

Gestión de Programas Sociales en Brasil

Ceres Prates

Octubre, 2006

Índice

1. La Federación Brasileña
2. Modelo de Gestión en Salud
3. Modelo de Gestión por Convenios
4. Modelo de gestión por transferencia de renta
5. Convenio Único de Asistencia Social en São Paulo

La Federación Brasileña

- Características: Federación compuesta por 27 Estados y 5.560 municipalidades
- Constitución Federal de 1988:
 - Estados y municipalidades son autónomos: relaciones verticales independientes
 - Gran parte de las acciones en políticas públicas son de responsabilidad compartida o común a los tres niveles de gobierno.
- Esa autonomía permite a los estados y a las municipalidades el desarrollo de una agenda propia, independiente del nivel federal, incluso en el área social

La Federación Brasileña (cont.)

- Conclusión: todos los actores que componen la federación pueden implementar políticas en los áreas de salud, educación, asistencia social, habitación y saneamiento
- (pero ningún de ellos tiene la obligación de implementar políticas en esos áreas)
- En el inicio de los 1990, la distribución de las responsabilidades por las políticas en el área social era menos derivada de las disposiciones constitucionales y más de cómo esas acciones eran históricamente organizadas y ofrecidas.

Modelo de Gestión en Salud

- La unión (el nivel federal de gobierno) tiene la responsabilidad de formular y financiar la política nacional de salud, además de coordinar las acciones intergubernamentales
- Los gobiernos estatales y municipales tienen la responsabilidad de poner en operación los servicios de salud
- Las acciones implementadas por los gobiernos estatales y municipales tienen aguda dependencia de las transferencias federales y de las decisiones del Ministerio de la Salud (MS)

Modelo de Gestión en Salud (cont.)

- La principal herramienta de coordinación es la publicación de decisiones oficiales (“portarías”) por el MS
- Esas portarías tratan de una gran cantidad de temas, pero principalmente hacen condicionar las transferencias de recursos a la adhesión de los estados y municipalidades a los objetivos de la política federal
- Las transferencias son realizadas del Fondo Nacional de Salud para los Fondos estatales y municipales
- A través de esa estructura, el MS pudo integrar los gobiernos estatales y municipales al Sistema Único de Salud (SUS).

Modelo de Gestión en Salud (cont.)

- En mayo de 2002, 99,6% de las municipalidades brasileñas eran parte del sistema y responsables por la gestión parcial o total de los servicios de salud
- En 2000, la red y los servicios de ambulatorio ya estaban bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales – diferente de la estructura de distribución de esos servicios en el inicio de los 90
- La participación de los gobiernos estatales y municipales en la formulación y implementación de la política nacional de salud está institucionalizada a través de comisiones y consejos que reúnen representantes de los niveles federal, estadual y municipal

Modelo de Gestión en Salud (cont.)

- Ejemplos:
 - *Comissão de Gestores Tripartite*: tiene representantes del MS y de las secretarías estatales y municipales de salud
 - *Comissão Intergestores Bipartite*: existen en todos los estados y tienen representantes de las secretarías estatales y municipales de salud
 - *Conselho Nacional de Saúde*: Foro para la discusión de la política nacional de salud.
- La institución de esos espacios no permite que el MS establezca unilateralmente las reglas para el funcionamiento del SUS. Funcionan como contrapeso a la autoridad del Ejecutivo Federal.

Modelo de Gestión por Convenios

- Los convenios entre niveles distintos de gobierno o entre gobiernos y entidades no gubernamentales son instrumentos muy utilizados para la gestión de las políticas sociales en Brasil
- El nivel federal define cuales serán las políticas y programas que deben ser ejecutados por los gobiernos estaduais y municipales.
- Esos actores, todavía, no tienen la obligación de implementar las políticas y programas definidos, pues son unidades autónomas.

Modelo de Gestión por Convenios (cont.)

- En consecuencia, el nivel federal ofrece programas sociales a los estados y municipios. La adhesión se da a través de la firma de convenios
- Proceso del modelo de convenio:
 - Estados y municipios expresan su deseo de firmar el convenio
 - Presentan los documentos necesarios
 - Firman el convenio
 - Reciben los recursos
 - Ejecutan las acciones y los servicios
 - Hacen la prestación de cuentas
- Para cada programa, es necesario firmar un convenio

Modelo de Gestión por Convenios (cont.)

- Cada ministerio tiene una cantidad aproximada de 8 a 10 programas
- Cada programa demanda un convenio independiente del ejecutor
- Esa herramienta permite el acceso de los estados y municipalidades a programas federales o estatales. Resulta, no obstante, en volumen elevado de trabajo burocrático
- Un mismo estado o municipalidad necesita firmar tantos convenios cuantos son los programas que desee implementar

Modelo de Gestión por Convenios (cont.)

- Problemas:
 - Tiempo excesivo utilizado en tramites burocráticos, como el proceso de firma del convenio y de prestación de cuentas, lo que resulta en poco tiempo disponible para monitoreo y evaluación de la implementación y de los resultados del programa
 - Equipos involucrados en la operación de los convenios no tienen estímulos para implementar sistemas de monitoreo y evaluación, pues esa exigencia no está establecida o no es demandada.
 - Por otro lado, el *Tribunal de Contas da União* incluye en sus auditorías la evaluación del cumplimiento de metas y el alcance de resultados

Modelo de Gestión por Convenios (cont.)

- Ejemplo de programa implementado vía convenio:
Programa Segundo Tempo (PST) – Ministerio del Deporte
- La idea del PST es ofrecer a estudiantes de escuelas públicas en situación de vulnerabilidad el acceso a prácticas deportivas después del horario escolar.
- El Ministerio del Deporte firma convenios con gobiernos estatales, municipales o entidades sociales para ejecutar el PST
- Situación actual: más de 600 convenios firmados y casi 1 millón de niños, niñas y adolescentes beneficiados

Modelo de Gestión por Convenios (cont.)

- Responsabilidades:
 - Ministerio: recibir y analizar las demandas por convenios, firmar los convenios, transferir los recursos
 - Gobierno local o institución: ejecutar el programa, remitir informes trimestrales de evaluación de la implementación
- Sin embargo, el gran número de convenios y las innumerables diferencias entre las instituciones resultan en dificultades de monitoreo y evaluación:
- Acción del Ministerio del Deporte para solucionar el problema: contratación de consultores UNESCO para desarrollar una metodología de monitoreo y evaluación del Programa
- Metodología desarrollada por los consultores centrada en procesos y resultados, con pocas medidas de impacto.

Modelo de Gestión por Transferencia de Renta

- Cambio de orientación en la política social: programas no más basados en asistencia con cestas básicas, pero en transferencia directa de recursos a familias en situación de vulnerabilidad a través de tarjetas magnéticas.
- Cada programa define las condiciones específicas de ingreso y permanencia de las familias
- Orígenes: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Programa para Eliminar el Trabajo Infantil) - PETI: transferencia directa de recursos a familias en situación de vulnerabilidad para que conserven sus hijos en la escuela
- Otros programas: Bolsa Família, Renda Cidadã, Ação Jovem

Modelo de Gestión por Transferencia de Renta (cont.)

- Programa Bolsa Familia:
 - Condición de ingreso: familias con renta mensual *per capita* hasta R\$ 120,00.
 - Las familias deben registrarse en el *Cadastro Único de Programas Sociais* (CadÚnico)
 - El gobierno federal selecciona las familias registradas en el CadÚnico considerando el presupuesto disponible y las metas de expansión del Programa.
 - Transferencia destinada preferentemente a la mujer
 - Pagamentos realizados a través de la *Caixa Econômica Federal*
 - Existencia de organizaciones de control social del programa en todas las municipalidades participantes.

Modelo de Gestión por Transferencia de Renta (cont.)

- Programas de transferencia de renta del Estado de São Paulo: *Renda Cidadã* y *Ação Jovem*
- Programa *Renda Cidadã*:
 - Condición de ingreso: familias con renta mensual *per capita* de hasta R\$ 100,00.
 - Operación: transferencia mensual de R\$ 60,00 vía tarjeta electrónica, complementada por acciones socio-educativas y de generación de renta
 - Duración: 12 meses, prorrogable por más 12.
 - Condición de permanencia: familias beneficiadas deben comprobar frecuencia escolar de sus hijos y mantener actualizado el documento de vacunación.
 - 142 mil familias beneficiadas en 2005.

Modelo de Gestión por Transferencia de Renta (cont.)

- Programa *Ação Jovem*:
 - Condición de ingreso: jóvenes de 15 a 24 años que no hayan completado su escolaridad básica, con prioridad para aquellos miembros de familias con renta mensual de hasta 2 salarios mínimos.
 - Operación: municipalidades seleccionan y registran los jóvenes. Transferencia mensual de R\$ 60,00 vía tarjeta electrónica, complementada por acciones socio-educativas y cursos de formación profesional.
 - Duración: 12 meses, prorrogables por más 12
 - Condición de permanencia: comprobar frecuencia escolar
 - 101 mil jóvenes beneficiados en 2005.

Convenio Único de Asistencia Social en São Paulo

- Antes de 2004, la *Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social* (SEADS) implementaba la política social del estado a través de convenios con gobiernos municipales y entidades sociales
- En consecuencia del número elevado de municipalidades del Estado (645) y del número de programas de la SEADS (8), eran firmados anualmente más de 3 mil convenios
- Por el presente modelo, se firman por año solamente un convenio con cada municipalidad
- Cada municipalidad debe elaborar su *Plano Municipal de Assistência Social* (PMAS), que sirve de guía a la planificación y transferencia de recursos

Convenio Único de Asistencia Social en São Paulo (cont.)

- La SEADS ofrece talleres de capacitación a los técnicos y gestores municipales para la elaboración del PMAS
- Resultados:
 - Estímulo al protagonismo municipal
 - Reducción de la burocracia
 - Economía de recursos y de tiempo
 - Mejores resultados de los programas, pues son formulados localmente y adaptados a las realidades de cada municipio