



*La línea de la extrema pobreza del Plan Brasil sin Miseria tiene varias aplicaciones: el diagnóstico inicial de la población extremadamente pobre en todo el país, el seguimiento de la trayectoria de la tasa de la extrema pobreza año a año y la selección del público beneficiado por las iniciativas del Plan.*

*Según el Compendio de Mejores Prácticas en Medición de la Pobreza (página 141), en los países de baja renta per cápita, donde la población es predominantemente rural y la economía de mercado está menos desarrollada, el uso del enfoque de las privaciones (multidimensional) es más adecuado que el de las líneas monetarias. En cambio, en los países con gran proporción de población urbana y gran economía de mercado, las líneas de la pobreza absoluta pueden ser más pertinentes.*

*Brasil se encaja en el segundo caso. El enfoque unidimensional propicia una buena aproximación a las diversas dimensiones de la situación de la pobreza del público objetivo. A la vez, la línea monetaria tiene la ventaja de la simplicidad y de la transparencia, facilitando su seguimiento por la sociedad. Pero eso no significa que el Plan Brasil sin Miseria deje de lado tanto la actuación como las mediciones desde un punto de vista multidimensional.*

## Definición de la línea

A lo largo de los años, ha habido diversas tentativas de establecer una metodología y una línea oficial de la pobreza en Brasil, con la formación de grupos de trabajo y comisiones técnicas dedicadas a esa tarea. Ninguna de esas iniciativas condujo a un consenso. Pero al dar inicio al diseño del Plan Brasil sin Miseria, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) se deparó con la necesidad de definir una línea de la extrema pobreza que le sirviera de parámetro.

Teniendo en cuenta que ninguno de los enfoques se reconoce por consenso como mejor que los demás, al presentar cada uno sus ventajas y sus limitaciones, y a sabiendas del tiempo y de la energía invertidos anteriormente en tentativas fallidas de establecer una línea — precisamente por haber participado en esas tentativas —, el ministerio entendió que necesitaría ser lo más pragmático posible. Dejó de lado la idea de crear una nueva comisión técnica en busca de un consenso para definir y medir la pobreza, y decidió concentrar sus esfuerzos en la definición de la política pública para la superación de la extrema pobreza.

En cuanto a la decisión sobre la línea, se optó por recurrir a una de las alternativas previamente disponibles, y se tomó como principal parámetro para el Plan la línea de la extrema pobreza del Programa Bolsa Familia, que en el momento del lanzamiento del Plan Brasil sin Miseria (junio de 2011) era de R\$ 70 mensuales por persona. Así, las líneas de la extrema pobreza del Plan Brasil sin Miseria y del Programa Bolsa Familia, aunque vengan definidas por normas diferentes, han caminado juntas. Uno de los principales motivos es el aprovechamiento de las sinergias entre las acciones del Plan: el uso compartido del sistema de pagos del Bolsa Familia (que atiende a otros programas del Brasil sin Miseria, como el Bolsa Verde), por ejemplo, no conllevaría las mismas ganancias de eficiencia si hubiera una pluralidad de líneas, lo cual dificultaría mucho su operación.

Aunque no exista un criterio de reajuste periódico para la línea del Brasil sin Miseria, ambas líneas (la del Brasil sin Miseria y la del Bolsa Familia) fueron reajustadas en 2014 en R\$ 77 mensuales per cápita, dada la necesidad de actualizar su capacidad adquisitiva.

## Diagnóstico de la extrema pobreza

Una vez establecida la línea de la extrema pobreza en R\$ 70 per cápita mensuales, se aplicó esa línea a los resultados del Censo de 2010, lo que proporcionó datos sobre la dimensión, la localización y las características socioeconómicas de la población con renta por debajo del nivel de la extrema pobreza.

Así, se pudo verificar, por ejemplo, que casi la mitad de las personas extremadamente pobres de Brasil vivían en áreas rurales, pese a que esas áreas concentran solo el 15% de la población brasileña. Eso hizo hincapié en la importancia de establecer estrategias diversas para la población del campo en el Plan Brasil sin Miseria.

En cuanto a los grupos de edad, el Censo mostró que era necesario prestar una atención especial a los niños y adolescentes, pues más de la mitad de los extremadamente pobres tenían menos de 19 años, y cuatro de cada diez tenían hasta 14 años. El Censo también aportó datos sobre el acceso al agua en las zonas rurales, la incidencia de analfabetismo y otros factores, que contribuyeron a definir las estrategias del Plan Brasil sin Miseria.

## Seguimiento de la evolución de la tasa de extrema pobreza

Aunque no proporcione datos desagregados a nivel municipal, como el Censo, la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD) se realiza anualmente, lo que posibilita un seguimiento anual de la evolución de la tasa de extrema pobreza, que se basa en el parámetro de la línea de extrema pobreza. Para ese seguimiento, el Plan Brasil sin Miseria descuenta el efecto de la inflación. De esa manera, incluso en los periodos en que no se produjo un reajuste de la línea, la actividad de monitoreo de la evolución de la extrema pobreza no se ve perjudicada.

## Selección del público prioritario

Más que medir la extrema pobreza, la misión del Plan Brasil sin Miseria era superarla. El Registro Único para Programas Sociales es la única fuente de datos que cuantifica, localiza y califica a los brasileños más pobres, permitiendo a los poderes públicos actuar para disminuir su pobreza, en las diversas dimensiones en que se manifiesta.

El público considerado como prioritario para el Brasil sin Miseria en el Registro Único eran los miembros de familias extremadamente pobres. El Registro Único dispone de datos completos sobre cada una de las familias registradas, actualizadas a lo sumo cada dos años, lo cual permite saber quiénes son, dónde viven, el perfil educativo de cada uno de sus miembros, su perfil de trabajo y renta, sus principales gastos, las características de construcción de los hogares, si tienen acceso a servicios como los de electricidad, saneamiento y recogida de basura, si la familia forma parte de grupos tradicionales o específicos (como indígenas y quilombolas), y otras informaciones.

## El público del Plan más allá de la extrema pobreza

La informalidad es una de las principales facetas de la inserción precaria de la población más pobre en el mundo laboral. Dicha precariedad hace que la renta sea, no solo muy baja, sino

también bastante inestable. Esa reconocida volatilidad de la renta de los más pobres es uno de los motivos para que la línea de la extrema pobreza no delimite a todos los beneficiarios del Brasil sin Miseria, sino a su público prioritario. Si la inestabilidad de la renta hace que las familias transiten entre las situaciones de extrema pobreza y pobreza, excluir a una familia pobre de una acción hoy puede significar tener una familia extremadamente pobre sin cobertura el día de mañana. Además, quien está por encima de la línea monetaria puede sufrir privaciones en otras dimensiones que, sumadas, pueden configurar una situación de extrema pobreza desde un punto de vista multidimensional.

---

### Los diversos públicos del Brasil sin Miseria

La línea del Brasil sin Miseria es una referencia que no excluye de muchas de las acciones del Plan a quien está por encima de ella. De lo contrario, el carácter arbitrario inherente a las líneas de la pobreza se vería exacerbado, lo que permitiría, por ejemplo, que una diferencia de R\$ 1 en términos de renta per cápita dejara a una familia fuera de una acción con potencial para mejorar mucho su vida.

En el Plan Brasil sin Miseria hay acciones destinadas a los extremadamente pobres, otras a los pobres y otras a todas aquellas personas vulnerables a la pobreza debido a algún tipo de privación que sufren, en general explicitada a los poderes públicos por los datos disponibles en el Registro Único o por el cruce de datos del Registro con los de otros registros administrativos.

Así, los recursos de Fomento a Actividades Productivas Rurales se destinaron a agricultores familiares extremadamente pobres de la región del semiárido brasileño, y los beneficios del Programa Bolsa Verde se reservaron al público extremadamente pobre que reside en áreas que deben ser preservadas debido a sus activos ambientales.

Por su parte, el Bolsa Familia y el adicional otorgado a los municipios por niños pobres matriculados en guarderías están vinculados a la situación de pobreza, en el segundo caso con foco en el público infantil.

Por último, el *Pronatec* es un ejemplo de programa que destinado prioritariamente al público joven y adulto con perfil de baja renta del Registro Único que quiere entrar al mundo laboral o mejorar su inserción en él.

En suma, estamos hablando de grupos de renta diferentes y distintos tipos de público, pero todos ellos con algún grado de vulnerabilidad a la situación de pobreza más severa, que ha de evitarse a toda costa.

---

### Actuación multidimensional

Conjugando el uso de las líneas (de la extrema pobreza y de la pobreza) y del Registro Único (que apunta a la renta y a muchas otras dimensiones de las privaciones), el Plan Brasil sin Miseria puede actuar de manera multidimensional, basándose en las características verificadas en el público que se va a atender. Así, el Brasil sin Miseria no se limita a las personas que sufren las formas más severas de pobreza, aunque estas sean su público prioritario.

El uso de la información procedente del Registro Único y de cruces del Registro con otros registros administrativos para seleccionar el público de diversas acciones del Plan Brasil sin Miseria permitió ofrecer un enfoque mejorado, que tiene en cuenta una serie de privaciones

más allá de la renta. O sea, incluso usando una línea de la extrema pobreza unidimensional (monetaria), resultó posible diseñar una estrategia multidimensional, y actuar de esa forma.

**Este texto se ha basado en el siguiente artículo:**

FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.