomó la propuesta del investigador de IPEA Ricardo Paes de Barros de elaborar un índice multidimensional de la pobreza, el IDF. Este fue creado con el objetivo de obtener un indicador sintético para medir el grado de “vulnerabilidad” de una familia. El IDF supera las limitaciones del índice de desarrollo humano, que capta información del conjunto de la población en un determinado territorio, y no puede por tanto ser aplicado a las unidades familiares.

El IDF se calcula con base en la unidad familiar y agregadamente, y permite la identificación espacial y geográfica del desarrollo de barrios, municipios, estados o del país. Por ser un indicador escalar de la pobreza, calculado no solo por la insuficiencia de ingreso, traduce con más propiedad la vulnerabilidad. El IDF varía entre 0 y 1. Cuanto mejores las condiciones, más próximo a 1. La unidad de análisis es la familia y no el individuo. Los datos personales contribuyen para el cálculo del indicador familiar o, desde otra perspectiva, el indicador de cada familia se construye a partir de la agregación de los datos de sus integrantes.

El IDF fue elaborado a partir de seis dimensiones: vulnerabilidad, acceso al conocimiento, acceso al trabajo, disponibilidad de recursos, desarrollo infantil y condiciones habitacionales. Cada una de las seis dimensiones representa, en parte, la falta de acceso de las familias a los medios necesarios para satisfacer sus necesidades y, en parte, la existencia de necesidades básicas insatisfechas, es decir, fines que no pueden ser alcanzados.

El IDF fue originalmente construido a partir de los datos de la PNAD y, en una asociación entre IPEA y el MDS, fue adaptado a las variables constantes del CadÚnico. Con respecto al uso del IDF por el CadÚnico, el aspecto que lo hace más relevante es la posibilidad de mejorar la focalización del instrumento, evitando los errores de selección. De esa forma, el IDF se constituye también en un instrumento que permite mejorar los datos catastrales, útil para que el CadÚnico consiga mantener un grado satisfactorio de focalización.

Sin embargo, el uso del IDF por parte de los programas sociales que usan el CadÚnico va más allá de esa función ya que posibilita la identificación de las necesidades de la familia. Mediante el IDF los programas sociales pueden identificar con mayor facilidad a las familias más vulnerables y brindarles una atención más focalizada, conforme a la dimensión de la vulnerabilidad que se desea mejorar. Del mismo modo, se pueden identificar las familias que necesitan de poco para superar su situación de pobreza y/o vulnerabilidad, e incluirlas en programas que estimulen sus potencialidades. El IDF entrega datos con una dimensión territorial, algo importante principalmente para los municipios, que muchas veces carecen de información que permita conocer el perfil de su población en períodos entre los censos.

El MDS está construyendo una aplicación que facilita a los municipios el manejo de los datos del CadÚnico y el examen del IDF, que contará también con una visualización gráfica a nivel familiar y comunitario. El objetivo de esa aplicación, además de permitir un mejor manejo de los

datos catastrales, es diseminar la cultura de utilización de información y de indicadores para la planificación y el seguimiento de las políticas públicas.

A nivel federal, la SNAS del MDS está interesada en usar el IDF para el seguimiento y evaluación de los programas del Sistema Único de Asistencia Social. Si ese interés se concreta, representará un mejoramiento de la articulación a nivel federal, de sus programas sociales orientados a la población de bajos ingresos y/o vulnerable, y podría ser un indicador de que las herramientas de manejo de los datos catastrales contribuyen no solo a ampliar el uso del CadÚnico para la identificación de beneficiarios sino también para mejorar la utilización de su información en el acompañamiento de los programas sociales orientados a la población de bajos ingresos y/o vulnerable.

7. Conclusiones

¿En qué medida el CadÚnico cumple para los programas sociales los objetivos que se propone? ¿Qué debilidades del CadÚnico dificultan esos objetivos y qué potencialidades contribuyen a su consecución? Estas dos cuestiones se desprenden de los temas abordados en este trabajo. Aquí se busca realizar, de acuerdo con la información analizada en las secciones anteriores, algunas reflexiones sucintas que ayuden a responder estas cuestiones.

El análisis de la primera pregunta requiere entender los objetivos del CadÚnico. El CadÚnico fue creado en 2001 para apoyar la implementación de los programas de transferencia de ingreso. Sin embargo su surgimiento no implicó una definición única de su población objetivo, la cual se definió en la práctica por la unión de la población objetivo de los distintos propios programas, ni con reglas o procedimientos comunes para la recolección y mantenimiento de los datos catastrales. En 2003, BF agrupó cuatro programas de transferencia de ingreso, junto con el CadÚnico. En 2004 la gestión de BF y CadÚnico fueron atribuidas al MDS.

Sin embargo, hasta el inicio de 2005, el CadÚnico no era accesible ni siquiera para su unidad gestora. En la práctica esto implicó una restricción a las estrategias que buscaran mejorar el CadÚnico y apoyar su función como mecanismo de integración de programas sociales.

A partir de 2005, con la cesión mensual de una copia de la base de datos del CadÚnico al MDS por parte del agente operador, el catastro se comenzó a estructurar, íntimamente vinculado a BF. ¿La unificación del CadÚnico a BF significó que resignase el objetivo de ser utilizado por otros programas orientados a la población de bajos ingresos y vulnerable? Ciertamente no. En 2005

fueron incorporados al CadÚnico los beneficiarios del PETI, y en 2007 un decreto presidencial definió la utilización obligatoria del CadÚnico por parte de todos los programas federales orientados a las familias de bajos ingresos.

A pesar de esta determinación legal, el CadÚnico se utiliza de forma consolidada solo en la selección de beneficiarios de BF y del PETI y en parte para determinar los beneficiarios de la TSEE. Aun cuando otros programas se apoyen en la información del CadÚnico, eso aún no ocurre de forma estructurada. Es decir, actualmente, a pesar de servir al principal programa de transferencia de ingresos del Gobierno brasileño, que atiende a poco más de 11 millones de familias, el catastro no cumple plenamente los objetivos que se propone, tanto en el sentido de servir como base de selección de beneficiarios de los programas orientados a la población de bajo ingreso, como de viabilizar las integración de estos programas.

Volver al examen sobre los motivos de esa situación requiere considerar la debilidad de los instrumentos de gestión, de las reglas, de la evaluación de la calidad de la información y de los mecanismos de acceso al CadÚnico que estuvieron vigentes hasta 2005. A partir de 2005, el CadÚnico avanzó en relación con la calificación de los datos: se redujeron las posibilidades de entradas múltiples, el sistema manipulado por los municipios mejoró en las posibilidades de administración de datos. Se definieron ciertas reglas para evaluar la calidad, la validez y el grado de actualización de los registros, y se fijaron los parámetros y la periodicidad de las actualizaciones de los datos. Del mismo modo, los mecanismos de participación de las esferas subnacionales en la gestión del CadÚnico mejoraron y pasaron también a contar con el financiamiento del MDS.

Si se atenuaran las debilidades operacionales, institucionales y normativas del CadÚnico, aparecería un nuevo desafío: hacer que el catastro, cuya gestión está vinculada a un programa específico, sea utilizado por otros programas del Gobierno federal. Desvincular a esta altura el CadÚnico de BF implicaría revisar las relaciones de la gestión federal del CadÚnico con los demás niveles de gobierno y mecanismos de financiamiento vigentes, lo que puede conllevar costos difíciles de medir.

Uno de los puntos débiles que puede dificultar la extensión del uso del CadÚnico parece ser la ausencia de herramientas que faciliten el manejo de los datos catastrales. Aunque los datos del CadÚnico sean accesibles a otros programas, la falta de esas herramientas dificulta el manejo de la información en instituciones que carecen de infraestructura adecuada y recursos humanos para el

procesamiento de los datos. Conforme se mencionó, se está desarrollando una herramienta con tal propósito.

Otro desafío es evitar que el CadÚnico sea una sombra de BF. El CadÚnico está fuertemente asociado con BF, que es y posiblemente seguirá siendo su principal usuario. Es comprensible que las prioridades de BF tengan un rol protagónico en la gestión del CadÚnico, pero si este busca consolidarse como algo más que un registro de potenciales beneficiarios de BF, no es deseable que sus prioridades queden restringidas a las del programa. Un ejemplo de esto son los cruces de información del CadÚnico con el RAIS y con la PNAD, realizados solo para las familias atendidas por BF. La incorporación de temas y acciones que consoliden al CadÚnico como base para los demás programas sociales orientados a la población de bajos ingresos conlleva la necesidad de fortalecer sus capacidades administrativas.

Es ingenuo considerar que las dificultades del CadÚnico son solo el acceso a los datos y la carencia de recursos humanos e infraestructura, o que provienen de su asociación con BF. Romper la lógica de fragmentación institucional y la superposición de acciones que históricamente marcaron a las políticas sociales brasileñas no es sencillo. A pesar de los avances recientes, el desafío se mantiene. La solución no puede ser atribuida a un registro administrativo, que es un instrumento para la integración de los programas sociales, y no de la integración en sí.

Ampliar el uso del CadÚnico depende esencialmente del diálogo y las negociaciones entre organismos que trascienden al MDS, cada cual con sus prioridades. Para conseguir cohesión entre los distintos sectores de la política social se requiere una articulación compleja que posiblemente exigirá una dedicación especial de la Presidencia de la República u otra instancia capaz de promoverla y seguirla.

También se deben tener claros el potencial y las ventajas del CadÚnico. Entre estas, merecen destacarse su gestión en los distintos niveles federales, el financiamiento de los niveles subnacionales que incentiva el esfuerzo de mantener actualizada la base de datos, y el buen grado de focalización.

El conjunto de datos constantes del CadÚnico puede favorecer su utilización por parte de otros programas sociales. Por un lado, porque permite el análisis de las vulnerabilidades de cada individuo y de la unidad familiar. Por otro, porque posibilita que los programas utilicen otros criterios además del ingreso y de la composición familiar para la selección o el seguimiento de sus beneficiarios.

El diseño del CadÚnico permite el acceso al catastro de la población más pobre o vulnerable. La inscripción de las familias carece de sesgo contributivo, o de participación en el mercado de trabajo formal, como sucede con otros registros federales. Las familias solo deben presentar documentos de identificación civil de validez nacional y estar dentro de los criterios de elegibilidad del CadÚnico, según los ingresos declarados por ellas mismas. De aquí surgen tres cuestiones. En primer lugar, es necesario que el poder público aumente la cobertura de esos documentos en la población de bajos ingresos y vulnerable, para evitar así que el CadÚnico excluya a los ya excluidos. En segundo lugar, el ingreso autodeclarado es una variable poco robusta, insuficiente para garantizar la focalización adecuada. Es importante que el MDS dé continuidad a la construcción e implementación de los indicadores de vulnerabilidad de la familia, a fin de complementar las rentas declaradas. También es importante extender el cruce del CadÚnico con otra información sobre rentas o contribuciones para todo el universo de las familias catastradas, no solo para las familias beneficiarias de BF. En el mismo sentido, tienen un papel importante las iniciativas de integración de los registros administrativos que poseen el mismo rango numérico de NIS como clave de identificación. En tercer lugar, el acceso al CadÚnico se da en el ámbito municipal, lo que pone al MDS ante el desafío de mantener una orientación constante a los municipios y de acompañar la calidad de la atención que prestan a la población. En ese aspecto, también tiene suma importancia la evaluación del funcionamiento de las instancias de control social en los municipios.

El diseño del CadÚnico le confiere un potencial significativo para actuar como instrumento de integración de programas sociales. Como se vio en la Sección 2, varios programas sociales del Gobierno federal orientados a la población de bajos ingresos o vulnerable se proponen actuar de manera complementaria con los demás. Sin embargo, la articulación requiere, por un lado, que la atención a los individuos se dé más integradamente y, por otro, que los órganos gestores puedan dar seguimiento a los programas sociales, evaluando, inclusive, la consecución de los resultados esperados.

Bibliografía

- AURELIANO, L. y S. A. DRAIBE (1989). “Especificidade do Welfare State Brasileiro”. En *Economia e Desenvolvimento* 3, MPAS y CEPAL: Brasília.
- ARRETCHE, M. (1999). “Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n.º 40.
- BARROS, R. P., M. CARVALHO y S. FRANCO (2006). “Pobreza multidimensional no Brasil”. Brasília: Ipea (documento de debate n.º 1227).
- _____. (2003). O Índice de desenvolvimento da família (IDF). Brasília: Ipea (documento de debate n.º 986).
- BRASIL (1988). CONSTITUIÇÃO FEDERAL.
- _____. LEI n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
- _____. LEI n.º 18.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.
- _____. LEI n.º 11.180, de 23 de setembro de 2005. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos (PROUNI), institui o Programa de Educação Tutorial (PET), altera a Lei n.º 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências.
- _____. MEDIDA PROVISÓRIA n.º 411, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei n.º 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências.
- _____. DECRETO n.º 97.936, de 10 de julho de 1989, institui o Cadastro Nacional do Trabalhador e dá outras providências.
- _____. DECRETO n.º 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.
- _____. DECRETO n.º 6.214, DE 26 DE SETEMBRO DE 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto n.º 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências.

- _____. DECRETO n.º 6.392, de 12 de março de 2008, altera o Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.
- _____. DECRETO n.º 6.157, de 16 de julho de 2007, dá nova redação ao art. 19 do Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
- _____. DECRETO n.º 5.749, de 11 de abril de 2006, atualiza os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, no âmbito do Programa Bolsa Família.
- _____. DECRETO n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004, regulamenta a Lei n.º 10.836, de 09/01/2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.
- _____. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Resolução n.º 485, de 29 de agosto de 2002. Regulamenta o disposto no Decreto n.º 4.336, de 16 de agosto de 2002, que estabelece as diretrizes para classificação na Subclasse Residencial Baixa Renda de unidade consumidora com consumo mensal entre 80 e 220 kWh e dá outras providências.
- _____. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Instrução normativa n.º 20, de 19 de setembro de 2005.
- _____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. PORTARIA n.º 246, de 20 de maio de 2005, aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.
- _____. PORTARIA n.º 360, de 12 de julho de 2005, estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais.
- _____. PORTARIA n.º 551, de 9 de novembro de 2005, regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.
- _____. PORTARIA n.º 666, de 28 de dezembro de 2005, disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

- _____. PORTARIA n.º 148, de 27 de abril de 2006, estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa.
- _____. PORTARIA n.º 256, de 18 de Julho de 2006. Altera dispositivos da Portaria n.º 148, de 27 de abril de 2006.
- _____. PORTARIA n.º 40, de 25 de janeiro de 2007. Altera portaria n.º 148, de 27 de abril de 2006.
- _____. PORTARIA n.º 416, de 14 de novembro de 2007. Altera os arts 1.º e 2.º, caput e § 2.º da Portaria GM/MDS n.º 360, de 12 de julho de 2005.
- _____. PORTARIA n.º 66, de 3 de março de 2008 Altera a Portaria GM/MDS n.º 148, de 27 de abril de 2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão.
- _____. PORTARIA n.º 350, de 3 de outubro de 2007. Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.
- _____. *Bolsa Família: Guia do Gestor*, 2005. Disponível em www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1/guia_gestor_bolsa_familia.pdf. Acessado em 20 de dezembro de 2007.
- _____. *Manual de Instalação do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do CadÚnico*. Disponível em www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1/manual_instalacao_cadunicov604_27022007.pdf. Acessado em 23 de dezembro de 2007.
- _____. *Manual do Aplicativo Conectividade Social*.
- _____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO (2004). Relatório Final GT Integração de Cadastros Sociais, Plano de Implementação. Documento inédito.
- CARDOSO, J. C. y L. JACCOUD (2005). “Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal”. En: Luciana Jaccoud (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea.
- CASTAÑEDA, T. y LINDERT. “Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States”. World Bank, Social Protection Discussion Paper Series n.º 0526

- CASTRO et ál. (2008). “Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005”. IPEA: documento de debate n.º 1324. Brasília.
- COHN, A. y A. M. M. FONSECA (2003). “O Bolsa Família e a Questão Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”. Brasília: documento inédito.
- DRAIBE, S. A. (2003). “Política social no período FHC e o sistema de proteção social”. En *Tempo soc.* vol.15 n.º 2. São Paulo.
- FONSECA, A. (2003). “Relatório de Transição Governamental, Análise das Políticas Sociais”. Documento inédito.
- IRRARRAZAVAL, I. (2006). “Construcción de indicadores sociales para la evaluación y seguimiento de programas”. En M. VERA (editor) *Evaluación para el desarrollo social: Aportes para un debate abierto en América Latina*. Guatemala: INDES.
- SILVA, E. R. A. da (coord.) (2005). *O direito à convivência familiar e comunitária no Brasil: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: IPEA/Conanda, pp. 287-302.
- SOARES, S. et ál. (2007). “Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e Mexico: impactos sobre a desigualdade”. Brasília: Ipea (documento de debate n.º 1293).
- VAITSMAN, J. et ál. (2006). “O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil”. UNESCO, documento de políticas n.º 17.

Sítios visitados (último acceso el 13 de marzo de 2008):

- <<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica>>.
- <<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-especial>>.
- <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/cisternas-2/o-que-e-o-programa>>.
- <<http://www.projovem.gov.br/html/noticias/noticia218.html>>.
- <http://www.mme.gov.br/site/menu/select_main_menu_item.do?channelId=396>.
- <<http://www.dataprev.gov.br/servicos/cnis/cnis01d.shtm>>.
- <<http://dtr2001.saude.gov.br/cartao/o%20que%20cartao/texto%20revista%20fsp.zip>>.
- <<http://dtr2001.saude.gov.br/cartao/cadastramento/Cadastramento.asp>>.
- <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/distribuicao_servicos_cidadao/cadastramento_unico/documentos_download.asp>.
- <<http://www.projovem.gov.br/html/noticias/noticia218.html>>.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- ANEEL: Agencia Nacional de Energía Eléctrica
- Base PIS: base de datos del Programa de Integración Social
- BF: programa Bolsa Família
- BPC: Beneficio de Prestación Continuada
- CADSUS: Catastro Nacional de Usuarios del Sistema Único de Salud
- CPF: Catastro de Persona Física
- CRAS: centros de referencia de asistencia social
- EMD: entrada y mantenimiento de datos
- FNAS: Fondo Nacional de Asistencia Social
- GTIICS: Grupo de Trabajo Interministerial de Integración de Catastros Sociales
- IBGE: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
- IDF: índice de desarrollo de la familia
- IGD: índice de gestión descentralizada
- IGDE: índice de gestión descentralizada estadual
- INSS: Instituto Nacional de Seguridad Social
- IPEA: Instituto de Investigación Económica Aplicada
- MDS: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre
- MEC: Ministerio de Educación
- MESA: Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- MPOG: Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión
- MPS: Ministerio de Previsión Social
- MS: Ministerio de Salud
- MTE: Ministerio del Trabajo y Empleo
- NIS: número de identificación social
- PAIF: Programa de Atención Integral a la Familia
- PCS: Programa de Cisternas
- PDCA: Programa de Distribución de Canastas de Alimentos

- PEF: proyecto Escuela de Fábrica
- PETI: Programa de Erradicación del Trabajo Infantil
- PNAD: Encuesta Nacional por Muestras de Hogares
- PNPE: Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo
- ProJoven: Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes
- PRONAF: Programa Nacional de Agricultura Familiar
- RAIS: Registro Anual de Informaciones Sociales
- RGPS: Régimen General de Pensiones Sociales
- RUF: responsable por la unidad familiar
- SENARC: Secretaría Nacional de Ingreso Ciudadano
- SGPR: Secretaría General de la Presidencia de la República
- SIBEC: Sistema de Beneficios al Ciudadano
- SIISO: Sistema de Informaciones Sociales
- SMAS: secretarías municipales de asistencia social
- SNAS: Secretaría Nacional de Asistencia Social
- TSEE: tarifa social de energía eléctrica