

**BRASIL**

**RESPALDO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

**(BR-L1004)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Silvia Raw (RE1/SO1), jefe de equipo de proyecto; Marcia L. Arieira (RE1/SO1); Tracy Betts (COF/CBR); Marcelo Cabrol (RE1/SO1); Paula Giraldez (LEG/OPR); Carlos Herrán (COF/CBR); Riccardo Rietti (RE1/SO1); María Deni Sánchez (RE1/SO1); y Yony Orbegoso (RE1/SO1), quienes brindaron asistencia con la producción del documento.

## ÍNDICE

### RESUMEN DEL PROYECTO

I.	MARCO DE REFERENCIA .....	1
A.	La pobreza en Brasil .....	1
B.	El sistema de protección social.....	2
C.	Estrategia del gobierno .....	6
D.	Estrategia del programa .....	7
E.	Estrategia del Banco en el país y el sector .....	8
F.	Coordinación con otros organismos.....	9
II.	EL PROGRAMA.....	10
A.	Objetivos.....	10
B.	Estructura del programa.....	10
1.	Transferencias condicionales de dinero .....	10
2.	Fortalecimiento institucional .....	10
C.	Costos y financiamiento .....	15
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	17
A.	Prestatario y organismo ejecutor .....	17
B.	Ejecución y administración .....	17
1.	Ejecución del componente 1: transferencias de dinero condicionales .....	17
	BENEFICIARIOS .....	18
2.	Ejecución del componente 2: fortalecimiento institucional .....	19
3.	Manual de operaciones .....	20
C.	Adquisición de bienes y servicios .....	20
D.	Condiciones del préstamo.....	21
E.	Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	21
F.	Estados financieros, controles internos y auditoría externa .....	22
G.	Seguimiento y evaluación.....	23
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS .....	25
A.	Evaluación fiduciaria .....	25
1.	Proceso presupuestario .....	25
2.	Ejecución presupuestaria .....	26
3.	Control interno .....	26
4.	Control externo.....	26
B.	Viabilidad institucional.....	27
C.	Viabilidad financiera.....	28

D.	Impacto ambiental y social .....	28
E.	Clasificación en materia de equidad social y de inversiones focalizadas en la pobreza.....	29
F.	Riesgos.....	29

## Proyecto de resolución

Referencias electrónicas	
Datos socioeconómicos básicos	<a href="http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata">http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata</a>
Estado de préstamos en ejecución y préstamos aprobados	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=436013">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=436013</a>
Programa de préstamo tentativo	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=436014">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=436014</a>
Información disponible en los archivos técnicos de RE1	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=412415">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=412415</a>
Marco lógico	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=436016">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=436016</a>
Cuadro de adquisiciones	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=436015">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=436015</a>
Informe institucional y fiduciario	<a href="http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=412230">http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=412230</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

CadÚnico	Cadastro Único (registro único)
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Centro de Desarrollo y Planeamiento Regional)
CEF	Caixa Econômica Federal (Caja Económica Federal)
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional, del Reino Unido
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública (Escuela Nacional de Administración Pública)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas)
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
MDS	<i>Ministerio de Desenvolvimento Social e Erradicação da Fome</i> (Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre)
PAIF	<i>Programa de Apoio Integral à Família</i> (Programa de Apoyo Integral a la Familia)
PETI	<i>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil</i> (Programa de Erradicación del Trabajo Infantil)
SENARC	<i>Secretaria Nacional de Renda de Cidadania</i> (Secretaría Nacional de Ingresos de la Ciudadanía)
SFC	<i>Secretaria Federal de Controle Interno</i> (Secretaría Federal de Control Interno)
SIAFI	<i>Sistema Integrado de Administração Financeira</i> (Sistema Integrado de Administración Financiera)
TCU	<i>Tribunal de Contas da União</i> (Tribunal de Cuentas de la Unión)

## RESUMEN DEL PROYECTO

### BRASIL RESPALDO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL (BR-L1004)

Términos y condiciones financieras <sup>1</sup>				
Prestatario: República Federativa de Brasil Garante: no es de aplicación Organismo ejecutor: <i>Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate à Fome</i> (Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre, o MDS). La <i>Escola Nacional da Administração Pública</i> (Escuela Nacional de Administración Pública, o ENAP) será la coejecutora para las actividades de capacitación.			Plazo de amortización:	25 años
			Período de gracia:	3,5 años
			Período de desembolso:	3,5 años
<b>Fuente</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>	Tasa de interés:	Ajustable
BID (Capital Ordinario)	US\$1.000.000.000	13	Inspección y vigilancia:	0%
Aporte local	US\$6.643.000.000 <sup>2</sup>	87	Comisión de crédito:	0,25%
Total	US\$ 7.643.000.000	100	Moneda:	Dólar estadounidense tomado de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco
Esquema del proyecto				
<b>Objetivo del proyecto:</b> El objetivo general del programa es el de reducir la transmisión de la pobreza de una generación a otra, por medio de la expansión y consolidación de un sistema de protección social centrado en el programa de transferencias condicionales de dinero titulado <i>Bolsa Família</i> . Los objetivos específicos son los de i) hacer extensiva la cobertura del programa <i>Bolsa Família</i> a todas las familias elegibles, en forma eficiente y eficaz; ii) evaluar y mejorar la calidad de los programas complementarios de protección social; iii) fortalecer el Ministerio de Desarrollo Social, de reciente creación, y la estructura de asistencia social descentralizada, especialmente en su base de recursos humanos.				
<b>Cláusulas contractuales especiales:</b> Condiciones suspensivas para el primer desembolso: i) entrada en vigor del convenio entre el MDS y la ENAP para la realización de actividades de capacitación; ii) nombramiento de los funcionarios del MDS que se desempeñarán como coordinador técnico y coordinador de operaciones; iii) aprobación del manual de operaciones; y iv) entrada en vigor del convenio entre el MDS y el organismo especializado que brindará asistencia en la contratación de servicios. <b>Condiciones de ejecución:</b> i) suscripción y entrada en vigor de los convenios entre el MDS y los municipios, en los que se especifiquen las directrices para la recertificación de los beneficiarios del PETI y las responsabilidades de cada parte, antes de que dichos municipios puedan recibir recursos financieros; ii) suscripción y entrada en vigor de los convenios entre el MDS y los municipios, que comprendan los términos y condiciones para la recepción de equipos, según lo especificado en el manual de operaciones; y iii) suscripción y entrada en vigor del (de los) convenio(s) entre el MDS y el IBGE ( <i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i> , o Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas) antes de la ejecución del suplemento de trabajo infantil de la PNAD y la encuesta de organismos de servicios sociales (véanse los párrafos 3.13 y 3.14). El Banco considerará la posibilidad de otorgar financiamiento retroactivo por un monto máximo de US\$128 millones con cargo al préstamo y reconocer gastos del gobierno por un monto máximo de US\$641 millones para el programa <i>Bolsa Família</i> , para el período julio-diciembre de 2004, de conformidad con la política OP-504 (véase el párrafo 3.15).				
<b>Excepciones a políticas del Banco:</b> Véase el párrafo 3.12.				
El proyecto es coherente con la estrategia de país:                      Sí [ X ]                      No [ ] El proyecto califica como:                      SEQ [ X ]                      PTI [ X ]                      Sector [ ]                      Geográfica [ ]                      % de beneficiarios [ X ]				

Fecha de verificación del CESI: 29 de octubre de 2004

Revisión ambiental y social: Véanse los párrafos 4.11, 4.12 y 4.13

Adquisiciones: Se recomienda la contratación directa del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE), instituto estadístico nacional, para la realización del Suplemento Especial 2006 de la PNAD sobre Trabajo Infantil (párrafo 2.8) y para la encuesta de 2005 sobre organismos de servicios sociales (párrafo 2.10), de conformidad con el documento GS-403. Véanse los párrafos 3.11 y 3.12

<sup>1</sup> La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.( \* )

(\*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

<sup>2</sup> Esta cifra incluye US\$395.000.000 en financiamiento del Banco Mundial para transferencias de efectivo en el marco del programa *Bolsa Familia* en 2005-6.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. La pobreza en Brasil

- 1.1 Desde principios de los años noventa, Brasil ha avanzado mucho en materia de reducción de la pobreza. La tasa de pobreza bajó del 41% en 1992 al 33% en 2002, mientras que la pobreza extrema cayó en el mismo período del 14,5% al 13,4%. Esa reducción se logró en gran medida entre 1993 y 1995, como resultado del éxito registrado por el Plan Real en el control de la inflación y la estabilización de la economía. Desde entonces, las tasas de pobreza se han mantenido prácticamente estables, pero el crecimiento de la población se ha traducido en un aumento real del número de pobres, que pasó de cerca de 50 millones en 1995 a 55 millones en 2002, cifra que de todos modos es más baja que los 59 millones anteriores al Plan Real. De estudios recientes se desprende que el ritmo de reducción de la pobreza se ve frenado por el bajo crecimiento, pero sobre todo por la persistencia de unos niveles de desigualdad elevados, de hecho los más altos de la región.
- 1.2 El nivel de educación es el factor de predicción más importante de la probabilidad de ser pobre en Brasil. Entre los hogares pobres, 54% están encabezados por personas con menos de cuatro años de escuela cursada. Si bien la cobertura universal de educación básica es algo prácticamente logrado, subsisten grandes diferencias entre los niños pobres y los niños ricos: entre los que tienen entre 5 y 15 años de edad, están inscritos en la escuela 88% de los ubicados en el quintil más pobre, frente a 99% de los del quintil más rico; las correspondientes tasas de repetición son, respectivamente, del 40% y el 6%. Por ende, la educación desempeña un papel fundamental en la transmisión de la pobreza entre generaciones: los niveles de educación bajos llevan a ingresos bajos, que a su vez se traducen en niveles de inscripción y asistencia más reducidos y a tasas de repetición elevadas entre los niños provenientes de hogares pobres, lo cual perpetúa la pobreza. Se calcula que 68% de las diferencias en materia de educación de una generación se traspasan a la siguiente, frente a 50% para el conjunto de la región<sup>1</sup>.
- 1.3 Todo ello tiene dos implicaciones en materia de política. Ante todo, el mejoramiento de la equidad y la calidad de las oportunidades educacionales sigue siendo la política más importante para la reducción de la pobreza y la inclusión social a mediano y largo plazos. En segundo lugar, las transferencias de dinero a las familias pobres, condicionadas a la asistencia a la escuela, pueden desempeñar un papel esencial en la reducción de la pobreza, visto su efecto redistributivo y su aporte a la acumulación de capital humano. En relación con el primer aspecto, en la última década el gobierno brasileño ha asignado carácter prioritario a la realización de inversiones en educación básica, contándose entre sus principales medidas el establecimiento de un fondo para garantizar niveles mínimos de gastos por estudiante en educación primaria, mejorar los salarios de los docentes y reducir las

---

<sup>1</sup> RE1/SO1, Poverty Reduction and Inequality in Brazil (octubre de 2004).



grandes diferencias entre estados. La segunda implicación de política se empezó a abordar con la creación de distintos programas de transferencia de dinero, que se analizan más adelante.

## **B. El sistema de protección social**

- 1.4 Hasta finales de los años ochenta, el sistema de protección social brasileño se caracterizaba por una gran centralización y una escasa transparencia. Los menesterosos se veían obligados a buscar respaldo mayormente a través de redes “clientelísticas” que trataban a los beneficios como favores de caridad. La Constitución de 1988 y la posterior *Lei Orgânica de Assistência Social* (Ley Orgánica de Asistencia Social, o LOAS), de 1993, redefinieron la protección social en términos de derechos y dieron inicio a importantes cambios de orden institucional, organizativo, jurídico y programático en el sistema. Los grandes principios en que se fundaron dichos cambios eran los de la descentralización de responsabilidades hacia los municipios, la mayor participación de la sociedad civil y la adopción de criterios más técnicos y transparentes para seleccionar beneficiarios, así como proveedores provenientes del sector privado. A nivel federal, la secretaría responsable de impulsar los cambios en el sistema de asistencia social se colocó en un principio bajo la égida del Ministerio de Seguridad Social, pero luego pasó directamente al ámbito de la Presidencia.
- 1.5 Desde entonces, Brasil ha formulado una serie de programas de protección social en los planos federal, estatal y municipal, que dieron lugar a avances sustanciales en la creación de un sistema de protección social moderno. En el Cuadro 1.1 se muestran los principales programas federales existentes en 2002, que, en su conjunto, ascendían a unos US\$3.000 millones, es decir, menos del 1% del PIB. Muchos de los programas suministran servicios sociales a grupos vulnerables específicos, especialmente el niño, el anciano y el discapacitado, y reciben financiamiento federal, por lo general per cápita, si bien de su ejecución, que se realiza en forma descentralizada, se ocupan los municipios, sea en forma directa o a través de la contratación de proveedores privados. Otros ofrecen servicios de transferencia de dinero, ya sea en forma condicionada a la realización de ciertas acciones por los beneficiarios, o bien en forma no condicionada (pura).

**Cuadro 1.1: Programas federales de asistencia social**

Programa	Tipo de beneficio	Beneficiarios (2002-2003)	Presupuesto (en millones de reales)
Beneficio de Prestação Continuada/Renda Mensal Vitalicia	Un salario mínimo por mes (R\$260) a ancianos y discapacitados	2.286.572	5.171,9
Auxílio-Gás	R\$7,50 por mes en reemplazo del subsidio general para gas de cocina	9,7 millones de hogares	650,5
PETI	R\$25 (zonas rurales) / R\$40 (zonas urbanas) y financiamiento de programa postescolar, por montos de R\$20 y R\$10 por mes, respectivamente, por niño de entre 7 y 14 años de edad, en forma condicionada a la asistencia a la escuela y la participación en programas para actividades escolares extraacadémicas	810.823	516,1
Bolsa Escola	R\$15 por mes para cada niño de entre 6 y 15 años de edad (un máximo de tres niños), condicionados a la asistencia a la escuela	5,6 millones de hogares	1.605,4
Bolsa Alimentação	R\$15 por mes y por persona (mujeres embarazadas y con lactantes, así como niños de menos de seis años de edad), hasta un máximo de tres personas, condicionados a la realización de visitas con fines de atención de la salud	1,7 millón de hogares	152,0
Cartão Alimentação*	R\$50 por mes para compras de alimentos	774,764	n.c.
Agente Jovem	R\$65 por mes para adolescentes de entre 15 y 17 años de edad, condicionados a la realización de actividades de capacitación	55.563	66,7
Asistencia al niño, el adolescente, el anciano y el discapacitado	Servicios (guardería infantil, atención preescolar y cuidado no institucional)	1.711.392 niños 308.438 ancianos 151.438 discapacitados	430,0
Otros	Incluyen asistencia a comunidades indígenas y víctimas de sequías; huertos comunitarios; programas de generación de ingresos y programas de capacitación	n.a.	703,8
<b>TOTAL</b>			9.296,4

\* Creado en 2003

1.6 Entre los programas puros de transferencia de dinero, el denominado *Beneficio de Prestação Continuada* (BPC), impuesto por mandato en la Constitución de 1988 y dirigido a los ancianos y los discapacitados ubicados por debajo del umbral de pobreza extrema, junto con un programa anterior que se está eliminando gradualmente por medio de la reducción natural del número de beneficiarios (*Renda Mensal Vitalicia*), representó más de la mitad del gasto total en materia de asistencia social en 2002.

1.7 Los programas de transferencia condicional de dinero se empezaron a establecer a mediados de los años noventa. El de erradicación del trabajo infantil (PETI), creado en 1996, se diseñó para eliminar dicho trabajo en actividades consideradas peligrosas, nocivas para la salud o degradantes, por medio de la transferencia de dinero y del financiamiento para actividades escolares extraacadémicas, implantadas por los municipios. La participación en el PETI está condicionada a que se deje de trabajar y se asista a programas escolares y de actividades escolares extraacadémicas. El *Bolsa Escola* fue introducido en 1995 por el Distrito Federal y

el municipio de Campinas como operación de transferencia de dinero condicionada a la asistencia a la escuela; con posterioridad, otros estados y municipios establecieron casi 100 planes similares, bajo distintos nombres. El programa federal *Bolsa Escola* se creó en 2001, con financiamiento federal, pero manteniendo la responsabilidad de los municipios en lo atinente a su seguimiento y a la inscripción de sus beneficiarios. Ese mismo año también se introdujo otro programa federal, el *Bolsa Alimentação*, diseñado para reducir las deficiencias de nutrición y la mortalidad infantil en los hogares pobres, por medio de una transferencia de dinero a madres embarazadas y con lactantes y a niños pequeños, en forma condicionada a la realización de visitas periódicas de atención de salud, para recibir servicios específicos. Por último, el *Cartão Alimentação*, establecido en 2003, proporciona una transferencia de dinero condicionada a la compra de alimentos.

- 1.8 En general, los nuevos programas estaban bien focalizados, especialmente en comparación con otras transferencias efectuadas por el gobierno federal. En 2002, el 94% del gasto efectuado en marco del programa BPC para los ancianos y el 91% del efectuado en el marco del *Bolsa Escola* estuvo destinado a hogares pobres; en cambio, solamente el 40% del gasto federal en pensiones y el 31% del correspondiente a seguro de desempleo llegaron a los pobres. En la mayoría de los nuevos programas de transferencia de dinero se logró minimizar los gastos administrativos y la interferencia política local efectuando los correspondientes pagos directamente a los hogares a través de cajeros automáticos disponibles en el sistema bancario. La excepción al respecto fue el PETI, en cuyo marco se hicieron pagos directos solamente a un pequeño porcentaje de familias beneficiarias.
- 1.9 Los tres principales programas de transferencia condicional de dinero, es decir, PETI, *Bolsa Escola* y *Bolsa Alimentação*, se han sometido a evaluaciones de impacto con diseños experimentales o cuasiexperimentales, o bien por medio de técnicas de microsimulación. El PETI ha sido el más analizado; todos los estudios coinciden en constatar una disminución importante del trabajo infantil; varios de ellos también constataron un sustancial incremento de la asistencia a la escuela y un mejoramiento en el desempeño escolar. Las evaluaciones del programa *Bolsa Escola* comprobaron la existencia de un efecto positivo y sustancial en materia de inscripción y asistencia escolar, si bien su impacto en el trabajo infantil es más complejo, en cuanto a que es probable que los niños trabajadores que ya asisten a la escuela también sigan empleados. Las evaluaciones del programa *Bolsa Alimentação* constataron importantes efectos positivos en materia de consumo de alimentos y diversidad de dieta, pero un impacto negativo en el crecimiento de los niños, lo cual parece obedecer a la percepción de las madres de que los beneficios se interrumpirían si el niño lograra un peso normal.
- 1.10 Pese a los resultados mayormente positivos de esos programas, la evolución del sistema de protección social se registró en forma fragmentaria. El PETI fue establecido y administrado por la Secretaría de Asistencia Social; el *Bolsa Escola*, por el Ministerio de Educación; el *Bolsa Alimentação*, por el Ministerio de Salud; el

*Auxílio Gás*, por el Ministerio de Minas y Energía, y el *Cartão Alimentação*, por el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria. Cada programa llevaba su propio registro de beneficiarios y sistemas de administración, incluidos contratos separados con el sistema bancario para la realización de pagos, lo cual condujo a una duplicación de costos administrativos y a otras ineficiencias. La multiplicidad de programas tuvo otras consecuencias adversas. En primer lugar, condujo a la fragmentación de la política social, mediante el empleo de criterios sectoriales para la selección de beneficiarios y la definición de condicionalidades, lo cual le impidió aprovechar las sinergias intersectoriales en educación, salud y nutrición para niños pobres. En segundo lugar, la falta de coordinación de los programas independientes en el plano federal y entre los tres niveles de gobierno se tradujo tanto en duplicaciones como en grandes lagunas en materia de cobertura, acentuando con ello las desigualdades horizontales producidas por unos niveles de beneficios sumamente dispares. En tercer lugar, el enfoque sectorial aplicaba condicionalidades a determinadas personas dentro de la familia, con lo cual no logró elaborar un enfoque integrado tanto para proteger a todo el hogar como para crearle incentivos de comportamiento.

- 1.11 En términos de gastos globales, mientras las bajas asignaciones presupuestarias a los programas de transferencia condicional de dinero se tradujeron en niveles de cobertura reducidos, el escaso monto de la transferencia brindada en cada caso limitó su efecto general tanto en la reducción de la pobreza en el corto plazo como en la acumulación de capital humano. En 2002, los gastos en los programas de esa índole representaron el 25% del gasto en asistencia social, que a su vez ascendió a menos del 1% del PIB. Sorprende constatar que pese a que el programa *Bolsa Escola* ha estado bien focalizado mientras que el gasto federal en materia de pensiones es sumamente regresivo, se calcula que este último tiene un mayor efecto en la pobreza debido a su volumen (9,3% del PIB). Los estudios también muestran que las decisiones de los hogares en el sentido de inscribir a sus hijos en la escuela son razonablemente elásticas con respecto al volumen de la transferencia. Así, una transferencia reducida induce una respuesta más circunscrita, lo cual reduce el efecto del programa en la reducción de la pobreza también a más largo plazo.
- 1.12 Mucho menos es lo que se sabe acerca de la efectividad, la eficiencia y el impacto de los programas de asistencia social no basados en la transferencia de dinero financiados por el gobierno federal, incluido el programa postescolar que forma parte del PETI. La mayor parte de dichos servicios de hecho se descentralizaron y la participación y la supervisión sociales aumentaron con el establecimiento de consejos a todos los niveles de gobierno en los que están representadas organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la descentralización de servicios, en sí misma, dio lugar a la proliferación de distintos modelos de prestaciones a falta de normas federales y frente a la fragmentación de las intervenciones.

## C. Estrategia del gobierno

- 1.13 El Gobierno de Brasil ha formulado una nueva política sectorial concebida para reducir la actual fragmentación institucional y sectorial, promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos y ampliar la cobertura del sistema de protección social. En enero de 2004 se estableció el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre, que ha reunido bajo su ámbito a los ministerios de asistencia social y seguridad alimentaria, así como la secretaría ejecutiva responsable del nuevo programa de transferencia de dinero, titulado *Bolsa Família*, que anteriormente estaba bajo el ámbito de la Presidencia. Dicho ministerio es responsable de la coordinación y ejecución de políticas intersectoriales para promover la inclusión social y erradicar la pobreza y el hambre.
- 1.14 El *Bolsa Família*, lanzado en 2003 y promulgado con fuerza de ley en enero de 2004, reúne en su ámbito a los programas *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, *Cartão Alimentação* y *Auxílio-Gás*; en cambio, el PETI permaneció como esfera separada en vista de su carácter correctivo antes que preventivo. El *Bolsa Família* representa la iniciativa gubernamental más importante en materia de reducción de la pobreza y constituye la base del sistema de protección social reformado. Ofrece un beneficio fijo de R\$50 a familias ubicadas por debajo del umbral de pobreza extrema y un beneficio variable de R\$15 por mes para mujeres embarazadas y con lactantes, así como niños de hasta 15 años de edad, hasta un máximo de tres personas, para todas las familias ubicadas por debajo del umbral de pobreza. La participación está condicionada a la asistencia a la escuela y la realización de visitas por parte de las mujeres embarazadas y todos los niños de la familia para recibir atención de salud. Este diseño mantiene muchas de las características de los programas anteriores, al tiempo que aborda sus deficiencias por medio de un enfoque multisectorial integrado y la aplicación de condicionalidades a toda la familia. Además, el nuevo programa aumenta el nivel medio de los beneficios, llevándolo del monto aproximado de R\$24 que tenía bajo el programa *Bolsa Escola* a unos R\$72.
- 1.15 La unificación de distintos programas bajo el *Bolsa Família* también tiene por objeto fomentar la eficiencia y una mejor focalización. La correspondiente inscripción se realiza a través del *Cadastro Único* o *CadÚnico* (registro único), sistema nacional que identifica y registra beneficiarios potenciales, establecido originalmente en 2001 pero poco utilizado hasta ahora debido a que distintos programas ya tenían sus propios sistemas. El empleo de un solo registro permitirá eliminar la duplicación de beneficios y reducir costos administrativos. La adopción del *CadÚnico* para el programa *Bolsa Família* también originó distintas medidas para mejorarlo, incluidos la verificación con otras bases de datos gubernamentales y el hecho de haberse dado acceso a los datos a los estados y los municipios, que pueden realizar sus propios controles y utilizar la información para la planificación y gestión de programas locales dirigidos a los pobres.

- 1.16 La unificación de contratos separados con la Caja Económica Federal (*Caixa Econômica Federal*, o CEF)<sup>2</sup> para la realización de pagos automáticos directamente a los beneficiarios ya se ha traducido en grandes ahorros administrativos, del orden de los R\$93 millones por año. La inscripción en el PETI también se efectuará por intermedio del *CadÚnico* y los correspondientes pagos se harán directamente a las familias beneficiarias.
- 1.17 Además de reducir la fragmentación institucional y sectorial a nivel federal y promover una mayor eficiencia, la introducción del programa *Bolsa Família* tiene por objeto promover la coordinación a los niveles subnacionales por medio de convenios con estados y municipios, en cuyo marco los programas locales adoptan el mismo diseño los programas adoptan el mismo diseño y lo complementan financiando la expansión de la cobertura o incrementando los beneficios.
- 1.18 La estrategia sectorial del gobierno reconoce que por sí solas las transferencias de dinero no alcanzan a responder a los riesgos afrontados por las familias pobres y vulnerables. En materia de prestaciones básicas de salud y educación se están realizando importantes reformas de política, además de inversiones, para ampliar la oferta y mejorar la calidad de dichos servicios, con apoyo del BID y del Banco Mundial. Ninguno de esos dos sectores debería de presentar obstáculos a la mayor demanda generada por el *Bolsa Família*. Además, el gobierno procura fortalecer la calidad de los servicios de asistencia social complementarios y reducir su fragmentación. Un aspecto fundamental de la estrategia es la consolidación y expansión del Programa de Apoyo Integral a la Familia (*Programa de Apoio Integral à Família*, o PAIF), que brinda y facilita acceso a servicios sociales centrados en la célula familiar por medio de centros de derivación de casos ubicados en barrios pobres. Dicho programa resulta crucial para identificar, verificar y abordar las necesidades no dinerarias de las familias y grupos vulnerables, promoviendo su inclusión social y su autonomía. Asimismo, el gobierno sigue teniendo un firme compromiso en favor del mejoramiento del programa postescolar que constituye una parte fundamental del PETI.

#### **D. Estrategia del programa**

- 1.19 El programa propuesto brindará respaldo a la racionalización, consolidación y expansión del sistema brasileño de protección social, que tiene como elemento medular el programa de transferencias condicionales de dinero *Bolsa Família*, recientemente unificado. El respaldo del Banco le permitirá al gobierno ampliar la cobertura de dicho programa a todas las familias elegibles, en forma eficiente y eficaz, fortaleciendo al mismo tiempo programas complementarios y la capacidad del nuevo ministerio para diseñar y evaluar las políticas sociales y encargarse de su seguimiento. El apoyo del Banco es particularmente importante para fortalecer el PETI, programa de prestigio internacional para reducir el trabajo infantil, y el PAIF,

---

<sup>2</sup> La CEF es una institución de ahorro federal, cuya red cubre todos los municipios brasileños.

innovador programa dirigido a las familias vulnerables. Al mismo tiempo, la participación del BID en lo que probablemente se convierta en el mayor programa de transferencias condicionales de dinero en América Latina ofrecerá una valiosa experiencia de aprendizaje que se podrá compartir con otros países de la región y fortalecerá asimismo el papel del liderazgo del Banco en la implantación de sistemas de protección social innovadores.

- 1.20 El préstamo de inversión propuesto se articularía con enfoque sectorial amplio según lo aprobado con el documento GN-2330-6 y utilizaría mecanismos de financiamiento tanto mancomunados como no mancomunados (véanse los párrafos 2.18 y 2.19 y el Capítulo III), lo cual debería de aumentar al máximo el sentido de identificación y el impacto del gobierno. Durante la preparación del proyecto se realizó una evaluación fiduciaria e institucional, velando por que las normas existentes sean satisfactorias como base para el empleo de financiamiento con recursos mancomunados, según lo descrito en el Capítulo IV<sup>3</sup>.

#### **E. Estrategia del Banco en el país y el sector**

- 1.21 Esta operación respalda los objetivos fundamentales de reducir la pobreza, promover la inclusión social y reducir la desigualdad, contenidos en la nueva estrategia de país del Banco con Brasil (documento GN-2327), considerada por el Comité de Programación del Directorio Ejecutivo el 4 de octubre de 2004. Asimismo, incorpora una de las lecciones importantes aprendidas de estrategias anteriores: la necesidad de centrarse en las grandes iniciativas ya incorporadas en el Plan plurianual (*Plano Plurianual*, o PPA) brasileño, como es el caso del programa *Bolsa Família*, para asegurar el sentido de identificación por parte del país.
- 1.22 La operación propuesta también es congruente con la estrategia del Banco para la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social (documento GN-1894-7), que describe a los programas de transferencia condicional de dinero como elementos esenciales de las políticas concebidas para combatir la pobreza estructural y la desigualdad. El Banco ha sido la mayor fuente de apoyo técnico y financiamiento para los programas de ese tipo en la región, incluidos los de México, Honduras, Nicaragua, Jamaica y Colombia, todos los cuales han sido objeto de rigurosas evaluaciones que demuestran sus resultados positivos en términos de aumento del consumo de los hogares e incremento del número de inscripciones escolares y del volumen de utilización de los servicios de atención de la salud, en forma eficaz en función de los costos.
- 1.23 Según ya se señaló, Brasil fue uno de los pioneros en la formulación y puesta en práctica de programas de transferencia condicional de dinero. Si bien hasta ahora el Banco no participó en el financiamiento directo de dichos programas en el país, ha

---

<sup>3</sup> Informe institucional y fiduciario: <http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=412230>

sido un viejo socio en la formulación y ejecución de políticas y programas sociales. Más concretamente, el préstamo de emergencia de 1999 para el Programa de reforma del sector social y protección social (1174/OC-BR) y el Programa sectorial de 2001 para el establecimiento de capital humano (1378/OC-BR) ofrecieron protección presupuestaria y trazaron metas para la expansión de determinados programas, incluidos el *Bolsa Escola* y el PETI, respaldaron medidas para mejorar la focalización y la calidad de servicios en los distintos sectores sociales y brindaron asistencia en la elaboración de sistemas de seguimiento y metodologías de evaluación. Esta operación se basa en esas políticas y estudios pero da cabida al mismo tiempo a los cambios registrados recientemente en materia de política sectorial.

## **F. Coordinación con otros organismos**

- 1.24 En junio de 2004 el Banco Mundial aprobó un préstamo programático adaptable en respaldo del programa *Bolsa Família*, por un monto de US\$572,2 millones para el período 2004-2006 en modalidad de enfoque sectorial amplio; hay un segundo préstamo, por US\$520,2 millones, planificado para el período 2007-2008. En la primera fase se ponen en común con fondos del gobierno US\$551,5 millones tomados de los recursos del préstamo, para reembolsar 8,9% de las transferencias efectuadas en el marco del programa *Bolsa Família*<sup>4</sup>. El resto de los recursos del préstamo no se pone en común con otros fondos y se usará para proporcionar apoyo técnico para el mejoramiento del *CadÚnico*, los procedimientos para el seguimiento de las condicionalidades y el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación, así como para financiar los costos incrementales relacionados con la gestión y supervisión de proyecto.
- 1.25 El BID ha colaborado estrechamente con el Banco Mundial y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), que brindó apoyo técnico para el diseño del programa *Bolsa Família*. Los préstamos del BID y del Banco Mundial son complementarios. Concretamente, este último se centra exclusivamente en el *Bolsa Família*, mientras que el primero también respaldará otros programas de protección social y promoverá su articulación con el *Bolsa Família*. Se prevé que la colaboración entre ambos bancos, así como con otros donantes, proseguirá durante la ejecución del programa, incluido el uso compartido de los resultados de estudios y actividades financiados por todos los donantes.

---

<sup>4</sup> El informe de evaluación de proyecto del Banco Mundial se puede consultar en el siguiente sitio virtual: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2004/06/10/000160016\\_20040610095010/Rendered/PDF/285440orig.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2004/06/10/000160016_20040610095010/Rendered/PDF/285440orig.pdf)



## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del programa es el de reducir la transmisión de la pobreza de una generación a otra, por medio de la expansión y consolidación de un sistema de protección social centrado en el programa de transferencia condicional de dinero titulado *Bolsa Família*. Sus objetivos específicos son los de i) hacer extensiva la cobertura de dicho programa a todas las familias elegibles, de manera eficiente y eficaz; ii) evaluar y mejorar la calidad de los programas complementarios de protección social; iii) fortalecer el Ministerio de Desarrollo Social, de reciente creación, y la estructura de asistencia social descentralizada, especialmente en su base de recursos humanos.

### B. Estructura del programa

- 2.2 EL programa tiene dos componentes: transferencias condicionales de dinero y fortalecimiento institucional.

#### **1. Transferencias condicionales de dinero (US\$983,4 millones en recursos del préstamo)**

- 2.3 Este componente tiene por objeto respaldar la estrategia del gobierno de racionalizar anteriores programas de transferencia condicional de dinero ampliando para ello la cobertura del programa *Bolsa Família*, desde su nivel actual de aproximadamente 4,1 millones de familias, a junio de 2004, a 11,2 millones para 2007. Esa expansión está basada en la migración de las familias beneficiarias elegibles de los programas *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, *Cartão Alimentação* y *Auxílio-Gás*, eliminando duplicaciones conforme dichos programas se van eliminando gradualmente y colmando las carencias de cobertura al incorporarse nuevas familias elegibles. El componente también brindará respaldo al programa correctivo PETI, conforme se vayan recertificando sus actuales beneficiarios y se incorporen más niños elegibles, lo cual aumentará la cobertura prevista al respecto, pasando de 931.000 niños en 2004 a 1.200.000 para 2007. El préstamo financiará parcialmente las transferencias de dinero a los beneficiarios de ambos programas, a través del reembolso de gastos. El financiamiento será decreciente, de conformidad con la política de costos recurrentes del Banco: 16,5% de los gastos en 2005, 13% en 2006 y 9% en 2007.

#### **2. Fortalecimiento institucional (US\$15,7 millones en recursos del préstamo)**

- 2.4 El objetivo de este componente es fortalecer la capacidad del nuevo ministerio para desarrollar, instrumentar y evaluar el sistema de protección social integrado. Concretamente, el componente facilitará la expansión del sistema de identificación de beneficiarios (*CadÚnico*), el mejoramiento de programas y políticas

complementarios del *Bolsa Família* y la capacitación de personal dentro del Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y en toda la red de protección social.

**a. Respaldo al *CadÚnico***

- 2.5 El objetivo de este subcomponente es el de apoyar el mejoramiento y la expansión del registro único usado por los municipios para identificar los beneficiarios potenciales de los programas de protección social. El programa financiará parcialmente los costos municipales de la recertificación de los actuales beneficiarios del PETI, lo cual permitirá automatizar los correspondientes pagos, siguiendo una directiva de la institución de auditoría suprema de Brasil (el *Tribunal de Contas da União* [Tribunal de Cuentas de la Unión, o TCU]). Los recursos del programa también financiarán i) la determinación y aplicación de indicadores de calidad para el registro *CadÚnico* en el plano municipal, que le permitirá al Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre evaluar los procesos de inscripción y sus resultados a nivel local y tomar las medidas correctivas del caso; ii) el suministro de equipos de computadoras a los municipios más pobres para facilitar el proceso de inscripción de beneficiarios, sujeto a la celebración de convenios municipales con dicho ministerio para cumplir normas de calidad; iii) actividades de comunicación social, incluidos seminarios regionales y uno nacional para compartir prácticas óptimas en materia de inscripción, más difusión de las nuevas orientaciones del registro *CadÚnico*. Esas orientaciones incluyen el uso obligatorio de dicho registro para la inscripción en el *Bolsa Família* y el PETI, la aplicación de normas de calidad por el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre, el acceso municipal a la base de datos y la publicación obligatoria en Internet de los nombres de los beneficiarios.
- 2.6 El apoyo del BID al *CadÚnico* complementará las actividades financiadas por el Banco Mundial, entre las que cabe mencionar el establecimiento de un conjunto de indicadores para poder reemplazar al ingreso declarado por la propia persona como criterio para determinar la elegibilidad para el programa *Bolsa Família*<sup>5</sup>. El cuestionario del *CadÚnico* ya incluye distintas variables ajenas al ingreso que se pueden utilizar para determinar la vulnerabilidad socioeconómica de los hogares, y cuyo empleo está contemplado en la legislación. El Banco Mundial también está proporcionando asistencia técnica para adaptar los criterios de elegibilidad y los

---

<sup>5</sup> El ingreso declarado por la propia persona no se suele considerar como criterio fiable para la selección de beneficiarios, si bien la verificación con otras bases de datos, algo que ya se hace, se puede usar para validar las respuestas. Una auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas de la Unión en el estado de Rio Grande do Norte, usando dicha metodología, constató que el 12% del número total de hogares incluido no era elegible. Sin embargo, la auditoría no arrojó información sobre la magnitud de los errores de notificación ni el porcentaje de hogares elegibles excluidos.

mecanismos de recopilación de datos a las diferentes características culturales y étnicas de los grupos indígenas y las comunidades quilombolas<sup>6</sup>.

**b. Respaldo a políticas y programas complementarios**

- 2.7 El objetivo de este subcomponente es mejorar los aspectos del PETI no relacionados con las transferencias de dinero, al igual que otros programas de asistencia social que forman parte del sistema de protección social, como el PAIF. En el caso del PETI, se financiarán estudios cualitativos de programas para actividades escolares extraacadémicas en cinco regiones del país, partiendo de una sola metodología preensayada para la recopilación y el análisis de datos, adaptada a las circunstancias locales según sea necesario. Dichos estudios identificarán prácticas óptimas, proporcionarán información sobre normas de calidad para el diseño y la prestación de programas y sus correspondientes costos, y propondrán indicadores de seguimiento y evaluación. Los estudios se presentarán y debatirán en un seminario nacional con las partes interesadas pertinentes, para luego sistematizar sus resultados. Partiendo de esos aportes, se revisará el manual de operaciones del programa y se elaborará un conjunto de herramientas metodológicas; ambos elementos se difundirán a los coordinadores municipales del PETI y los encargados del seguimiento de los programas para actividades escolares extraacadémicas.
- 2.8 El programa también financiará una nueva ronda del suplemento de trabajo infantil de la encuesta nacional de hogares (Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios, o *Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios* – PNAD), realizada por última vez en el año 2001, que permitirá contar con nuevas cifras estimativas de la magnitud del problema y sus características, al igual que estudios actualizados sobre el impacto del PETI. Antes de que se lleve a cabo la encuesta en 2006, talleres con especialistas nacionales e internacionales que anteriormente hayan realizado investigaciones usando el suplemento de 2001 proporcionarán los conocimientos especializados necesarios para facilitar la revisión del cuestionario.
- 2.9 Al igual que en el caso de las actividades del PETI correspondientes al ámbito escolar extraacadémico, el programa financiará una evaluación del PAIF, que complementa al programa *Bolsa Família*, abordando las necesidades no dinerarias de las familias pobres y vulnerables, facilitando el acceso a los servicios sociales y otras actividades a través de centros ubicados en barrios vulnerables. Se realizarán estudios cualitativos en las cinco regiones del país para identificar prácticas óptimas y proporcionar material de aporte para definir normas de calidad y determinar los recursos financieros y humanos que se requieran. Asimismo, se llevará a cabo un estudio adicional para sistematizar las metodologías exitosas de trabajo con las familias vulnerables, incluidos los métodos internacionales, como el denominado *Chile Solidario*. Los estudios se presentarán en un seminario nacional para partes interesadas y conducirán a la revisión del manual de operaciones del PAIF.

---

<sup>6</sup> Los quilombolas son descendientes de comunidades de esclavos escapados.

- 2.10 Según se señaló en el Capítulo I, es poco lo que se sabe acerca de otros programas de asistencia social no basados en la transferencia de dinero, incluidos los ofrecidos por entidades privadas, dirigidos principalmente al niño, el anciano y el discapacitado. El programa financiará estudios de la red de organizaciones de asistencia social que proporcionará la base empírica para la formulación y racionalización de políticas y programas complementarios de inclusión social en el futuro. Concretamente, el programa financiará encuestas pormenorizadas de organismos de servicios sociales públicos y privados, con las que se obtendrán datos sobre los servicios proporcionados, su distribución geográfica, la infraestructura disponible, el perfil y las calificaciones de los recursos humanos disponibles, las fuentes de financiamiento y otra información estratégica pertinente para lograr un profundo conocimiento acerca del estado de la prestación de servicios sociales en el país. Además, el programa financiará un estudio para identificar las competencias y aptitudes requeridas para la prestación eficaz y eficiente de dichos servicios en Brasil. La información que arroje ese estudio se usará para definir una estrategia para la constante capacitación descentralizada a nivel local, dirigida a dar respuesta a la brecha entre aptitudes existentes y necesidades concretas.

### **c. Capacitación**

- 2.11 Este componente tiene por objeto mejorar la capacidad del país para diseñar, ejecutar, verificar y evaluar programas y políticas sociales. A nivel federal, estos cursos se usarán para fortalecer la capacidad institucional del nuevo Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre. Específicamente, el programa financiará la capacitación a corto plazo (de hasta cuatro semanas) en desarrollo social, redes de protección social, investigaciones operativas y métodos cuantitativos, así como diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de programas. Se ha identificado una lista preliminar de cursos, incluidos los ofrecidos por el INDES, el Instituto del Banco Mundial e instituciones brasileñas. Además, el programa financiará la capacitación de posgrado para personal de carrera en el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y visitas técnicas a países con experiencias exitosas en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de programas de protección social.
- 2.12 Asimismo, el programa financiará la capacitación de administradores de programas sociales (denominados *gestores sociais* en Brasil) a los niveles federal, estatal y municipal, lo cual es esencial para la modernización del sistema de protección social, sentando al mismo tiempo las bases para el establecimiento de una capacidad sostenible de suministro de capacitación en forma descentralizada. Ello se realizará en dos fases: i) formación de 120 capacitadores provenientes de instituciones privadas y públicas que busquen formar parte de una red de capacitación descentralizada para administradores de servicios, programas y proyectos sociales, bajo la coordinación de la Escuela Nacional de Administración Pública; y ii) capacitación descentralizada, impartida por las instituciones privadas

y públicas mencionadas en el inciso (i), para 1.600 altos directivos de programas sociales, provenientes de los 26 estados brasileños, capitales estatales, municipios de más de 100.000 habitantes y municipios más pequeños ubicados en regiones metropolitanas. Se prevé que, a la culminación del proyecto, esta experiencia se traducirá en el establecimiento de una red de instituciones a la que tanto el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre como los gobiernos estatales y municipales puedan recurrir para el suministro constante de capacitación a administradores de servicios sociales.

- 2.13 La capacitación responderá a la necesidad de elaborar normas conceptuales y metodológicas homogéneas que se puedan adaptar a las necesidades locales en materia de servicios sociales. El plan de estudio para el programa de capacitación de capacitadores, de 88 horas de duración, incluye módulos sobre la política nacional de asistencia social, en el marco del sistema de protección social propuesto, así como módulos centrados en temas tan dispares como ética y administración de programas sociales; administración y planificación estratégica; participación, asociaciones y toma de decisiones; administración de presupuestos, y diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas. El plan de estudio de la capacitación descentralizada para administradores sociales, de 160 horas de duración, abordará los mismos temas a un nivel más práctico y concreto. Los módulos incluirán temas como ética, equidad y derechos del usuario de servicios públicos; eficacia, eficiencia y transparencia en la administración pública; prestación de servicios públicos en forma descentralizada; prestación y financiamiento de servicios sociales; asociación y participación en la prestación de servicios sociales.

#### **d. Respaldo para la evaluación**

- 2.14 El objetivo de este componente es el de respaldar las actividades de evaluación emprendidas por el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre, que, concretamente, está diseñando una evaluación de impacto, de dos años de duración y carácter cuasi experimental, sobre la base de una encuesta longitudinal de beneficiarios y no beneficiarios del programa *Bolsa Família*. Para diferenciar los grupos de tratamiento y control, el diseño de la evaluación aprovecha el traslado de familias de la condición de no beneficiarias o de beneficiarias de otros programas a la de beneficiarias del *Bolsa Família*. Los datos de inscripción se obtendrán del *CadÚnico* y de la información a nivel municipal obtenida por el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre. Las variables dependientes que se consideran son el consumo y los gastos por hogar, el comportamiento de la familia con respecto a las condicionalidades del programa, y mediciones antropométricas. El Centro de Desarrollo y Planeamiento Regional (*Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional*, o CEDEPLAR) de la Universidad Federal de Minas Gerais será responsable de la labor de campo de la encuesta, financiada por el ministerio antedicho. Los recursos del préstamo financiarán consultores internacionales y talleres para brindar asistencia en el diseño, seguimiento y análisis de los resultados

de la evaluación, a cuya conclusión el BID financiará la divulgación de sus resultados.

- 2.15 Además, los recursos del préstamo brindarán respaldo para dos seminarios internacionales centrados en el seguimiento y la evaluación de determinados aspectos de los programas de protección social. Para dichos seminarios ya se han identificado tres ámbitos temáticos: i) seguimiento de condicionalidades; ii) evaluación de estrategias complementarias para promover la salida de los beneficiarios, y iii) seguimiento y evaluación de políticas sociales en sistemas descentralizados. Asimismo, el Banco financiará una evaluación final sobre la base de la verificación de los resultados previstos que se presentan en el marco lógico, según lo descrito en el Capítulo III. La evaluación verificará el efecto general del programa en las variables de pobreza y desigualdad y de educación.
- 2.16 **Administración del programa.** Dentro de los recursos del préstamo, se utilizarán aproximadamente US\$900.000 para financiar los costos incrementales relacionados con la administración del programa, según se describe en el Capítulo III.

### C. Costos y financiamiento

- 2.17 Se calcula que el costo preliminar del programa se cifra en aproximadamente US\$7.643 millones, de los cuales el BID financiará cerca de US\$1.000 millones. En el siguiente cuadro se resumen los costos del proyecto:

**Cuadro 2.1: Costos del proyecto (en US\$ millones)**

Componente	BID	Porcentaje de los costos totales del programa
<b>Componente 1. Transferencias de dinero condicionales</b>	<b>983,4</b>	<b>12,9%</b>
<b>Componente 2. Fortalecimiento institucional</b>	<b>15,7</b>	<b>100%</b>
A. Respaldo al <i>CadÚnico</i>	6,4	
B. Respaldo para políticas y programas complementarios	3,6	
C. Capacitación	5,2	
D. Respaldo para la evaluación	0,5	
<b>Administración y supervisión</b>	<b>0,9</b>	<b>100%</b>
Administración del programa	0,9	
<b>Total</b>	<b>1.000,0</b>	<b>13,1%</b>

- 2.18 **Modalidad de préstamo.** El equipo de proyecto propone que este préstamo de inversión se articule con enfoque sectorial amplio, según lo solicitado por el Gobierno de Brasil y lo ya adoptado en el préstamo paralelo del Banco Mundial. El programa propuesto comparte las principales características de los programas con

dicho enfoque financiados por otros donantes, a saber: i) existe un marco sectorial amplio convenido; ii) el gobierno ha impulsado el desarrollo de ese marco y el programa específico, movilizándolo y coordinando distintas fuentes de respaldo financiero y técnico; iii) interesados externos clave, incluidos el Banco, el Banco Mundial y el DFID, han colaborado con el gobierno en la elaboración del marco sectorial y el programa específico y han compartido información para asegurarse de que las intervenciones correspondientes sean complementarias; iv) los recursos globales trascienden el alcance de cualquier donante individual.

- 2.19 Bajo el programa con enfoque sectorial amplio propuesto, los recursos del BID se sumarán a los del gobierno para el primer componente, que no contempla la adquisición de bienes y servicios, y dependerán del marco fiduciario gubernamental para la administración financiera. La armonización del BID y el Banco Mundial con los sistemas nacionales disminuirán los costos de transacción relacionados con sistemas paralelos, previéndose asimismo que permita aumentar al máximo el sentido de identificación del gobierno y el efecto del programa. Los recursos para el segundo componente no se sumarán a los de otro origen, aplicándose las reglas estándar del Banco en materia de adquisiciones.

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Prestatario y organismo ejecutor**

- 3.1 El prestatario será la República Federativa de Brasil y el organismo ejecutor, el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre. Éste es la institución encargada de la formulación, coordinación, reglamentación, seguimiento y evaluación de las políticas y los programas federales en los ámbitos de desarrollo social, asistencia social, transferencia de ingresos y seguridad alimentaria, al igual que de la articulación de dichas políticas y programas con otros estamentos del gobierno y la sociedad civil.
- 3.2 La Escuela Nacional de Administración Pública será un organismo subejecutor, responsable de coordinar la capacitación centralizada de capacitadores y de coordinar y supervisar la capacitación descentralizada de capacitadores y administradores sociales (párrafo 2.12). Dicha escuela es una fundación autónoma desde el punto de vista financiero y administrativo, asociada con el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Administración, que por mandato se encarga de la promoción, el desarrollo y la ejecución de programas de capacitación para empleados públicos a nivel federal. Su participación asegurará la continuidad de las actividades de capacitación financiadas en el marco de esta operación, una vez agotados los recursos del préstamo.

#### **B. Ejecución y administración**

- 3.3 La ejecución y administración del programa estará a cargo de la estructura institucional del propio Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre, a través de su Secretaría Ejecutiva, lo cual es congruente con el programa de enfoque sectorial amplio. Dicha secretaría hará de enlace con el Banco. La supervisión general estará a cargo de un comité administrativo central encabezado por el Secretario Ejecutivo e integrado asimismo por tres de los actuales secretarios del ministerio: los de transferencia de ingresos (de la *Secretaria Nacional de Renda de Cidadania*; SENARC), asistencia social y evaluación y gestión de la información.

##### **1. Ejecución del componente 1: transferencias de dinero condicionales**

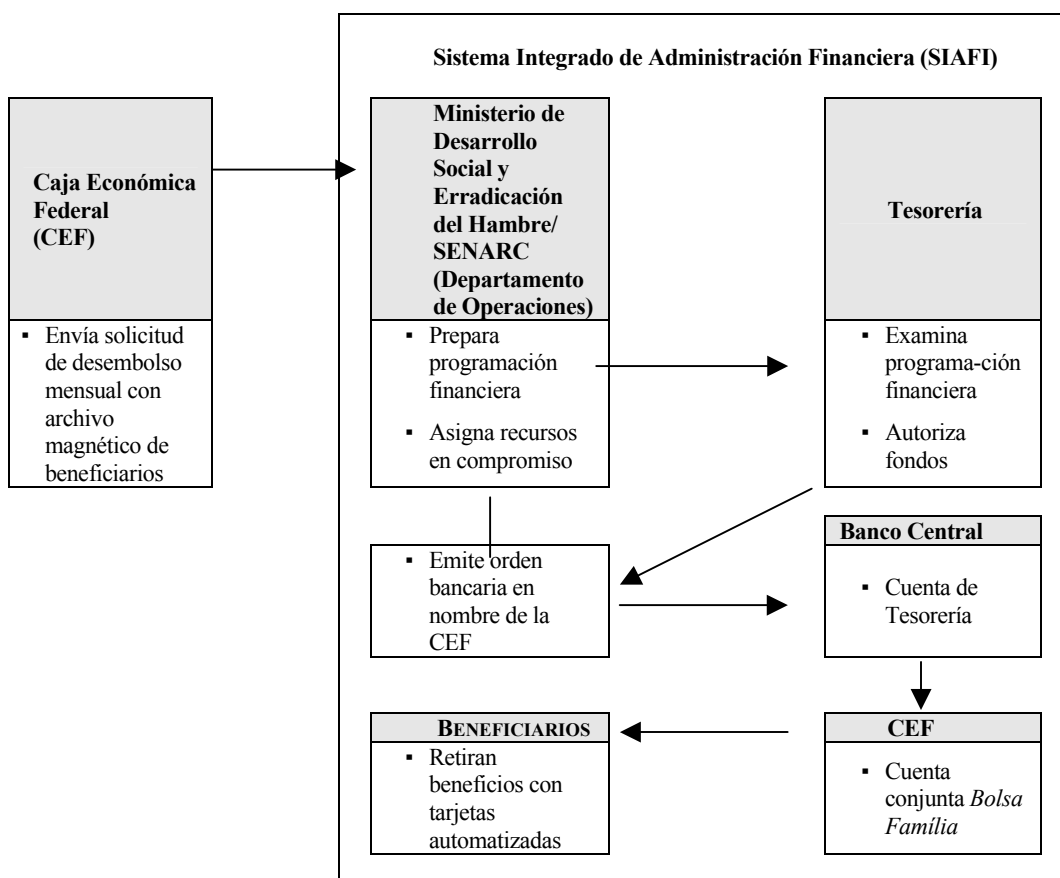
- 3.4 La ejecución del primer componente, financiado por medio de recursos mancomunados, estará a cargo de la SENARC de conformidad con los procedimientos de administración financiera y sobre la base de los mecanismos de control interno y externo incorporados en el sistema y establecidos originalmente en el marco de los anteriores programas de transferencia de dinero. En la Figura 1 a continuación se ilustra la corriente de fondos para el pago de beneficios en el marco



del programa *Bolsa Família*. El pago de beneficios del PETI para los inscritos en el *CadÚnico* sigue el mismo procedimiento.

- 3.5 Específicamente, el Departamento de Operaciones de la SENARC prepara la programación financiera mensual partiendo de la verificación de una lista de beneficiarios elegibles tomada del *CadÚnico* y procesada por la Caja Económica Federal; dicha programación se presenta a la Tesorería (*Secretaria do Tesouro Nacional* – STN) para el correspondiente análisis y autorización de fondos. Una vez dada la aprobación de la tesorería, la SENARC emite una orden bancaria, tras lo cual se transfieren fondos de la cuenta de la Tesorería en el Banco Central a la del *Bolsa Família* en la Caja Económica Federal. La programación financiera, el compromiso de fondos y la transferencia de recursos se registran a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (*Sistema Integrado de Administração Financiera*, o SIAFI). Los beneficiarios retiran sus beneficios utilizando tarjetas electrónicas en la sucursal más cercana de la Caja Económica Federal; si los beneficios no se retiran dentro de un plazo de 90 días, se remiten de regreso a la Tesorería.

Figura 1-. Proceso de pago



- 3.6 El Banco reembolsará mensualmente un porcentaje de los gastos del *Bolsa Familia* y el PETI, contra presentación de copias de la siguiente documentación, que sigue el flujo de recursos: i) solicitud de desembolso mensual de la Caja Económica Federal a la SENARC, en la que se detalla el número de familias y el pago correspondiente, y que está acompañada de un archivo magnético con información de los beneficiarios, por municipio, obtenida del *CadÚnico*, similar a una lista de nómina; ii) autorización del Secretario de la SENARC a la sección de coordinación general de presupuesto y finanzas de su Departamento de Operaciones, para que proceda a la transferencia de recursos a la Caja Económica Federal, y iii) declaración de compromiso de fondos de la SENARC y emisión por ésta de una orden de pago a la cuenta conjunta de la Caja Económica Federal registrada a través del Sistema Integrado de Administración Financiera, lo cual origina la transferencia de recursos a dicha caja. Esa documentación es congruente con la solicitada por el Banco Mundial en el marco del mecanismo del programa de enfoque sectorial amplio.
- 3.7 En el marco de los préstamos del BID y el Banco Mundial, el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre no estará obligado a hacer una conciliación entre las solicitudes de reembolso y los pagos reales efectuados mensualmente a los beneficiarios, visto el gran número y escaso monto de las transacciones. El control se efectuará ex post, a través de auditorías anuales (véase el párrafo 3.19), retomando el enfoque adoptado en otros programas de transferencia de dinero financiados por el Banco.

## **2. Ejecución del componente 2: fortalecimiento institucional**

- 3.8 Para la ejecución del segundo componente, la Secretaría Ejecutiva nombrará un coordinador técnico, proveniente de la plantilla del propio Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre. Dicho coordinador será responsable de la orientación técnica, el control de calidad y la supervisión de todas las actividades del programa y de la coordinación con otras unidades participantes de dentro y fuera del ministerio. Visto el gran número de actividades contempladas en el marco del componente, el coordinador técnico contará con el apoyo de un asesor técnico y un asistente, ambos a tiempo completo, más cuatro consultores también a tiempo completo, financiados con recursos del préstamo, responsables de la coordinación de las actividades de investigación, capacitación, divulgación y planificación de eventos.
- 3.9 El coordinador técnico también contará con el respaldo de un coordinador de operaciones, proveniente de la plantilla del propio Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre, quien será responsable de las adquisiciones, la gestión financiera y la administración del componente paralelo de asistencia técnica tanto del BID como del Banco Mundial. El director de operaciones recurrirá al actual personal del ministerio en sus departamentos Legal y de Planificación, Operaciones y Administración. Además, contará con el concurso de consultores a tiempo completo, quienes le brindarán asistencia en la realización de actividades de

conformidad con los procedimientos del BID y el Banco Mundial, según cuál sea la fuente de financiamiento. Concretamente, los recursos del programa del BID se usarán para contratar un especialista en adquisiciones y un asistente administrativo para asumir la carga de trabajo adicional generada por las actividades de fortalecimiento institucional. Además, un organismo especializado brindará apoyo adicional en cuanto a adquisiciones y a contratación de servicios de consultoría al ministerio. El gobierno financiará los cargos de dicho organismo con sus propios recursos, por lo cual dicha contratación no representa excepción alguna a las políticas del Banco.

### **3. Manual de operaciones**

- 3.10 Un manual de operaciones, actualmente en preparación con el organismo ejecutor, orientará la ejecución y se completará durante las negociaciones del préstamo. Entre otros aspectos, dicho manual cubre los siguientes: i) funciones y responsabilidades de las distintas unidades del Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y otros participantes del programa; ii) descripción detallada de todas las actividades del programa, incluidos los criterios de elegibilidad y especificaciones técnicas donde corresponda, los aspectos de ejecución y los calendarios, y iii) procedimientos de administración financiera y presentación de información.

### **C. Adquisición de bienes y servicios**

- 3.11 El componente 1 no comprende ninguna adquisición de bienes y servicios. En el marco del componente 2, las adquisiciones de esa índole se ceñirán a las políticas del Banco según se las exponga en los respectivos anexos del contrato de préstamo. El umbral para licitaciones internacionales es de US\$350.000 para equipos y US\$200.000 para servicios de consultoría. Bajo esta operación no se financiarán obras civiles.
- 3.12 El equipo de proyecto recomienda la contratación directa del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas para que lleve a cabo el suplemento especial sobre trabajo infantil de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios, correspondiente a 2006 (párrafo 2.8) y a la encuesta de organismos de servicios sociales (párrafo 2.10), de conformidad con la norma GS-403. Ese instituto es, dentro del gobierno federal, el organismo especializado responsable de todas las actividades de encuesta e investigación del sistema estadístico brasileño, incluidos los censos. En los sesenta años que lleva operando, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas ha acumulado ventajas institucionales y técnicas no equiparadas por otros institutos de investigación más pequeños y de creación más reciente, en lo atinente a la realización de encuestas nacionales anuales de hogares y encuestas periódicas sobre empleo y actividades industriales, agrícolas y empresariales, de conformidad con normas internacionales. El instituto es el único organismo del país con la capacidad y experiencia técnica para realizar operaciones de encuestas complejas como la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios, en términos de diseño y de

recopilación, procesamiento y análisis de datos en forma oportuna y eficaz en función de los costos. En el caso del suplemento de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas es el único organismo con capacidad para replicar la metodología de los dos módulos de trabajo infantil anteriores para obtener una serie cronológica congruente. En el caso de los estudios sobre la red de organizaciones de servicios sociales, dicho instituto se basará en su propio registro central de empresas y en su encuesta periódica sobre servicios municipales, a fin de realizar encuestas adaptadas especialmente para identificar, por primera vez, el perfil de la prestación de servicios sociales en el país por parte de entidades públicas y privadas.

#### **D. Condiciones del préstamo**

- 3.13 Antes del primer desembolso del financiamiento, el organismo ejecutor deberá presentar pruebas de lo siguiente: i) la entrada en vigor del convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Escuela Nacional de Administración Pública para la realización de las actividades de capacitación en los términos convenidos con el Banco; ii) los nombramientos de los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre que desempeñarán las funciones de los coordinadores técnico y de operaciones; iii) la aprobación del manual de operaciones, y iv) la entrada en vigor del convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y el organismo especializado que brindará asistencia en la contratación de servicios en los términos convenidos con el Banco.
- 3.14 Serán de aplicación las siguientes condiciones especiales para la ejecución: i) suscripción y entrada en vigor de los convenios entre el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y los municipios, en los que se especifiquen las directrices para la recertificación de los beneficiarios del PETI y las responsabilidades de cada parte, antes de la recepción de recursos financieros por parte de dichos municipios; ii) la suscripción y entrada en vigor de los convenios entre el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y los municipios, en los que se cubran los términos y condiciones para la recepción de equipos, según lo especificado en el manual de operaciones, y iii) suscripción y entrada en vigor del (de los) convenio(s) entre el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas antes de la realización del suplemento de trabajo infantil de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios y la encuesta de organismos de servicios sociales.

#### **E. Reconocimiento de gastos**

- 3.15 Desde mediados de 2004, el programa *Bolsa Família* viene expandiéndose con rapidez merced a la incorporación de nuevas familias elegibles anteriormente no cubiertas por ningún programa. La cobertura del *Bolsa Família* aumentó de 4,1 millones de familias en junio de 2004 a 5,9 millones en noviembre, previéndose que llegue a los 6,5 millones de familias para fines de año. El Banco considerará la

posibilidad de otorgar financiamiento retroactivo por un monto máximo de US\$128 millones con cargo al préstamo y reconocer gastos del gobierno por un monto máximo de US\$641 millones para el programa *Bolsa Família*, para el período junio-diciembre de 2004, de conformidad con la política OP-504. El monto que se podrá cargar al financiamiento proporcionado por el Banco representa 16,5% del total de gastos en el *Bolsa Família*, porcentaje idéntico al que se reembolsará en 2005.

## F. Período de ejecución y calendario de desembolsos

3.16 El período de desembolso del préstamo será de 42 meses.

Calendario de desembolsos (en US\$ millones)					
Fuente de financiamiento	2004*	2005	2006	2007	TOTAL
BID					
Componente 1	128	345	292	218,4	983,4
Componente 2	0	5,5	7,6	2,6	15,7
Administración del programa	0	0,3	0,3	0,3	0,9
LOCAL	641	1.748	1.957	2.297	6.643
<b>TOTAL</b>	<b>769</b>	<b>2.098,8</b>	<b>2.256,9</b>	<b>2.518,3</b>	<b>7.643</b>

\* Gastos correspondientes a 2004, a desembolsarse en 2005.

## G. Estados financieros, controles internos y auditoría externa

3.17 El Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre, a través de la Secretaría Ejecutiva, será responsable de preparar y presentar al Banco las solicitudes de desembolso y la correspondiente justificación de gastos. En relación con los recursos desembolsados dentro del componente 1, que conformarán una cesta común con los del gobierno, el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre no estará obligado a mantener cuentas separadas para la administración de los recursos del préstamo y los de contrapartida. Los del préstamo se desembolsarán a la Tesorería para el reembolso de gastos en forma mensual, de conformidad con la documentación especificada en el párrafo 3.4. Los originales de estos documentos permanecerán en los archivos de dicho ministerio para su posible inspección por el BID o por auditores externos.

3.18 En relación con la administración de los recursos del proyecto correspondientes al componente 2, el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre mantendrá una cuenta bancaria separada y registros financieros y contables adecuados de los fondos del Banco para permitir la verificación de transacciones, la identificación de las fuentes y usos de los recursos y la preparación oportuna de estados e informes financieros. No se establecerá fondo rotatorio, sino que se empleará un mecanismo de reembolso.

- 3.19 El Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre, a través de la Secretaría Ejecutiva, preparará y presentará al Banco, dentro de los 120 días posteriores al cierre de cada ejercicio fiscal y de los 120 días posteriores a la fecha del último desembolso del financiamiento, los estados financieros auditados del programa, elaborados según procedimientos aceptables para el Banco. La auditoría externa estará a cargo de la Secretaría Federal de Control Interno (*Secretaria Federal de Controle* - SFC), según términos de referencia aprobados con anterioridad por el Banco (documento AF-400). Para los recursos mancomunados en el marco del componente 1, los estados auditados comprenderán la totalidad del programa *Bolsa Familia*, sin perjuicio de la fuente de financiamiento. La Secretaría Federal de Control Interno también deberá certificar que i) el monto total de recursos recibidos por la Caja Económica Federal para el programa *Bolsa Familia* se depositaron en la cuenta específica del programa, y que ii) por lo menos 85% de los recursos depositados mensualmente en dicha cuenta se desembolsaron a beneficiarios del programa. Si bien la fecha de presentación de los estados financieros anuales auditados será distinta para el BID y para el Banco Mundial, vista la diferencia entre sus ejercicios fiscales, el alcance de la auditoría de recursos en el marco del componente 1 se está armonizando.

## **H. Seguimiento y evaluación**

- 3.20 La experiencia de otros donantes en materia de programas de enfoque sectorial amplio aconseja llevar a cabo exámenes periódicos para analizar los recursos globales y asegurar la coordinación entre las entidades asociadas. El Banco realizará exámenes anuales para i) evaluar los avances en la cobertura de los programas *Bolsa Familia* y PETI; ii) estudiar las asignaciones presupuestarias para el programa *Bolsa Familia*; iii) analizar las mejoras técnicas en el *CadÚnico*, financiadas por el BID, el Banco Mundial y recursos locales; iv) evaluar los avances técnicos en la evolución de las distintas actividades financiadas en el marco del componente de fortalecimiento institucional, y v) verificar los avances hacia el cumplimiento de los indicadores de productos contenidos en el marco lógico. En el transcurso de esos exámenes anuales se podrán introducir al programa los ajustes que resulten necesarios, en consulta con todas las entidades asociadas.
- 3.21 El marco lógico<sup>7</sup> presenta indicadores sobre productos y resultados, convenidos y con un plazo de tiempo determinado. Si bien el Banco Mundial no exige la presentación de un marco lógico, el gobierno ha establecido y convenido con ambos bancos indicadores de productos en relación con la cobertura del *Bolsa Familia* y la eliminación gradual de otros programas de transferencia de dinero anteriores. Los indicadores de resultados presentados en el marco lógico se obtuvieron de una simulación ex ante realizada por el Banco Mundial por medio de

---

<sup>7</sup> <http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=417468>

un modelo de elección discreta elaborado por Bourguignon et al<sup>8</sup>, que se basa en un conjunto de hipótesis de comportamiento simplificadoras pero sólidas acerca de las decisiones de la célula familiar en materia de trabajo y escolaridad, así como sobre el grado de focalización de los programas. Dicho modelo, elaborado originalmente para el *Bolsa Escola*, se adaptó al *Bolsa Família* y se hizo objeto de una simulación usando datos provenientes de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios correspondiente a 2002.

- 3.22 Vista la utilización del programa de enfoque sectorial amplio, las actividades de evaluación estarán dirigidas al desempeño del programa *Bolsa Família* en su conjunto, sin perjuicio de la fuente de financiamiento. Los recursos del préstamo brindarán respaldo para una evaluación final basada en una verificación de los resultados previstos presentados en el marco lógico. Las estimaciones posteriores al programa verificarán los resultados simulados, usando los datos provenientes de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios correspondiente a 2007, con el debido control de factores exógenos, procurándose explicar las diferencias entre los resultados predichos y los observados.
- 3.23 Esta actividad complementará las evaluaciones del programa *Bolsa Família* que lleve a cabo el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre (párrafo 2.13) y las respaldadas por el Banco Mundial. Concretamente, éste está financiando el seguimiento de resultados y la evaluación del impacto del programa tanto en el plano territorial como en el de las familias. El análisis a nivel territorial medirá el posible efecto del programa *Bolsa Família* a escala socioeconómica amplia (por ejemplo, a nivel municipal o de zona regional) y su funcionamiento e interacciones con otros programas y servicios complementarios. El análisis a nivel de las familias evaluará el efecto del programa en las condiciones de vida de sus beneficiarios.

---

<sup>8</sup> F. Bourguignon, F.H.G. Ferreira y Philippe G. Leite, *Conditional Cash Transfers, Schooling and Child labor: Micro-simulating Brazil's Bolsa Escola Program*, World Bank Economic Review, vol. 17, No. 2, 2003.

## IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

### A. Evaluación fiduciaria

- 4.1 El BID se ha basado en la evaluación nacional de responsabilidad financiera llevada a cabo por el Banco Mundial en 2002 y en la evaluación fiduciaria efectuada para el programa *Bolsa Família*, así como en su propio análisis fiduciario e institucional, para asegurarse de que los sistemas nacionales utilizados en la cuenta mancomunada sean satisfactorios<sup>9</sup>. El foco estuvo puesto en la evaluación de la capacidad de administración financiera, dado que el componente financiado con recursos mancomunados no comprende adquisiciones. De dichas evaluaciones se desprende que el prestatario tiene procedimientos satisfactorios para administrar y contabilizar los gastos y las operaciones de los programas, así como sistemas internos y externos de control y auditoría adecuados, que son satisfactorios para el Banco. Específicamente, según se señala en la evaluación nacional de responsabilidad financiera, “el sistema brasileño de administración financiera pública brinda información fiable. Existen sistemas adecuados para manejar la recepción y utilización de fondos en el plano nacional y existe asimismo un gran nivel de transparencia fiscal... El riesgo tanto para los fondos del Banco [Mundial] como para los del país es bajo”.
- 4.2 Tanto la evaluación nacional de responsabilidad financiera como las evaluaciones fiduciarias de determinados programas analizaron los componentes del sistema de administración financiera de Brasil indicados a continuación, pertinentes para el programa *Bolsa Família*.

#### 1. Proceso presupuestario

- 4.3 Existe un marco jurídico bien establecido para la formulación, la ejecución y el seguimiento del presupuesto y para asegurar la transparencia fiscal. La elaboración del presupuesto es integral, con vínculos adecuados entre gastos de capital y gastos recurrentes, no existiendo fondos extrapresupuestarios. Para elaborar el presupuesto y hacer el seguimiento de su ejecución se utiliza un sistema de información presupuestaria centralizado que funciona bien. El sistema presupuestario incorpora una visión de futuro por medio de cuatro planes plurianuales, lo cual proporciona metas físicas y en cuanto a gastos, que se pueden usar como base para el diálogo con los socios del ámbito del desarrollo. El plan plurianual 2005-2008 se ha utilizado como base para la proyección de gastos y metas en la elaboración de los programas *Bolsa Família* y PETI.

---

<sup>9</sup> <http://opsws3.reg.iadb.org/idbdocswebservices/getDocument.aspx?DOCNUM=412230>. El Anexo 7 del documento de evaluación del proyecto contiene la evaluación efectuada por el Banco Mundial.



## **2. Ejecución presupuestaria**

- 4.4 La ejecución en términos de pagos en efectivo, seguimiento de flujos de efectivo y elaboración de estados financieros se realiza a través del Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas, sólido sistema centralizado de información sobre administración financiera que proporciona información fiable y oportuna sobre el gasto real. Según se señala en el Capítulo III, todos los pasos de los flujos financieros del programa *Bolsa Família* se registran a través del sistema antedicho, que permite el registro descentralizado de transacciones en línea. Los controles internos incorporados impiden la realización de gastos si no se cuenta con los recursos correspondientes y además permiten que quede documentación escrita de las auditorías.

## **3. Control interno**

- 4.5 La Secretaría Federal de Control Interno, que depende del Ministerio de Estado de Control y Transparencia, centraliza todas las funciones de control interno del poder ejecutivo, a excepción de los ministerios de la Presidencia, Relaciones Exteriores y Defensa, que tienen sus propias unidades de control interno. La secretaría antedicha tiene gran autonomía operativa, un personal profesional contratado por concurso y derecho jurídico de acceso a toda la información gubernamental disponible que necesita para desempeñar sus funciones. Utiliza procedimientos de auditoría ceñidos a normas internacionales. Una iniciativa reciente de la secretaría es la de la selección de entre 50 y 60 municipios por mes, mediante un sistema de lotería, en que se examinan todos los programas financiados por el gobierno federal. Los resultados de las auditorías y los informes de inspección se publican por Internet dentro de un plazo de 60 días. La Secretaría Federal de Control Interno ha identificado al programa *Bolsa Família* como una de sus prioridades, razón por la cual se lo cubre en las auditorías mensuales antes mencionadas. Éstas han incluido verificaciones puntuales de los procedimientos de control interno de los municipios y las reuniones correspondientes, así como la verificación de pequeñas muestras de beneficiarios.
- 4.6 Las funciones de la Secretaría Federal de Control Interno también incluyen las auditorías de programas financiados por instituciones crediticias multilaterales; así, el organismo ha actuado como auditor independiente de varios préstamos financiados por el BID, observando en forma satisfactoria las normas y los procedimientos exigidos por el Banco. El programa actual seguirá esa práctica.

## **4. Control externo**

- 4.7 El control externo es responsabilidad del Tribunal de Cuentas de la Unión, que es la suprema institución auditora de Brasil y que está subordinado al poder legislativo. Dicho tribunal tiene autonomía administrativa y financiera y personal profesional; además, en la realización de sus actividades utiliza normas reconocidas internacionalmente. Es miembro de la Organización Internacional de Instituciones

Supremas de Auditoría. Si bien es independiente de la Secretaría Federal de Control Interno, el Tribunal de Cuentas de la Unión otorga prioridad al examen de casos en los que dicha secretaría ha detectado irregularidades, y tiene facultades jurídicas para enjuiciar irregularidades, aplicar sanciones y elevar casos al Procurador General para su ulterior investigación legal. El mandato básico del tribunal es el de verificar el empleo correcto de las partidas presupuestarias, a través de auditorías financieras, pero en consonancia con las nuevas tendencias en materia de control externo amplió hace poco su ámbito de acción para incluir las auditorías de operaciones, destinadas a evaluar el desempeño de determinados programas, con apoyo técnico del DFID. Se han realizado, y colocado en Internet, auditorías de operaciones del PETI, el *CadÚnico* y otros programas sociales<sup>10</sup>.

## **B. Viabilidad institucional**

- 4.8 Si bien el ministerio a cargo del nuevo programa es una institución de creación reciente, los riesgos que ello supone se ven atenuados por distintos factores. Ante todo, muchos de los funcionarios profesionales de dicho ministerio, incluidos los de las áreas de finanzas y administración, son empleados públicos de carrera que antes trabajaban en el ex Ministerio de Asistencia Social. En segundo lugar, el programa *Bolsa Família* surgió de la fusión de cuatro programas anteriores que operaban en forma satisfactoria y exhibían resultados positivos, según lo demostraron rigurosas evaluaciones. Si bien el ministerio es nuevo, el *Bolsa Família* se basa en instrumentos que ya utilizaban los programas anteriores de transferencia condicional de dinero que éste ha reemplazado, incluido el pago directo automatizado a los beneficiarios a través del sistema bancario. En tercer lugar, las actividades financiadas en el marco del segundo componente se han seleccionado cuidadosamente para fortalecer la capacidad del Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre dentro del período de ejecución. Para asegurarse de que dichas actividades se ejecuten con éxito, el programa está reforzando el equipo de funcionarios del ministerio encargados de la operación, secundándolo con un grupo de consultores a tiempo completo para que brinde asistencia en torno a los temas técnicos y de operaciones.
- 4.9 La Escuela Nacional de Administración Pública, organismo coejecutor de las actividades de capacitación, tiene amplia experiencia en la programación, entrega y evaluación de programas de capacitación en los 27 estados, incluidos los respaldados por anteriores operaciones financiadas por el Banco. A su vez, si bien no es organismo coejecutor, la Caja Económica Federal tiene un papel fundamental en la instrumentación del programa *Bolsa Família*. Dicha caja cuenta con más de un siglo de experiencia en materia bancaria a los niveles federal, estatal y municipal, y actúa como agente financiero del gobierno para varios programas sociales, vista su amplia red de casi 14.000 puntos de pago en todo el país.

---

<sup>10</sup> Véase <http://www.tcu.gov.br/AvaliaçãoDeProgramasDeGoverno>

### **C. Viabilidad financiera**

- 4.10 El aumento previsto del número de beneficiarios, para pasar de 6,5 millones de familias a fines de 2004 a una cobertura plena de 11,2 millones de familias para fines de 2006, ya está contemplado en el plan plurianual del gobierno para el período 2005-2008, con un incremento de los recursos presupuestarios planificados, para pasar de R\$5.100 millones en 2005 a R\$8.700 millones en 2008. El aumento de gastos representa aproximadamente 0,3% del PIB, lo cual se podría compensar con los ahorros previstos en razón de la reforma del sistema público de pensiones, que según las proyecciones se situarían en un nivel anual del 0,4% del PIB, al tiempo que se contribuiría a un aumento del carácter progresivo del gasto social. Además, es importante señalar que el gasto de Brasil en materia de asistencia social, situado aproximadamente en el 0,7% del PIB en 2002, estaba por debajo del promedio latinoamericano, igual al 1,2% del PIB, y muy por debajo del de la OCDE, igual al 3,1%.

### **D. Impacto ambiental y social**

- 4.11 El programa no financiará ninguna inversión física, por lo cual no incidirá directamente en el medio ambiente. Su efecto social será importante, expresado en términos de reducciones de la pobreza, la desigualdad, las tasas de repetición escolar y la proporción de niños que no asisten a la escuela, según se muestra en el marco lógico. Específicamente, simulaciones ex ante indican que el efecto redistributivo directo del programa conducirá a una reducción de cuatro puntos porcentuales en la tasa de pobreza y más de seis puntos porcentuales en la de pobreza extrema. La microsimulación sugiere asimismo que la proporción de niños que no asisten a la escuela se reduciría, pasando del 5,2% al 4,5%, mientras que la tasa de repetición tendría una caída del 6%.
- 4.12 Se prevé que el programa tendrá un efecto positivo en la condición de la mujer en el hogar y en la comunidad, dado que los pagos correspondientes al *Bolsa Família* se hacen preferentemente a la mujer de la familia, estrategia ésta que ha dado resultados positivos en anteriores programas de transferencia condicional de dinero, tanto en Brasil como en otros países de la región.
- 4.13 El Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre es consciente de la necesidad de adaptar el diseño de su sistema de protección social a las características particulares de las comunidades indígenas y quilombolas. En conjunción con la preparación del programa del Banco Mundial<sup>11</sup> se realizaron consultas con distintas comunidades, lo cual permitió identificar estrategias para orientar la expansión del programa en forma culturalmente adecuada, incluidas la utilización de agentes locales capacitados para inscribir beneficiarios y la

---

<sup>11</sup> El programa del Banco Mundial titulado *Brazil - Bolsa Família: Indigenous Peoples Plan* está en la siguiente página virtual: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2004/05/14/000012009\\_20040514153218/Rendered/PDF/IP850rev.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2004/05/14/000012009_20040514153218/Rendered/PDF/IP850rev.pdf)

adaptación de los criterios de elegibilidad, especialmente en cuanto a la definición de la célula familiar. A principios de 2004, bajo la égida de la Presidencia, se inició un diálogo con representantes de comunidades indígenas y otros grupos poblacionales específicos, en relación con su inclusión en el programa *Bolsa Familia*. Se están contemplando varios casos posibles para su inclusión, haciéndose especial hincapié en el establecimiento de una asociación con el Departamento de Salud de los Indígenas, dependencia del Ministerio de Salud, vista su experiencia. Asimismo, se seguirán elaborando y ejecutando estrategias específicas con respaldo del préstamo paralelo del Banco Mundial.

**E. Clasificación en materia de equidad social y de inversiones focalizadas en la pobreza**

- 4.14 El sistema de protección social respaldado por el programa está dirigido a familias situadas por debajo del umbral de pobreza, por lo cual la operación se califica a la vez como iniciativa de aumento de la equidad social y como inversión focalizada en la pobreza, utilizando el criterio del recuento de beneficiarios. El prestatario no utilizará el 10% de financiamiento adicional.

**F. Riesgos**

- 4.15 El análisis fiduciario e institucional realizado en el transcurso de la preparación del proyecto confirma su viabilidad, según lo resumido en el siguiente análisis de riesgos:

**Cuadro 4.1**

<b>Naturaleza del riesgo</b>	<b>E</b>	<b>S</b>	<b>M</b>	<b>B</b>	<b>Comentarios/Factores atenuantes</b>
<b>1. Riesgos propios del programa</b>					
Elementos específicos del país				X	La legislación, los sistemas de preparación y ejecución presupuestaria y los controles financieros internos y externos son adecuados
Elementos específicos de la entidad (Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre)		X			El Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre es una institución nueva. El Banco Mundial y el BID están financiando actividades de fortalecimiento institucional
Focalización		X			El Banco Mundial y el BID están proporcionando asistencia técnica para mejorar la recopilación de datos en el plano municipal y establecer normas de calidad
<b>2. Riesgos relacionados con los mecanismos de supervisión y control</b>					
Administración financiera y contable				X	Empleo de sistemas existentes adecuados para el procesamiento y registro de transacciones (SIAFI)
Auditorías internas y externas				X	Función desempeñada en forma adecuada por la SFC
Control externo				X	Función desempeñada por el TCU.
Control social				X	Lista de familias beneficiarias, por municipio, publicada en Internet

E: elevado; S: sustancial; M: mediano; B: bajo

- 4.16 Además del riesgo relacionado con el hecho de que el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre es un organismo nuevo, el otro riesgo importante identificado se relaciona con el instrumento de focalización. Según se analiza en el Capítulo II, la inscripción en el *Bolsa Familia* y otros programas sociales focalizados se basa en el ingreso notificado por la propia persona, que se considera como criterio de focalización inadecuado, conducente a pérdidas indebidas en los beneficios correspondientes. En segundo lugar, la inscripción es responsabilidad de los municipios, ámbito en el que especialmente los más pequeños y más pobres pueden carecer de los recursos necesarios para realizar la labor con eficacia. En tercer lugar, especialmente en los municipios pequeños y pobres, el riesgo de inscripción fraudulenta de familias no elegibles puede ser elevado, si bien el Tribunal de Cuentas de la Unión no ha detectado ninguna práctica generalizada de utilización clientelística del *CadÚnico*. Esos riesgos se ven atenuados por distintas medidas tomadas por el gobierno con asistencia tanto del BID como del Banco Mundial. El BID está financiando el suministro de equipos de computación a municipios pobres y la definición a implantación de indicadores de calidad para el

*CadÚnico*, merced a lo cual el Ministerio de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre podrá evaluar los procesos y resultados de inscripción en el plano local y tomar las medidas correctivas del caso. Por su parte, el Banco Mundial está financiando la capacitación en materia de métodos de recopilación de datos y aplicación de cuestionarios, para los municipios de menos solidez. Además, está financiando la elaboración de un conjunto de indicadores que podrían reemplazar como criterio de focalización al ingreso notificado por la propia persona.