

Alianza intersectorial en la política social: el control de la asistencia escolar en el Programa Bolsa Familia¹

*Preparado por Cristina Almeida Cunha Filgueiras
(2013)*

Contiene Nota Pedagógica

Resumen:

El estudio de caso examina la colaboración entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre en Brasil para el seguimiento del compromiso asumido por las familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia, de mantener a sus hijos en la escuela con la asistencia mínima exigida por el Programa. Se analiza la intersectorialidad, como estrategia de la política social, y los retos involucrados en la coordinación entre los organismos públicos para garantizar la integralidad en este programa de la política de combate a la pobreza y protección social. El foco principal del estudio es la articulación entre los actores institucionales del Gobierno Federal. También son abordados elementos importantes de la interacción con otros niveles de gobierno para que la gestión de la condicionalidad de educación cumpla sus objetivos.

Índice

1. Introducción	5
2. Una reunión en la escuela Tiradentes	6
3. El Programa	8
3.1- Contrapartidas de las familias y condiciones para recibir el beneficio	9
3.2- Control y gestión de la condicionalidad	10
4. Contexto Institucional	12
4.1- Un programa, una condicionalidad y dos ministerios	14
4.2- MDS, gestor del Bolsa Familia	15
4.3- Ministerio de Educación	19
4.4- Asistencia social	22
5. Coordinación e intersectorialidad	26
5.1- Visión compartida	26
5.2- Ante la ausencia de una coordinación central	26
5.3- Los instrumentos, las instancias y los espacios de coordinación	27
5.4- Las redes, las personas y las organizaciones	29
5.5- Habilidades personales y requisitos institucionales	29
5.6- Articulación intersectorial más allá del Programa Bolsa Familia	30
5.7- “Ninguna gestión intersectorial se pone en marcha sin mucho sudor e inspiración”	31
6. Después de la reunión en la escuela	32
Referencias bibliográficas	35
Anexos	39
Glosario de siglas	45

1. Introducción

El estudio de caso aborda la intersectorialidad, como estrategia de la política social, y los retos involucrados en los procesos de coordinación entre organismos públicos para garantizar la integralidad de las políticas de protección social.

El Bolsa Familia es un importante programa de la política de combate a la pobreza del gobierno brasileño y beneficia a la población extremadamente pobre² con una transferencia monetaria mensual que varía de acuerdo con la composición familiar. La iniciativa está basada en el reconocimiento de que la pobreza es un fenómeno multidimensional y exige tanto renta como integralidad de la política social. Esto supone la coordinación de proyectos, articulación entre actores y una estrategia intersectorial de acción.

Para que una familia mantenga este beneficio debe cumplir condicionalidades de inscripción y permanencia de los niños y adolescentes en la escuela y seguimiento de la salud de niños, adolescentes, embarazadas y lactantes. Las exigencias están asociadas a los objetivos centrales del programa de transferencia de ingresos: el aumento del capital humano de las poblaciones pobres y excluidas y la ruptura del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza. A su vez, las condicionalidades imponen al poder público una mayor atención en la oferta de los servicios de educación, salud y socio asistenciales a los sectores más necesitados de la población.

En la ejecución del Bolsa Familia están involucrados los tres niveles de gobierno – federal, estadual y municipal - y las áreas de asistencia social, educación y salud. Las relaciones de colaboración entre las áreas y los órganos responsables son fundamentales para el funcionamiento del programa y para que sean logrados los resultados esperados de reducción de la pobreza. En este contexto, ejercen rol de liderazgo los ministerios de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), gestor nacional del Bolsa Familia, y los ministerios sectoriales de Educación (MEC) y de Salud.

Este estudio se enfoca en las atribuciones del MDS y del MEC, en los acuerdos y la interacción entre ellos, y, en el monitoreo de la asistencia de los alumnos de familias beneficiarias de la transferencia de ingresos. El trabajo realizado por los dos ministerios y por los gobiernos locales posibilita obtener y sistematizar la información sobre la asistencia escolar de aproximadamente 17,5 millones de niños y adolescentes pertenecientes a familias beneficiarias del programa. Esta información es utilizada para orientar el trabajo de la asistencia social en las familias cuyos hijos no van a la escuela asiduamente. La información también permite identificar situaciones de vulnerabilidad social que requieran

actuación del poder público. Por otro lado, sirve para que los gobiernos locales controlen la ejecución del programa.

La estructuración de la gestión de condicionalidad de educación y seguimiento de la asistencia escolar y sus derivaciones en el seguimiento social a las familias, fue un proceso complejo y prolongado. Los factores que posibilitaron la construcción de alianzas y de dinámicas de colaboración entre ambos ministerios involucrados y su actuación ante los gobiernos subnacionales, constituyen el foco de este estudio de caso.

Con el objetivo de examinar la coordinación intersectorial, este caso presenta la realización de una reunión entre agentes de las políticas sociales y educacionales para abordar la situación de Pedro, beneficiario del Bolsa Familia y alumno de la escuela Tiradentes. A continuación, se describe el programa: su origen, sus objetivos y su formato institucional. También son abordados los compromisos asumidos por las familias beneficiarias y la forma en que se lleva a cabo su monitoreo. Luego, son examinados el Contexto Institucional, los actores de la gestión de la condicionalidad de educación y del seguimiento de las familias, destacándose el MDS y el MEC, además de instrumentos, instancias y espacios de la coordinación intersectorial. Finalmente, la narrativa vuelve a la escuela Tiradentes, donde los representantes del poder público – el director y la asistente social – analizan el caso del alumno Pedro. Los anexos del documento incluyen informaciones adicionales sobre el programa y la nota pedagógica.

2. Una reunión en la escuela

La ejecución del Bolsa Familia está en curso en los 5.565 Municipios brasileños, a cargo de los equipos de los gobiernos locales. Todas las escuelas, donde estudian niños o adolescentes cuyas familias sean beneficiarias, son agentes de la cadena de implementación del programa porque participan, principalmente, en el monitoreo de la asistencia escolar de los alumnos.

En una ciudad de la región nordeste del País, Antonio, director de la escuela Tiradentes, aguarda la visita de Teresa, asistente social del Centro de Referencia de la Asistencia Social (Cras), para una reunión. El objetivo del encuentro es discutir la situación de Pedro, alumno de primer año de la enseñanza media, cuya familia recibe la Bolsa Familia. El pago del beneficio fue bloqueado por que Pedro no cumplió con la exigencia de asistencia mínima a las clases.

Cuando telefoneó para solicitar que la reunión fuera fijada, Teresa mencionó que Pedro es uno de los adolescentes cuya situación está encargada de acompañar después de haber recibido, del gestor municipal del Programa Bolsa Familia (PBF), la lista de familias de la región que

presentan problema de cumplimiento de la asistencia escolar. Afirmó, también, que en los registros del sistema de información del ministerio consta que la madre de Pedro se dirigió a la escuela para justificar las faltas del hijo pero la justificación dada no fue aceptada por el director. Después, en la visita al domicilio de la familia, la asistente social constató que la madre tiene dificultades para controlar que el hijo no falte a la escuela, porque diariamente -de las 6 a las 20 horas- se encuentra fuera de su casa debido al trabajo y no hay otro adulto viviendo en la casa. Constantemente, el hijo, que ya fue detenido en una ocasión por perpetrar hurtos, prefiere quedarse en la calle con otros adolescentes del barrio. Cabe señalar, que Pedro ya ha reprobado más de un año de enseñanza. El director, mientras aguarda la llegada de la asistente social, conversa con una profesora a quien llamó para participar en la reunión. La profesora opina que:

“la escuela funciona como un pararrayos para los problemas sociales, todo recae sobre ella, principalmente una escuela como la nuestra, que está en un barrio de periferia y pobreza”.

El director Antonio tiene una opinión diferente:

“Es verdad que, como estamos en contacto diario con los alumnos, sus dificultades llegan rápidamente a la escuela. Ahora, al menos, tenemos con quienes conversar sobre los problemas de los jóvenes y de las familias, que dificultan el aprendizaje e inclusive llevan a abandonar la escuela. Podemos hablar con el personal de la unidad de salud o de la asistencia social para conversar sobre algunos casos más difíciles, o derivarlos. El Bolsa Familia le da trabajo a la escuela, pero ayudó a reducir la evasión y también a disminuir la cantidad de inasistencias de los alumnos porque los padres están más preocupados en acompañar lo que ocurre con sus hijos”.

Y continuó:

“La Secretaria de Educación de la ciudad se quejó de que muchos directores de escuelas no enviaron al ayuntamiento la información sobre la asistencia de los alumnos que están en el programa. Aquí en la escuela cumplimos con nuestra parte, pero no aceptamos ningún motivo de falta a las clases, porque no podemos averiguar todo lo que ocurre en la vida de la familia”.

Situaciones como las mencionadas en la escuela Tiradentes pueden ocurrir en cualquiera de las 160 mil escuelas en Brasil donde estudian niños y adolescentes beneficiados por el Bolsa Familia. El tratamiento que se le da al tema de la baja asistencia o evasión de un alumno depende, en parte, de la familia, del director de la escuela y de la asistente social, pero no solamente de ellos. Antes de saber cómo se

desarrolló la reunión en la escuela, a la cual volveremos al final de este relato, se analiza cómo la gestión de la condicionalidad de educación del Bolsa Familia moviliza a diversos actores públicos y cómo la estrategia adoptada por el programa exige alianzas intersectoriales. Así se podrá comprender la relevancia del encuentro entre el director Antonio y la asistente social Teresa para discutir y tomar medidas en relación a la situación del alumno Pedro.

3. El Programa

En octubre de 2003, el Gobierno Federal creó el Bolsa Familia. El decreto que reglamentó el programa establece que su ejecución debe ser “descentralizada, por medio de la conjugación de esfuerzos entre los entes federados, observada la intersectorialidad, la participación comunitaria y el control social”³.

La estrategia política adoptada por el Gobierno en el combate a la pobreza, que se concreta en este programa, asocia tres dimensiones: el alivio inmediato de la pobreza mediante la transferencia directa de ingresos a las familias pobres; la ruptura del ciclo de pobreza entre generaciones por medio del acceso a los servicios sociales básicos de salud, educación y asistencia social; y la disponibilidad de acciones y programas complementarios que califiquen la oferta de servicios y apoyen el desarrollo de las familias.

El programa reunió cuatro programas preexistentes de transferencia de ingresos: Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación, Tarjeta Alimentación y Auxilio Gas. Cada uno de ellos era administrado en un ministerio diferente, que establecía sus propios criterios de elegibilidad de los beneficiarios.

La Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía (Senarc) es el órgano responsable del programa en el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). Por lo que, le corresponde establecer normas para la ejecución del Bolsa Familia; establecer valores de beneficio; definir y hacer el seguimiento de las contrapartidas exigidas a las familias; instaurar metas; proponer el presupuesto anual del programa; establecer diálogo y alianzas con los Municipios; Estados y con otros órganos del Gobierno Federal; hacer el seguimiento de la operacionalización del programa y realizar evaluaciones regulares; además de relacionarse con la Caixa Econômica Federal (el banco público, operador financiero del programa, que procesa las informaciones sobre las familias y transfiere el auxilio monetario a los beneficiarios).

La secretaría establece los criterios de quién y cuánto recibe, así como los criterios para la suspensión y corte de los beneficios. El valor del beneficio financiero varía de acuerdo con la composición familiar y la renta. Puede variar de R\$ 32 a R\$ 306. El valor medio, en abril de 2013, era

de R\$ 150,00. El valor es retirado por el beneficiario, a través de una tarjeta electrónica, en terminales y agencias bancarias en cualquier lugar del país.

La Senarc es también gestora de otros beneficios de transferencia de ingresos destinados a la población de baja renta o en situación de vulnerabilidad. Se encuentra también bajo su responsabilidad el Registro Único para Programas Sociales (CadÚnico), en el cual están inscriptas familias en situación de pobreza o extrema pobreza que requieren o reciben beneficios del Gobierno Federal. El CadÚnico, alimentado por la información obtenida de las familias por los equipos de los gobiernos municipales, es considerado un instrumento primordial de las acciones de planificación, ejecución y control de las acciones del programa.

Tanto en términos de alcance territorial como de recursos invertidos y público objetivo atendido, el Bolsa Familia se convirtió en un hito de la política social brasileña. Desde su creación, fue blanco de gran visibilidad y logró repercusión nacional e internacional. En Brasil, es objeto de control y auditorías por parte de órganos de control de la administración pública. Recibe cuestionamientos y presiones para demostrar lo acertado de sus objetivos y procedimientos, así como también los resultados obtenidos mediante su ejecución.

El Programa de transferencia de ingresos comenzó en 2003 con 3,6 millones de familias beneficiarias. En 2013 son 13,5 millones de familias las atendidas⁴. La expansión de la cobertura fue acompañada de la expansión de la capacidad operacional y de la estructuración de la “gestión compartida”, esto es, los arreglos institucionales que hacen que el programa sea ejecutado mediante la actuación de diversos niveles de gobierno y articulado con otras políticas sectoriales.

3.1. Contrapartidas de las familias y condiciones para recibir el beneficio

La transferencia de ingresos tiene carácter condicionado. Al convertirse en beneficiaria del programa, la familia se compromete a cumplir ciertas condiciones en las áreas de educación y de salud. Las condiciones previstas en lo que atañe a la educación son la inscripción y la asistencia escolar mínima del 85%, para niños y adolescentes entre 6 y 15 años, y del 75%, para jóvenes de 16 y 17 años. En lo que respecta a la salud, son exigidos el cumplimiento del calendario de vacunación y del crecimiento y desarrollo para niños menores de 7 años, del prenatal para embarazadas y puerperio. También es llevado a cabo el seguimiento de la asistencia de niños incluidos en el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) y servicios de convivencia y fortalecimiento de vínculos.

Con relación a la condicionalidad de educación, que es el objeto específico de esta narrativa, es responsabilidad de los agentes de la

política educacional (directores de escuelas y secretarías de la educación) informar al MEC. Le corresponde al MEC consolidar las informaciones de asistencia escolar y pasarle la base de datos al MDS. Si el alumno no va a la escuela, o no lo hace con la asiduidad requerida, el beneficio financiero recibido por la familia puede ser suspendido o cancelado por el MDS.

Los gestores del Bolsa Familia afirman que el propósito de la condicionalidad de educación es el aumento de capital humano de los beneficiarios, considerado una de las condiciones esenciales del proceso de superación de la pobreza. En este contexto, adquiere importancia el incentivo a la permanencia y al progreso escolar mediante el seguimiento individual de los motivos de la baja asistencia del alumno. La intención no es punir, sino impedir la evasión y el abandono. Para los niños y los adolescentes que no están inscriptos, el propósito es conseguir que se inscriban en la escuela y participen en sus actividades. Se busca incentivar a las familias a valorizar la educación como recurso para superar la condición de pobreza.

El seguimiento de las condiciones es estratégico, porque posibilita la identificación de situaciones de vulnerabilidad en el contexto familiar que interfieran en el acceso a los servicios básicos a los que las familias tienen derecho, exigiendo acciones al poder público en materia de servicios y políticas de educación, salud y asistencia social.

Sin embargo, este conjunto de objetivos necesita dotarse de sentido para todos los actores involucrados en el programa. Los actores del área de educación son llamados a incorporar nuevos procesos a sus dinámicas de trabajo, a operar sistemas de información, o a realizar acciones técnicas y políticas para que el tema avance en el contexto de las políticas públicas. Se espera también que ellos utilicen la información producida por el seguimiento de la asistencia escolar de los beneficiarios del Bolsa Familia para fomentar el perfeccionamiento de las iniciativas educativas. No obstante, no es extraño constatar que tales actores, desde la escuela hasta el ministerio, perciban que determinadas acciones y responsabilidades, tales como el control de los beneficiarios, no son de su competencia porque no ven al programa como una acción “de la educación”.

3.2. Control y gestión de la condicionalidad

Los arreglos institucionales y los procedimientos para el control de la asistencia escolar fueron construidos desde el comienzo del Bolsa Familia hasta llegar a la institucionalización de la compleja rutina actual, que consiste en una serie de procedimientos.

Esta rutina incluye:

- un sistema informatizado de información *online* – el Sistema Presencia - creado y administrado por el MEC y alimentado por una red de operadores en los municipios que son acompañados por el ministerio;

- la articulación entre el MDS y el MEC para definir el calendario anual de recogida de la información y realizar capacitaciones para los agentes involucrados en el proceso;

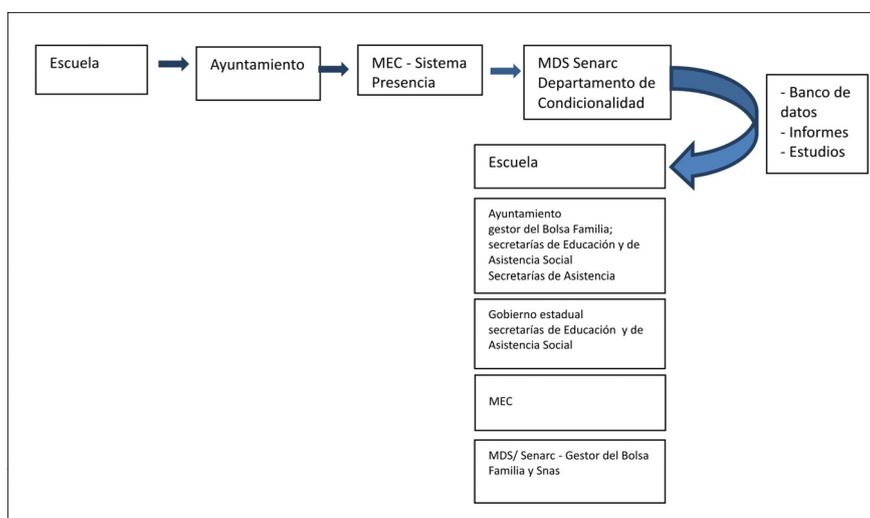
- producir y diseminar información a los agentes de la política social en el ámbito local sobre los niños y adolescentes que no están cumpliendo con la asistencia escolar, con miras a establecer estrategias de seguimiento y apoyo.

El gestor público del MDS, José Eduardo⁵, señala las exigencias asociadas a esta rutina:

“(…) exige negociación y compromiso. El calendario operacional del seguimiento de las condiciones es pactado en reunión, cada año, entre los ministerios. El plazo es muy limitado, todo necesita estar sincronizado. Están involucrados miles de profesionales; todos necesitan hacer su parte para cumplir los plazos y lograr la calidad de la información”.

El ciclo de gestión de la condicionalidad de educación se repite cada dos meses, con excepción del período de vacaciones.

Figura 1: Ciclo de la condicionalidad “asistencia escolar”.



Como resultado del trabajo realizado, se observa que la asistencia escolar presentó un crecimiento continuo de la cobertura⁶. En el seguimiento del primer bimestre de 2013 fueron monitoreados 15,1 millones de un total de 17,4 millones de niños y adolescentes entre 6 y 17 años. Del total de alumnos monitoreados, el 97,3% tuvo asistencia escolar por encima del porcentaje mínimo exigido y el 2,7% de los alumnos registró baja asistencia.

Cuadro 1 - Resultados de la asistencia escolar. Primer bimestre de 2013.

Total de estudiantes de 6 a 17 años beneficiarios del Bolsa Familia	17,4 millones
Alumnos beneficiarios cuya asistencia fue monitoreada	15,1 millones (86,7% del total)
Alumnos beneficiarios cuya asistencia no fue monitoreada	2,3 millones (13,3% del total)
Porcentaje de los alumnos monitoreados que cumplieron la meta mínima de asistencia	97,3%
Porcentaje de los alumnos monitoreados que no cumplieron la meta mínima de asistencia	2,7%

Fuente: MDS/Senarc. Boletín Bolsa Familia Informa nº 366. 29 de mayo de 2013.

A partir de la información recogida y sistematizada por el MEC, el MDS produce informes de seguimiento de las contrapartidas educacionales. Además de posibilitar que los agentes públicos actúen sobre la realidad para mejorar el desempeño del programa, la información también ha permitido hacer el análisis de los impactos del Bolsa Familia.

Datos del Censo Escolar de la Educación Básica de 2011 demuestran que, en la Enseñanza Media, la tasa de aprobación de los beneficiarios del Bolsa Familia es del 79,9%. La tasa de abandono es del 7,1% entre los beneficiarios del programa, más baja que el promedio nacional del 10,8%. En la Enseñanza Fundamental, la tasa de aprobación de los beneficiarios del Bolsa Familia viene creciendo de forma constante, pasando del 80,5% en 2008 al 83,9% en 2011. La tasa de abandono en 2011 fue del 2,9% para los beneficiarios del programa en ese nivel de la enseñanza. También, hay efectos positivos en los indicadores de distorsión edad-año escolar tanto en la enseñanza fundamental como en la enseñanza media⁷.

Desde 2006 los equipos de los Municipios pueden registrar casos de incumplimiento de condicionalidades en su sistema de gestión (Sicon) y las referencias realizadas por los equipos de trabajo social⁸. Datos de mayo de 2011 señalan que 26.418 familias beneficiarias del PBF estaban insertadas en el seguimiento familiar.

4. El Contexto Institucional

La gestión de condiciones del programa exige la movilización de diversos actores en las tres esferas gubernamentales y en distintos sectores de la política pública, así como también estrategias de coordinación vertical y horizontal⁹.

La responsabilidad, en el Gobierno Federal, de la gestión del conjunto de las condiciones del Bolsa Familia es del MDS y, dentro del ministerio,

recae sobre la Senarc, por medio del Departamento de Gestión de Condiciones (Decon). Es responsabilidad de los agentes de la política educacional (directores de escuelas, secretarías estatales y municipales de la educación y MEC) informar y consolidar las informaciones de asistencia escolar. La gestión general de esa atribución es de la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización, Diversidad e Inclusión (Secadi), en el MEC.

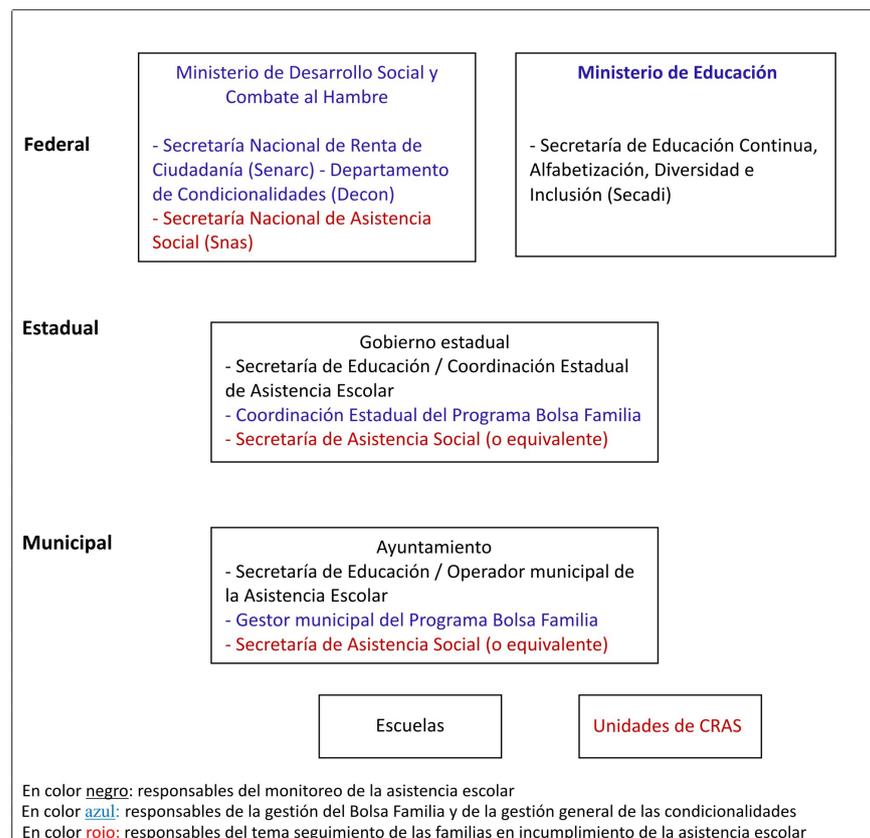
El Decon/MDS y la Secadi/MEC son, por lo tanto, actores organizacionales fundamentales en el seguimiento del cumplimiento de las condiciones de educación, aunque recaiga sobre el MDS la responsabilidad de responder por el programa ante el gobierno y la sociedad.

Existen tensiones provocadas por el formato institucional del programa y su carácter intersectorial, que modelan el trabajo de seguimiento de las condicionalidades. A pesar de los dispositivos legales que atribuyen a este ministerio el rol de articulador de las acciones de los órganos del Gobierno Federal, el MDS no tiene una posición jerárquica que le confiera autoridad para exigir un comportamiento a otro ministerio y a los agentes públicos que a él están asociados.

Una situación similar ocurre en la relación del Gobierno Federal con los demás entes de la federación (Estados y Municipios y, en éstos, ayuntamientos, secretarías de educación y escuelas) para que hagan el monitoreo del cumplimiento, por parte de las familias, de la contrapartida de educación. La Constitución brasileña establece que cada uno de los entes de la federación es autónomo. No existe una determinación legal de obediencia jerárquica entre ellos, situación que impulsa diferentes elementos de adhesión, incentivo y participación recíproca en la producción de las políticas públicas nacionales.

Lo que sucede en la relación entre el MDS y el MEC, en alguna medida, influencia la relación de los actores que ejecutan las políticas en el ámbito local, es decir, directamente en la interacción con los beneficiarios. Acuerdos y acción conjunta de los dos ministerios, para dar un ejemplo, directrices, incentivo y, también, exigencias conjuntas, ayudarían a fomentar la integración en el ámbito local.

Figura 2 - Actores de la gestión de la condicionalidad de educación del Bolsa Familia y del seguimiento de las familias.



4.1- Un programa, una condicionalidad y dos ministerios

La reglamentación de la forma de verificación del cumplimiento de las condicionalidades por parte de las familias y la obtención de las informaciones fue establecida por el decreto presidencial de septiembre de 2004. Este decreto determinó que le corresponde al MDS supervisar el cumplimiento de las condiciones en articulación con el Ministerio de Educación y demás entes federados. Al MEC le corresponde sistematizar la información sobre la asistencia escolar, y al MDS la responsabilidad general de ejecutar y gestionar el Bolsa Familia. Al encontrarse en la misma posición jerárquica que el MEC, el MDS no puede establecer una exigencia de carácter vertical para determinar las acciones necesarias y obligaciones para que el monitoreo de la asistencia sea realizado por el sector de la educación.

En noviembre de 2004, el MDS y el MEC establecieron, por medio de una resolución interministerial, protocolos de actuación y colaboración en relación a este tema. Por lo que, se intentó definir cómo llevar a la práctica las disposiciones normativas. El empeño de las autoridades máximas de estos ministerios, con apoyo de la Presidencia de la República, desempeñó un rol determinante en este proceso.

Además del peso político del núcleo central del Gobierno Federal en las definiciones del Bolsa Familia, otros factores contribuyeron a impulsar la búsqueda de acuerdos para el trabajo en conjunto. Ambos ministerios estaban constantemente sometidos a las críticas de la prensa y a la presión ejercida por la sociedad, que inicialmente colocaban el foco en la inexistencia de mecanismos de verificación del cumplimiento de las exigencias de asistencia escolar y, luego, pasaron a enfocarse en las posibles fallas de los mecanismos implantados. En 2004, en el contexto del programa de fiscalización del Tribunal de Cuentas de la Unión, se le exigió al MDS que adopte medidas orientadas al cumplimiento de las condicionalidades y le fue dado un plazo de seis meses para la puesta en marcha del sistema de control.

4.2. MDS, el gestor del Bolsa Familia

El MDS fue creado en enero de 2004, poco tiempo después de la creación del PBF. Al comienzo, los principales retos, que enfrentaba el MDS, yacían en estructurar la agenda e implementar una iniciativa gubernamental de la complejidad y porte del Bolsa Familia. El ministerio enfrentaba, también, otro gran reto: la estructuración de la política de la asistencia social, cuya institucionalidad tenía que ser definida e implementada.

El PBF no es la única atribución del ministerio. Sin embargo, por ser complejo, estar en una posición que destaca la estrategia de gobierno y tener proporciones gigantescas en lo que atañe a la cobertura poblacional y territorial, el programa ocupó un lugar central en el MDS. Además, la imagen que la sociedad tiene del ministerio se encuentra estrechamente vinculada al programa. Todo esto llevó a que la Senarc, gestora nacional de la política de transferencia de ingresos, pasase a desempeñar un rol protagónico en el ministerio y en la relación con otras instancias de la administración federal, estatales y municipales.

Como la implementación del programa es descentralizada, los Municipios desempeñan un rol clave. Por lo que, fue necesario obtener la adhesión de los ayuntamientos para estructurar las coordinaciones municipales de gestión. Muchos alcaldes se resistían a asumir responsabilidades en el programa porque consideraban que a los ayuntamientos les correspondía todo el peso de la ejecución, mientras que la población beneficiaria veía al Gobierno Federal como el “dueño” del programa y el mayor responsable de mejorar la situación de vida de las familias. Por su parte, al gestor federal le interesa que la ejecución sea realizada con la participación activa de los gobiernos municipales, pero sin que tengan injerencia en las decisiones centrales, en las reglas de entrega del beneficio y en la agenda de la implementación. En cierta manera, el formato del programa restringe al Municipio al mero papel

de ejecutor, dejándolo totalmente involucrado con los aspectos operacionales.

Desde el comienzo del programa surgieron conflictos políticos y administrativos con la ejecución descentralizada, llevando al gestor federal a buscar formas de incentivar y también de obligar a los gestores municipales a mejorar su actuación. Esto dio origen al modelo de gestión compartida entre Estados y Municipios, en el que son definidas las responsabilidades de cada esfera en la implementación del programa¹⁰. El establecimiento de un término de adhesión firmado por el intendente del Municipio y por el MDS formaliza las reglas y responsabilidades de la implementación municipal del programa y establece un estándar mínimo de operación del programa en el ámbito local. La firma de este compromiso es la condición previa para que la administración municipal reciba incentivos financieros del programa. (Lindert et al., 2007).

Otro ámbito de conflictos se refiere a los gobiernos estatales, ya que no tenían un rol bien definido en el diseño institucional del Bolsa Familia, es decir, no poseían una agenda propia en el programa (Mesquita, 2007; Lício, 2004). En la implementación del programa la relación es directa entre el Municipio y el Gobierno Federal. La acción de los gobiernos estatales se concentra en el apoyo a los ayuntamientos en el registro de las familias y en la capacitación de los equipos municipales.

Las condicionalidades del programa exigieron que la coordinación federal fuera ampliada mediante la formación de una red intersectorial de seguimiento. Esto demoró algunos años para llegar al formato actual.

Las condicionalidades de educación y salud no se convirtieron inmediatamente en un tema central en la Senarc, posiblemente porque ésta se encontraba absorbida por otros diversos frentes de trabajo de la puesta en marcha del Bolsa Familia. Sin embargo, la operacionalización del control de la asistencia escolar tenía que llevarse a cabo. Había técnicos del organismo encargado de actuar y relacionarse con el MEC pero este tema, en comparación con otros elementos del programa, era periférico dentro de la Senarc.

Este asunto adquirió relevancia e institucionalidad dentro del ministerio mediante la creación de una unidad de mayor realce en la estructura de la secretaría que se encargaría de la “gestión de condicionalidades”. Un proceso similar se vivió en el MEC, que en 2006 estaba empeñado en estructurar un sistema de captación y consolidación de las informaciones de asistencia escolar, lo que contribuyó al estrechamiento de las relaciones de carácter cooperativo entre la Senarc y el sector responsable en el MEC del seguimiento en la educación.

Para inducir a los ayuntamientos a participar en la ejecución del Bolsa Familia y, al mismo tiempo, apoyar financieramente las actividades de

gestión del programa, el MDS empezó a destinar recursos financieros a los gobiernos municipales. El cálculo del valor transferido a cada administración local sería realizado por medio del Índice de Gestión Descentralizado (IGD). Este índice considera el desempeño del Ayuntamiento en varios aspectos, destacando al monitoreo de la asistencia escolar por medio del sistema creado por el MEC y la gestión del CadÚnico. Los recursos transferidos por el Gobierno Federal contribuyeron a mejorar la relación con los gobiernos locales, ya que pueden ser utilizados para la adquisición de equipamientos y entrenamientos de los equipos, adquisición de vehículos para desplazamientos de los técnicos, realización de acciones colectivas de emisión de documentación civil, campañas educativas dirigidas a los beneficiarios, puesta en marcha de programas complementarios de aumento de escolaridad e inclusión productiva de los beneficiarios, acciones de desarrollo comunitario y territorial, apoyo a las instancias de control social del programa, entre otras. (Currello et al. 2010: 161).

Esfuerzos significativos fueron realizados por la Senarc para la creación de una herramienta de información para la gestión de las condicionalidades del Bolsa Familia. El Sistema de Condicionalidades del Programa Bolsa Familia permite que gestores y técnicos responsables del seguimiento de las condicionalidades en los Estados y Municipios consulten datos de familias con incumplimientos de los compromisos y realicen acciones relacionadas con las repercusiones sobre el beneficio recibido. Permite, por ejemplo, registrar informaciones sobre el seguimiento de las familias por los equipos de trabajo social.

A partir de 2007, la entrada en operación del Sistema Presencia, desarrollado por el MEC, dinamizó la recogida y sistematización de los datos relativos a asistencia y pasó a exigir más a la Senarc en lo que atañe a la producción de informes, análisis de los resultados de monitoreo y entrega de *feedback* sobre el tema a gestores estatales y municipales.

En ese período, la gestión de las condicionalidades era hecha en el Departamento de Gestión de la Senarc, bajo la responsabilidad de la Coordinación General de Gestión de Condicionalidades, constituida por un equipo de siete personas. Hacia fines de 2009, cuando ocurrió una reestructuración del MDS, esas unidades fueron reformuladas y se creó el Departamento de Condicionalidades.

En 2011, José Eduardo, que desde 2008 estaba en el MEC al frente del seguimiento de la asistencia escolar fue invitado a conducir, en el MDS, el Departamento de Condicionalidades. Otros técnicos con experiencia de trabajo en el MEC también pasaron a integrar ese departamento. El conocimiento de estos técnicos sobre el área de educación y sus relaciones personales dentro del MEC contribuyeron a crear dentro del

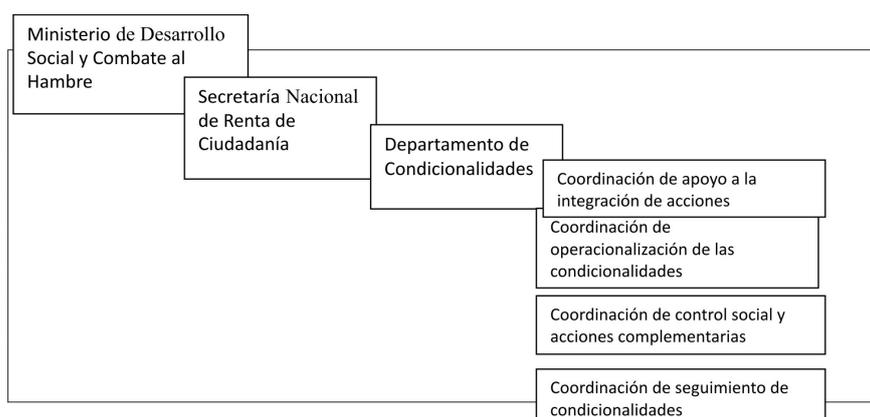
MDS un sistema de análisis sobre la condicionalidad de educación y de orientación al trabajo intersectorial.

En 2012 el Decon fue reconfigurado con el propósito de perfeccionar la gestión intersectorial del Bolsa Familia. Se creó en el departamento una “coordinación de apoyo a la integración de acciones” con el objetivo de cambiar el perfil del trabajo intersectorial que estaba siendo realizado. Antes, lo que se consideraba articulación estaba disperso en una diversidad de temas que incluía educación, salud, microcrédito, medio ambiente, cultura y otros. De acuerdo con el director, esa dispersión provocaba una escasa profundización de la interacción con los programas de las otras áreas, ya que la relación acababa limitándose prácticamente al intercambio de bases de estudios, sin que hubieran sido generados muchos avances para los objetivos de la política de combate a la pobreza y ampliación de las oportunidades para las familias en situación de vulnerabilidad. La nueva coordinación concentró el trabajo de articulación en los temas de educación, salud y asistencia social.

Una subdivisión del Decon pasó a tener la atribución de organizar la utilización de un conjunto de informaciones provenientes de diferentes bases de datos nacionales (tales como el Educa Censo, el CadÚnico, el Sistema Presencia y otros) y, a partir de ellos, suministrar elementos para la producción de estudios y análisis que, además de calificar los debates sobre este tema, apoyen la toma de decisiones realizada por los gestores públicos. Con este propósito, la nueva coordinación creó el “Panel de Indicadores de Condicionalidades” que agrupa indicadores en cinco secciones: vulnerabilidades sociales, acceso a los servicios, gestión de la salud, gestión de la educación, gestión del Bolsa Familia. La construcción del panel, según Fernando, asesor técnico responsable de la iniciativa, ocurrió de la siguiente manera:

“Primeramente fue un trabajo interno en la Senarc, después involucramos a los técnicos de la Secretaría Nacional de Asistencia Social, del MEC y del Ministerio de Salud. Incluyó muchas discusiones sobre la definición de las condicionalidades. Hicimos una ronda de discusión con el MEC, recogimos sus sugerencias, propusimos que colocaran su mirada sobre dicho tema. Hicimos una segunda ronda con el Ministerio de Salud. Conseguimos crear un Grupo de Trabajo para discutir el Panel de Indicadores, con representantes de las áreas de educación, salud y asistencia social y también con representantes de todas las coordinaciones del Decon. Realizamos seminarios en diversas regiones de Brasil para presentar el Panel de Indicadores y la potencial utilización de las informaciones por los gestores públicos en los Estados y Municipios”.

Figura 3- La gestión de condicionalidades en el MDS



Por lo tanto, desde la creación del Bolsa Familia fueron realizadas constantes modificaciones en la organización del tema “gestión de condicionalidades” dentro de la Senarc, hasta llegar al formato institucional actual presentado en la Figura 3.

4.3. Ministerio de Educación

Mediante la creación del Bolsa Familia, los actores de la política de educación en todos los niveles gubernamentales fueron movilizados para responder al compromiso de monitoreo y control periódico de la asistencia escolar de los alumnos pertenecientes a familias que reciben transferencia de ingresos.

La actuación del MEC con relación al PBF consiste en:

- monitorear la asistencia escolar de estudiantes incluidos en el programa;
- realizar la gestión del sistema de información: recibe los registros de asistencia escolar y de los motivos de baja asistencia;
- consolidar los datos provenientes de los registros y colocarlos a disposición del MDS para ofrecer elementos para la gestión del programa.

Para lograr el desarrollo de los elementos mencionados, el MEC realizó un trabajo dentro del propio ministerio y externamente con los agentes del sistema educacional en todo Brasil y con el gestor nacional del Bolsa Familia. Su atribución central, de registro, consolidación y entrega de la información sobre asistencia, ocupa la mayor parte de esta trayectoria. A medida en que los componentes necesarios para dar respuesta a esta atribución fueron siendo estructurados, los equipos encargados del tema dentro del ministerio pudieron dedicarse también al diagnóstico de las razones de la baja asistencia o de su total ausencia, con miras a proporcionar elementos para enfrentar la evasión escolar, así como para incentivar la permanencia y el progreso educacional de los alumnos en situación de vulnerabilidad social.

El hecho de que el Bolsa Familia no sea un programa del Ministerio de Educación dificultó su inserción en la agenda y el establecimiento de un diálogo con los demás programas ministeriales, especialmente de la educación básica. No siendo un tema central dentro del órgano, él no tiene la misma visibilidad que las demás líneas programáticas y no aparece constantemente en las intervenciones de las autoridades del área.

En el momento del surgimiento del Bolsa Familia, el MEC no tenía – y todavía no tiene - un mecanismo de seguimiento de la baja asistencia de todos los alumnos del sistema escolar. Muchos agentes dentro de la política educacional no concuerdan con que el seguimiento de la asistencia sea realizado solamente a los alumnos beneficiados por el PBF.

Para estructurar el monitoreo de la asistencia en 2004, en carácter de emergencia, el MEC comenzó a utilizar un sistema operacional colocado a disposición por la Caixa Econômica Federal, el banco público que paga el beneficio a las familias. La inserción de la información era hecha por el Ayuntamiento municipal. Sin embargo, este sistema presentaba diversos problemas y no ofrecía muchas funcionalidades. Una de las principales limitaciones era no permitir que los operadores lo utilizaran *online*.

A pesar de ser limitado, este primer sistema permitió que el MEC estructurara los procedimientos y comenzara a enfrentar los retos involucrados en el monitoreo de la asistencia escolar. Uno de los principales retos era obtener la colaboración y el compromiso de los gobiernos municipales.

Una de las primeras medidas tomadas por el ministerio fue solicitar a los ayuntamientos la firma de un término de adhesión al compromiso del sector educacional relacionado con el Bolsa Familia. Otra práctica adoptada fue enviar oficios a los alcaldes y secretarios municipales de educación en todo el país, al comienzo de cada período de recogida de datos, reforzando la importancia del registro de la asistencia escolar y del envío de la información al ministerio. Al transcurrir la mitad de cada período de registro de la asistencia, eran enviados telegramas a los municipios que todavía no habían informado o que habían enviado datos incompletos.

La exigencia efectiva del gestor del Bolsa Familia comenzó a sentirse a partir de 2007, cuando pasó a ser utilizado el nuevo sistema de registro desarrollado por el MEC, el Sistema Presencia, que permitió el rápido aumento de la tasa de seguimiento de las contrapartidas educativas. El ministerio colocó a disposición de Municipios y Estados un sistema de fácil operacionalización que, por haber sido construido en la plataforma web, no requiere el uso de aplicativos. Fue posible descentralizar el registro de las informaciones hasta llegar a la unidad escolar y la responsabilidad de ofrecer los datos pasó a ser de la escuela. Además,

fue creada la figura del “operador municipal del Sistema Presencia”, designado de manera formal por el alcalde y que trabaja en interacción permanente con el ministerio.

Para que esto fuera posible, diversos obstáculos fueron enfrentados y superados. Cabe destacar las dificultades operativas y técnicas, porque el acceso a la red de Internet no es homogéneo en Brasil y en gran parte de los Municipios las personas de las ayuntamientos tenían escasa familiaridad con las tecnologías de la información. En algunos locales no había ni siquiera un teléfono a través del cual el equipo del MEC pudiera comunicarse con el gestor local. La rotación de las personas en los municipios también es una dificultad constante y exige una rutina estructurada de capacitación de las nuevas personas que se integran a la red.

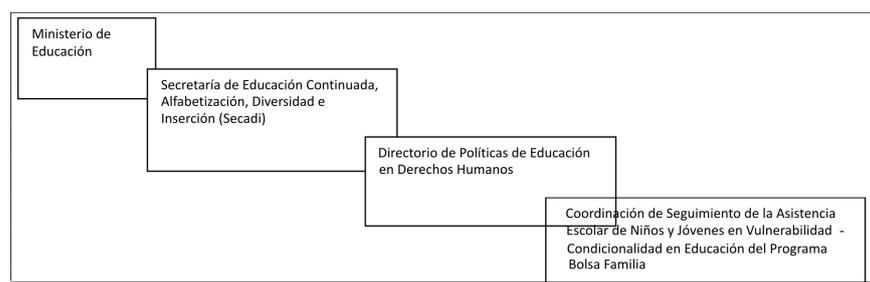
El Sistema Presencia permitió la producción de datos de manera más rápida y dinamizó la elaboración de informes y análisis. El MEC y el MDS pasaron a contar con informaciones periódicas sobre la situación de asistencia a la escuela de niños y adolescentes.

El equipo del MEC trabajó durante varios años en la institucionalización del control de la asistencia escolar, con los gobiernos estatales y municipales, además del contacto directo con establecimientos educativos. Como resultado, se formó una red que, en 2013, que tenía aproximadamente 36 mil profesionales, principalmente operadores del Sistema Presencia en las escuelas, secretarías estatales y municipales de educación. Anualmente, en cada una de las regiones del país, se realizan capacitaciones presenciales con los operadores municipales y estatales sobre el funcionamiento del sistema de seguimiento de la asistencia escolar, así como sobre la lógica y las divisiones del trabajo de seguimiento y monitoreo.

En 2009 el Sistema Presencia incluyó el registro de la identificación del motivo de la baja asistencia del alumno. El registro se realiza observando un cuadro de motivos de incumplimiento de asistencia, definido por el MEC, permitiendo ampliar el conocimiento sobre sus causas¹¹.

La rutina de monitoreo de este proceso es una operación de grandes proporciones que se repite cinco veces al año. En 2013 había alrededor del 17 millones de niños y adolescentes en las familias atendidos por el PBF. En este mismo año se registró información sobre la asistencia escolar de aproximadamente 15 millones de beneficiarios.

Desde el comienzo de la actuación del MEC en este tema, el equipo encargado de controlar la asistencia escolar estaba en la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad (Secad), que posteriormente se añadió al nombre el término “Inserción” y pasó a llamarse Secadi¹².

Figura 4 – La gestión de la condicionalidad de educación en el MEC

La Secadi abarca una gran cantidad de temas, con un énfasis mayor en la cuestión de la diversidad. En este contexto, los responsables de la gestión de condicionalidades del Bolsa Familia encuentran dificultades para motivar, dentro del ministerio, el uso de la información sobre asistencia escolar como elemento a ser considerado en la propuesta de iniciativas de política educacional dirigidas a favorecer al público atendido por el programa.

La coordinación del seguimiento de la asistencia a clases desarrolla un trabajo permanente para que el tema tenga espacio y visibilidad en la agenda de la política de educación del ministerio. En las palabras de Manuela, Coordinadora General de Seguimiento de la Inclusión escolar:

“así como en las escuelas los chicos en situación más vulnerable son invisibles, también en las coordinaciones municipales los equipos que trabajan con esas poblaciones son invisibles. Y dentro del propio ministerio también (...). Trabajamos continuamente abriendo las puertas, insertando este tema en las pautas de discusión, mencionándolo en las reuniones, presentando las cifras, en fin planteando el tema de la asistencia escolar. (...) En algunos sectores surgen resistencias cuando se trata de considerar que el Bolsa Familia es también un programa de educación”.

Ella continúa:

“La intersectorialidad entra en la cuestión de “¿qué es lo que se ha hecho con la información?”. Tenemos el dato, lo que es un avance, y ahora, ¿qué hacemos? (...). Queremos pensar en la política de educación, el acceso y la permanencia en la escuela. No queremos ser apenas registradores de la asistencia a clase”.

4.4. Asistencia social

La constatación del problema de la asistencia es apenas una parte del proceso previsto en el Bolsa Familia. Puede tener repercusiones para la familia en lo que se refiere al beneficio monetario del programa y también puede ser un indicador de riesgos sociales que precisarán ser enfrentados.

La gestión de las condicionalidades es estratégica para identificar a las familias que requieren un seguimiento más próximo de otras políticas para actuar sobre las dimensiones determinantes de las vulnerabilidades que van más allá de la insuficiencia de ingresos.

Para que el seguimiento se lleve a cabo en cada Municipio es necesaria la conexión entre la identificación de que el niño o el adolescente está ausente de la escuela, o de que no se llega a una asistencia mínima, y el trabajo socio asistencial que profundizará el diagnóstico de las situaciones vividas por la familia y la derivará a intervenciones sociales específicas que están a cargo de los equipos de la política de asistencia social.

El reconocimiento de la asistencia social como política pública en Brasil se produjo en 1988 y recién a partir de mitad de la década siguiente comenzó efectivamente la estructuración de elementos fundamentales de este sector, tales como normas, programas, procedimientos administrativos, metodologías de acción, formación de equipos de trabajo e implantación de unidades de referencia¹³.

La gestión nacional de la asistencia social es una atribución de la Secretaría Nacional de Asistencia Social, SNAS, perteneciente al MDS. De esta secretaría emanan las orientaciones principales para el trabajo social en los programas nacionales y también en la actuación del sector ante el PBF.

Figura 5 – La responsabilidad del seguimiento de las familias en la estructura del MDS



Antes de 2008 estaba previsto que la cancelación del beneficio del PBF podría ocurrir después de cuatro incumplimientos consecutivos en un plazo total de 18 meses. Es decir, era necesario que el alumno estuviera fuera de la escuela a lo largo de todo un año para que se produjera la cancelación de la transferencia de ingresos.

A partir de septiembre de 2008 ese plazo se redujo a 6 meses. De acuerdo con la Resolución n° 321, que reglamenta la gestión de condicionalidades, la familia podrá recibir desde una notificación de advertencia hasta una notificación de cancelación del beneficio, de acuerdo con el número de incumplimientos registrados en su historial. La aplicación de efectos graduales sobre el beneficio financiero permite identificar los motivos del incumplimiento de la asistencia a la escuela y derivar a la

familia a acciones sociales específicas, que puedan ayudar a revertir la situación y enfrentar las condiciones de vulnerabilidad. Se busca asegurar la renta de una familia en situación de vulnerabilidad y riesgo social cuando ella esté en seguimiento realizado por el área de asistencia social.

En el primer bimestre de 2013 aproximadamente 400 mil alumnos, entre los 15 millones de alumnos del Bolsa Familia monitoreados, no cumplieron con la asiduidad escolar exigida por el programa. El beneficio recibido por una parte de este total podría ser suspendido o cancelado.

La reducción del plazo para que haya repercusiones sobre el beneficio monetario, en el caso de que la familia no cumpla las contrapartidas exigidas por el programa, significó mayores exigencias a los equipos de la asistencia social. Los equipos son convocados a dirigirse a las familias, hacer visitas, diagnosticar los motivos que llevan a la falta de asistencia escolar y a estructurar, en conjunto con otros actores de las políticas públicas, el apoyo a los alumnos y sus familias.

Frente a las expectativas con relación al papel del trabajo social, los técnicos y gestores del área manifiestan sus preocupaciones. Es lo que afirma Laura, asesora técnica del Departamento de Protección Social Básica, de la Snas en el MDS:

“la asistencia social no tiene respuesta para todos los problemas. Las situaciones de vulnerabilidad muchas veces son complejas. De nada sirve que la educación se limite a pasarle el problema a los equipos de trabajo social”.

“la discusión sobre el seguimiento familiar está comenzando en la Snas. Está en construcción una articulación entre las acciones de la protección social básica y la transferencia de ingresos”.

A pesar de la proximidad entre los equipos del Bolsa Familia y de la asistencia social - por estar insertadas en la misma área de política sectorial y porque sus acciones están dirigidas al mismo público – no hay una articulación inmediata entre ellas en ninguno de los niveles de gobierno. En una gran parte de Brasil las acciones de registro de las familias en el CadÚnico son realizadas en el Cras por los equipos del trabajo social. Sin embargo, es frecuente que la gestión local de los programas de la asistencia social y la del Bolsa Familia, sea hecha en estructuras administrativas separadas y sin adecuada cooperación entre ellas.

Además de alimentar los sistemas de información desarrollados por la Senarc, en cada centro de referencia en el Municipio los técnicos de Cras y Creas alimentan el sistema propio de la asistencia social, de Registro Mensual de Atendimientos (RMA), que entró en funcionamiento en 2012 y hace el seguimiento del proceso de las unidades.

Esta situación es vista con preocupación por Fernando, uno de los técnicos del MDS:

“El RMA y el Sicon son sistemas paralelos. El personal del Cras tiene que registrar la misma cosa dos veces. Ellos perciben allí en la punta que falta algún entendimiento común entre nosotros aquí en el ministerio”.

Fue elaborado por el MDS, en 2009, el Protocolo de Gestión Integrada de Servicios, Beneficios y Transferencias de Ingresos, con el objetivo de integrar los servicios, beneficios y programas de transferencias de ingresos del gobierno federal, todos ellos componentes de la Política Nacional de Asistencia Social. En él están descritos procedimientos para que el seguimiento familiar de los beneficiarios sea realizado por el gobierno local a través de las unidades de Cras y Creas.

En el Gobierno Federal, una forma adoptada para la interlocución entre las áreas son los grupos de trabajo técnico sobre temas específicos. Tal como afirma la asesora técnica Laura, del MDS,

“un grupo de trabajo es una de las formas concretas de intersectorialidad. Estar juntos para pensar sobre un tema; establecer agendas conjuntas; para que un sector conozca al otro. No es fácil conocer el rol de la otra política y aprender a pensar en los temas y problemas a partir del lugar del otro. Exige una abertura para comprender. También hay un aprendizaje y un trabajo de cada equipo con él mismo”.

Un ejemplo de este tipo de colaboración es el grupo técnico con el programa Educación Integral, creado en 2013 con la iniciativa del Decon. El director del departamento, José Eduardo, aclara la importancia de este grupo:

“Ya que la educación por sí sola no resuelve sus propios problemas, es fundamental construir arreglos intersectoriales. Hay 3,5 millones de niños y adolescentes fuera de la escuela. La educación necesita de la asistencia social y de la salud. Y viceversa. La integración entre los sectores es necesaria. Pero esto no sucede de forma voluntarista. No ocurre de manera automática porque apenas existe una normativa, aparece en los decretos, disposiciones ministeriales y protocolos mutuos. La integración se construye con método, planificación, estrategia, calidad técnica y capacidad de saber cuáles son las culturas organizacionales (...). Es importante abrirse al otro, escuchar, negociar, saber que está trabajando con otra cultura organizativa. Aun cuando sea el ministerio que está aquí, en el edificio de al lado, hay diferencias. Es necesario hacer el movimiento para entender”.

5. Coordinación e intersectorialidad

5.1. Visión compartida

En el desarrollo de la articulación entre los sectores de política pública en torno a la gestión de las contrapartidas de las familias, fueron establecidos mecanismos institucionales de colaboración y normativas conjuntas. Además, fueron definidos procedimientos operativos y adoptados incentivos, tales como el IGD, que, desarrollado en el ámbito macro gerencial, orienta el trabajo coordinado que se espera que exista en el ámbito de implementación local en cada Municipio.

La relevancia de la condicionalidad de educación para la superación de la pobreza y la igualdad de oportunidades fue construida y difundida por medio de los aportes de los actores que participan en el programa. Para José Eduardo,

“Es siempre necesario trabajar dentro de cada una de las organizaciones/ministerios en una perspectiva estratégica y política para que la gestión de condicionalidad de educación no se limite a la obtención de información. Trabajar las informaciones para ‘pautar’ el tema de la desigualdad educacional dentro del MEC y del MDS. Buscamos crear una plataforma de educación y desigualdad, alertar sobre la relevancia del trabajo intersectorial para enfrentar esas desigualdades”.

El trabajo para generar una visión estratégica común en el ámbito macro institucional adquiere sentido también cuando esa convergencia ocurre entre los actores involucrados en la ejecución de las políticas en el ámbito local y en el caso de que sean contorneadas las diferencias en la forma en que los agentes de las áreas de educación y de asistencia social perciben la baja asistencia escolar. En la historia del PBF ocurrieron diferencias en los motivos aceptados por cada área para justificar el no cumplimiento de asistencia escolar. Además, frecuentemente, frente a la situación de baja asistencia escolar, cada área considera que el problema debería ser resuelto por la otra área.

5.2. Ante la ausencia de una coordinación central

A pesar del estrechamiento de las relaciones de carácter cooperativo entre la Senarc/MDS y las áreas responsables del seguimiento en la educación, los profesionales más directamente involucrados en la gestión de las condicionalidades observaron que existía “una brecha, desde el punto de vista institucional, de una coordinación central, orientada a fomentar la articulación y el aumento de la integración de las áreas sociales en la esfera federal” (Currello et al. 2010: 160).

En esa misma perspectiva, el director del Decon en la Senarc observa en 2013:

“Sería necesario que un nivel jerárquico, como el Ministerio de Gobernación, el Ministerio de Planificación como instancia de coordinación intersectorial, hiciera que los ministerios conversaran, crease un sistema dentro del gobierno (con relación al tema de las condicionalidades y de la articulación intersectorial). Como eso no existe, realizamos nuestras iniciativas con nuestra propia motivación y visión”.

Ante la ausencia de inducción de la cooperación o de seguimiento sistemático de parte del núcleo central del Gobierno Federal, el director señala que se construyó en la gestión de condicionalidades una relación bilateral entre el MDS y el MEC:

“Como la coordinación que se establece no existe dentro de una estrategia general encabezada o impulsada por un órgano del gobierno que estaría en posición vertical con relación al MDS y al MEC, nuestra construcción acaba dependiendo de nuestra capacidad de negociar bien con las diversas áreas del otro ministerio. Lo que debería estar involucrado no es apenas el seguimiento de condicionalidades, sino la construcción de una política y programas en pro de esos públicos”.

5.3. Los instrumentos, las instancias y los espacios de coordinación

Desde el punto de vista normativo, existen leyes y decretos que establecieron los marcos principales del Bolsa Familia. Fueron formalizados acuerdos y protocolos, y fueron editadas resoluciones interministeriales y ministeriales estableciendo atribuciones y competencias en el programa de cada uno de los ministerios, de Estados y Municipios.

El Sistema Integrado de Seguimiento de Condicionalidades, formado por diversos sistemas de información del MEC y del MDS fue posible a partir de diversas iniciativas de cada ministerio y de las discusiones entre los equipos para modelar y perfeccionar constantemente el registro de informaciones sobre la asistencia escolar y el análisis de los datos.

Los componentes normativos y de operacionalización del programa son objeto de acciones de capacitación de los equipos que actúan en cada uno de los niveles gubernamentales. Son realizadas periódicamente, en todos los Estados brasileños, talleres y cursos de capacitación que cuentan con la participación de representantes de los responsables de las condicionalidades en el MDS y en el MEC. Hay también seminarios regionales intersectoriales, promovidos en conjunto por los dos ministerios como espacios de diálogo. Además,

representantes de un ministerio exponen, con regularidad, en seminarios organizados por el ministerio aliado.

Los grupos de trabajo técnico sobre los temas específicos, ya mencionados, constituyen oportunidades de intercambio y realización de entre el MEC y el MDS, así como de ellos con otras áreas de política pública que no tengan una responsabilidad directa en el PBF.

La iniciativa de los equipos involucrados en la gestión del Bolsa Familia, se constituyó en 2006 un foro intergubernamental e intersectorial de las condicionalidades del programa. Inicialmente, era una instancia informal, un espacio de negociación y construcción de consensos sobre las derivaciones de los temas más relevantes y emergentes relacionados con la gestión de las condicionalidades de educación y salud y del seguimiento de las familias. En 2009 el foro fue institucionalizado por medio de la Resolución Interministerial MDS-MEC-MS, que definió como participantes a los titulares de varios órganos y entidades¹⁴.

Uno de los funcionarios del Gobierno Federal que participó en más de una edición del foro informa sobre su periodicidad y funcionamiento:

“El foro es una reunión de trabajo. Las personas de los ministerios se colocan lado a lado para debatir y analizar los temas relacionados con las cuestiones de las condicionalidades. Las reuniones son realizadas una o dos veces al año. (...) Las relaciones de trabajo efectivo entre el MDS y el MEC, los dos órganos del Gobierno Federal responsables del seguimiento de la asistencia escolar de los beneficiarios del Bolsa Familia, se establecen a partir de las demandas. Se realizan reuniones para atender y responder, tratar y derivar los componentes de la gestión de condicionalidades. En esas reuniones se trata la operación, los procedimientos y derivaciones, lo que es normal de una política pública, la rutina de la vida cotidiana y el seguimiento de resultados”.

Fue incentivada la creación, en el ámbito local, de comités gestores intersectoriales del Bolsa Familia en los Municipios, que propiciarían la realización de reuniones periódicas entre las áreas, planificación conjunta de acciones tales como visitas domiciliarias, acciones de capacitación de las redes de políticas públicas con relación al programa. No hay, sin embargo, un registro sistemático de la existencia de comités en los Municipios que permita conocer cuántos son y cómo funcionan. La realidad en muchos Municipios es que hay pocos avances en la intersectorialidad y dificultades para romper la compartimentación de las estructuras administrativas y de las lógicas organizacionales propias de cada sector.

5.4. Las redes, las personas y las organizaciones

Además de las instancias formales, hay espacios informales de interlocución entre los equipos ministeriales, donde cuentan mucho las relaciones interpersonales y la presencia de técnicos y coordinadores con trayectoria personal de actuación tanto en el MEC como en el MDS. El asesor técnico Fernando opina que las características personales de los interlocutores y las historias profesionales individuales influyen en la construcción y el mantenimiento de los procesos de coordinación intersectorial:

“las relaciones bilaterales son muy dependientes de las personas. Funcionan porque hay profesionales que circulan por esta red. Existe complicidad entre ellos”.

Las características de los actores pueden representar oportunidades, tal como fue indicado por los entrevistados, y también riesgos para la coordinación intersectorial. El riesgo de depender de relaciones personales es el de no crear capacidades de trabajo en las organizaciones y estilos de acción que estén menos asociados al perfil de quien ocupa un cargo en un determinado momento. La rotación de técnicos en los equipos, común tanto en el MEC como en la Senarc y en la Snas, en el MDS, representa una amenaza para la consolidación de lo que fue construido. Se produce rotación con los cambios de gobiernos y también debido a la inestabilidad de la contratación de parte de los profesionales, así como la contratación de consultorías para suplir el reducido tamaño de los equipos.

Veamos lo que dicen sobre esto los gestores responsables del seguimiento de las condicionalidades en el MEC y en el MDS, Manuela y José Eduardo:

“la institucionalización de los procesos es una dificultad. La rotación (de personal) es grande en el ministerio. Cuando no hay servidores efectivos, acaba habiendo muchos consultores. Ellos ayudan mucho, pero, cuando se van, una parte del proceso se pierde, no queda registro”.

“para consolidar lo que fue logrado, la carrera de gestor federal es fundamental, porque crea permanencia en la gestión pública. Es un núcleo de personas que permanece cuando hay cambios en los gobiernos. Mantiene la memoria, los registros. Puede profundizar el legado y construir a partir de lo que ya existía. Con la rotación, el trabajo puede perderse”.

5.5. Habilidades personales y requisitos institucionales

Sobre las habilidades para trabajar de manera coordinado en la gestión de condicionalidad, el director del Decon señala algunos requisitos:

“El Departamento de Condicionales es esencialmente relacional, no existe *per se*. La gestión es una operación de naturaleza sensible. Tener protagonismo sin atropellar al otro, estar siempre analizando a los actores. No podemos querer dar el tono de que estamos comandando. Existe una tensión y búsqueda de equilibrio entre ser proactivo y no imponer, evitar la relación de verticalidad”.

De acuerdo con el director José Eduardo, la gestión de condicionales exige, además de capacidad técnica, habilidades relacionales de negociación y motivación:

“El MDS tiene una posición delicada ante los ministerios de Educación y de Salud. Es una relación bilateral, pero de cierto modo casi vertical, porque él es el gestor del Bolsa Familia, necesita hacerlo funcionar y producir resultados (...). Trabajar de manera coordinada le exige sensibilidad al gestor, saber negociar, saber la hora de ‘ofrecer el escenario al otro ministerio’; tener un comportamiento proactivo, pero buscando integrar aliados; no ser autoritario o arrogante. Ser protagonista y, al mismo tiempo, acercarse al MEC, que ellos nos acompañen, que el ministerio sea de hecho un aliado, que no se sientan excluidos”.

Existe la intención del sector responsable de la gestión de las condicionales de influenciar, posicionar el tema de la asistencia escolar como estratégico para el enfrentamiento de las desigualdades educativas. Sin embargo, el mandato de decisión y conducción de la política educacional es de responsabilidad del MEC, que tiene su propia dinámica para definir las prioridades de los componentes de la política.

Hay limitaciones políticas en la relación entre ministerios y entre los niveles de gobierno que necesitan ser considerados. La “naturaleza sensible” de la gestión, señalada en el testimonio del director del Decon, está relacionada también con el hecho de que el programa es considerado políticamente estratégico para el gobierno y, desde su creación, tiene constante exposición en la sociedad y en los medios de comunicación.

5.6. Articulación intersectorial más allá del Programa Bolsa Familia

Casi diez años después de la creación del programa, el trabajo coordinado en el seguimiento de la asistencia escolar de los beneficiarios del Bolsa Familia y la gestión de condicionalidad avanza hacia otra etapa con el surgimiento de iniciativas de integración del público del PBF en programas de Educación. Es lo que señala José Eduardo:

“Hoy tenemos relación con el MEC en varios frentes de trabajo. Nuestra presencia es muy fuerte allí. No es apenas con

el sector que hace el seguimiento de las condicionalidades de asistencia escolar. Estamos buscando innovar, con construcción de política y programas en pro del público beneficiario del Bolsa Familia”.

La alianza más destacada es con el Programa Más Educación, de educación integral, un programa de ampliación del tiempo y calidad en la permanencia de los niños, adolescentes y jóvenes inscriptos en las escuelas públicas¹⁵.

Fue realizado un trabajo conjunto del Decon/MDS con la Secretaría de Educación Básica/MEC para que se le diera prioridad, dentro del programa de educación integral, a las escuelas públicas donde más del 50% de los alumnos pertenece a familias que reciben la transferencia de ingresos condicionada. En 2012, del universo de 77 mil escuelas donde hay una mayoría de alumnos beneficiarios del Bolsa Familia, 32 mil recibieron prioridad en el programa del MEC. Son escuelas que concentran un gran número de estudiantes en situaciones de vulnerabilidad social¹⁶.

5.7. “Ninguna gestión intersectorial se pone en marcha sin mucho sudor e inspiración”

La experiencia de trabajo coordinado entre el MDS y el MEC en el seguimiento de la asistencia escolar de los beneficiarios del Bolsa Familia aportó lecciones y aprendizaje para ambos ministerios.

Una lección aprendida es que la reglamentación y las normativas son necesarias pero no suficientes para que haya coordinación. Para que ellas salgan del papel y se tornen realidad, es necesario sudor e inspiración, de acuerdo con las palabras del director de condicionalidades del MDS. Él afirma que la alianza y la coordinación se construyen con método, planificación, estrategias y capacidad técnica. Desde su punto de vista, estos fueron los factores que contribuyeron a la madurez de las relaciones bilaterales entre los ministerios:

“En el (aspecto) técnico de la gestión de condicionalidades: establecer el foco de actuación; tener datos, sistemas, monitoreo, intercambio de información, capacitación; estudios y análisis, informes, una serie de cosas y procedimientos para consolidar las condicionalidades. (...) En el aspecto político: estrategias que abran posibilidades de alianzas con políticas y programas para el público al que se destinan los programas de transferencia de ingresos. Aprender la cultura de la otra organización y de la otra área de política para crear una relación política con ellos. La Educación, la Salud, por ejemplo, como cualquier otra área, tienen características institucionales propias, una manera propia de

actuar, una lógica sectorial. Y también hay una lógica de cada organización. Nosotros nos preguntábamos: ‘¿qué cultura es esta?’. Tuvimos que aprender; demoró un poco. (...) En el ámbito político también es necesario conocer el escenario del juego que está en marcha, para saber si se puede avanzar. A veces también es necesario retroceder. O esperar”.

6. Después de la reunión en la escuela Tiradentes

Después de conocer al Programa Bolsa Familia y las relaciones federales e intersectoriales necesarias para su ejecución, es hora de saber cómo fue, en la escuela Tiradentes, la reunión entre el director Antonio y la asistente social Teresa.

Al volver al Cras, Teresa relató al equipo cómo fue la reunión en la escuela, los entendimientos y derivaciones para el caso del alumno Pedro:

“Fue de mutuo acuerdo que será suspendida temporalmente la cancelación del beneficio de la Bolsa Familia. Para el seguimiento, vamos a llamar a la familia para participar en el PAIF e invitar a Pedro a participar en las actividades de la protección básica para que él tenga oportunidad de cambiar de comportamiento. La escuela mantendrá a nuestro equipo informado sobre la situación de asistencia del alumno”.

La asistente social relató, que en la reunión en la escuela, participó también una profesora que había tenido contacto con otros técnicos del Cras en un taller de capacitación promovida por los gestores del programa en el ayuntamiento. Ese tipo de encuentros sirve para que las personas que actúan junto a los niños, jóvenes y familias beneficiadas por el programa se conozcan, compartan experiencias, se informen sobre las normas que serán aplicadas y las directrices gubernamentales. El director también ya había participado en un taller, realizado en la Secretaría Estadual de Educación, en el cual había tanto coordinadores y técnicos del MEC como del MDS.

Teresa continuó diciendo:

“Fue muy bueno porque en la reunión hablamos sobre las orientaciones del Bolsa Familia que los equipos de la educación y de la asistencia social reciben de los ministerios y de las secretarías del Estado y del gobierno municipal. Como ustedes saben, siempre nos están informando sobre las resoluciones ministeriales y publicaciones oficiales relativas a la asistencia escolar y la necesidad de seguimiento de las familias. Conversamos sobre eso y Antonio, director de la escuela, entendió mejor el cuadro de motivos justificables de la ausencia

a las clases. Él concordó en que podría aceptar la justificación presentada por la madre de Pedro”.

Después de concluir el relato al equipo del Cras y de completar los registros sobre el caso que ella se había comprometido a realizar, Teresa terminó su jornada de trabajo. Se sentía satisfecha con el diálogo y el entendimiento que había conseguido en la escuela y con la manera en que esto fue acogido por sus colegas de trabajo. En definitiva, pensó, a pesar de que las exigencias del Bolsa Familia den tanto trabajo y muchas veces provoquen tensiones y conflictos, el programa ha ayudado a mantener a niños y adolescentes pobres en la escuela. En tantos años actuando como asistente social en la ciudad, ella conoció a muchos niños que serían “candidatos” a abandonar la escuela, pero que actualmente, siendo ya adolescentes, están cursando la enseñanza media y haciendo proyectos para el futuro. Ella conoció también a familias con adolescentes como Pedro, con problemas de comportamiento en la escuela e inclusive participación en hurtos, que necesitaban recibir apoyo tanto de la escuela como de otros agentes de políticas públicas para intentar revertir esa situación.

Notas

- ¹ Este caso fue elaborado por Cristina Almeida Cunha Filgueiras para la Escuela Nacional de Administración pública (ENAP) en alianza con EUROsocial (Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina). La autora agradece la colaboración de las personas que contribuyeron a la elaboración del trabajo tanto por la concesión de entrevistas como por los comentarios al documento: Bruna D’Avila Andrade, Carla Bronzo, Daniel Ximenes, Elizabete Ferrarezzi, Florentino Chaves Neto, Luis Henrique D’Andrea, Marizaura Camões, Pedro Palotti, Simone Medeiros, Soraya Brandão y Valéria Porto.
- ² Es considerada por el programa como siendo extremadamente pobre la familia con ingresos per capita mensual por debajo de R\$ 70.
- ³ Ley nº 10.836 del 09 de enero de 2004 y Decreto nº 5.209 del 17 de septiembre del 2004.
- ⁴ De acuerdo con el Censo poblacional, en el año 2000 Brasil tenía 170 millones de habitantes. Entre ellos, 22,9 millones eran considerados extremadamente pobres (13,5%). El censo poblacional de 2010 identificó que Brasil llegó a 190,7 millones de habitantes, de los cuales 16,2 millones eran extremadamente pobres, lo que representaba el 8,5% de la población brasileña.
- ⁵ Los nombres mencionados en este caso son ficticios.
- ⁶ El Anexo 2 contiene un gráfico con datos de la evolución del seguimiento de la asistencia escolar.
- ⁷ Nota Técnica nº 34. SENARC/MDS y SECADI/MEC. Brasilia, 31 de enero de 2013.
- ⁸ La figura del Anexo 3 presenta las etapas del proceso de seguimiento de las condicionalidades.
- ⁹ Los términos “coordinación”, “articulación” y “asociación” son utilizados indistintamente en este documento, refiriéndose al trabajo conjunto realizado por el MEC y por el MDS en el Bolsa Familia. Optamos por no privilegiar uno de los términos porque en el material consultado, proveniente de esos órganos públicos, dichas palabras parecen ser utilizadas indistintamente.
- ¹⁰ Las atribuciones de los gobiernos municipales y estatales en el Bolsa Familia son mencionadas en el Anexo 1.
- ¹¹ El Cuadro de Motivos de 2013 para el registro de la baja asistencia distingue entre motivos justificables, que no generan riesgo de pérdida del beneficio por la familia, y no justificables, que pueden llevar a la pérdida del beneficio recibido por la familia. Ejemplos de motivos justificables: tratamiento de enfermedad y de atención a la salud del alumno (comprobada por la escuela); hechos que impidan el desplazamiento/acceso del alumno a la escuela (p.ej. inundación); enfermedad en la familia/defunción en la familia/defunción del alumno. Ejemplos de motivos no justificables: embarazo; necesidad de cuidar a los hermanos menores; negligencia de padres o responsables; trabajo infantil; explotación/abuso sexual; violencia doméstica.
- ¹² “La Secadi en articulación con los sistemas de enseñanza implementa políticas educativas en las áreas de alfabetización y educación de jóvenes y adultos, educación ambiental, educación en derechos humanos, educación especial, del campo, escolar indígena, *quilombola* (comunidades de descendientes de esclavos) y educación para las relaciones étnico-raciales. Su objetivo es contribuir al desarrollo inclusivo de los sistemas de enseñanza, orientado a la valorización de las diferencias y de la diversidad, a la promoción de la educación inclusiva, de los derechos humanos y de la sostenibilidad socio ambiental con miras a la efectivación de políticas públicas transversales e intersectoriales” (http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816 (15/8/2013).

- ¹³ En 2005 fue creado el Sistema Único de Asistencia Social, SUAS, que actualmente está presente en la mayor parte de los Municipios brasileños a través de dos tipos de unidades principales. El primero es el Centro de Referencia de la Asistencia Social (Cras), donde se desarrolla el Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF), cuyas acciones tienen la finalidad de fortalecer la protección de las familias, previniendo la ruptura de lazos, promoviendo el acceso y usufructo de derechos y contribuyendo al mejoramiento de la Calidad de Vida, proyectos de vida y a transformar sus relaciones, tanto familiares como comunitarias. El segundo tipo es el Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (Creas) donde se ofrece el Servicio de Protección y Atención Especializado a Familias e Individuos (PAEFI). La red pública de equipos de protección social llegó en 2011 al total de 7.475 Unidades de Cras y 2.109 unidades de Creas.
- ¹⁴ Órganos y entidades del Foro Intergubernamental e Intersectorial: Senarc/MDS; Snas/MDS; Secad/MEC; Secretaría de Atención a la Salud/Ministerio de Salud; Consejo de Secretarios Estaduales de Educación; Consejo Nacional de Secretarios Estaduales de Salud; Foro Nacional de Secretarios Estaduales de Asistencia Social; Colegiado Nacional de Gestores Municipales de Asistencia Social; Unión Nacional de Dirigentes Municipales de Educación y Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud.
- ¹⁵ En la jornada extendida son consideradas las materias básicas y apoyos pedagógicos aliados a música, deporte, cultura, artes, medios de comunicación, ciencias aplicadas, derechos humanos, entre otros.
- ¹⁶ Nota Técnica Conjunta nº 184. DECON/SENARC/MDS y DICEI/SEB/MEC.
- ¹⁷ Para la elaboración de este caso fueron también utilizadas informaciones obtenidas por medio de entrevistas con técnicos y gestores del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y del Ministerio de Educación, realizadas en agosto de 2013.

Referências bibliográficas¹⁷

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Portal <http://portal.mec.gov.br> (acceso el 15/8/2013)

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia para o Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CIT, nº 07 de 10 de setembro de 2009**. Crea el Protocolo de Gestión Integrada de Servicios, Beneficios y Transferencia de Ingresos en el ámbito del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Censo SUAS 2011: Cras, Creas, Centros Pop, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada**. Brasília, DF: MDS. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Senarc. **Relatório de Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. 1º semestre de 2010. Brasília, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de gestão de benefícios**. Volume 1. Brasília, novembro de 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Senarc. **Caderno do IGD-M**. Informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família. Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Senarc. Resultados da frequência escolar. Primeiro bimestre de 2013. **Bolsa Família Informa** nº366, 29 de maio de 2013.

_____. DECON/SENARC/MDS e DICEI/SEB/MEC. **Nota Técnica Conjunta n. 184**. Apresenta informações sobre o Programa Bolsa Família e Programa Mais Educação referentes ao resultado das adesões das escolas em 2013. Brasília, 15 de julho de 2013.

_____. SENARC/MDS y SECADI/MEC. **Nota Técnica** n.34. Brasília, 31 de janeiro de 2013. Assunto: O Programa Bolsa Família e a condicionalidade de educação. Resultados de rendimento e movimento escolar.

CURRALERO, Cláudia B. et al. As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de e MODESTO, Lúcia (orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. Volume 1.

LÍCIO, Elaine Cristina. A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 55 (3)0,37-59, jul./sept. 2004.

LINDERT, Kathy, Anja Linder, Jason Hobbs and Bénédicte de la Brière. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. **World Bank Social Protection Working Paper n. 0709**. 2007.

MESQUITA, Camille Sahb. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006. **Revista do Serviço Público**. Brasília 57 (4): 465-487 out./dez 2006.

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DA CIDADANIA. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família In: ENAP. **Ações premiadas no 15º. Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Brasília: ENAP, 2010, p. 59-80.

SOARES, Sergei e SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: Castro, Jorge Abrahão de e Modesto, Lúcia (orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Volume 1. Brasília: Ipea, 2010.

XIMENES, Daniel de Aquino e AGATTE, Juliana Picoli. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa. **Inclusão Social**, Brasília, v. 5 n. 1, p.11-19, jul./dez. 2011.

Legislação

Decreto nº 5.209, del 17 de septiembre de 2004. Reglamenta el programa Bolsa Familia.

Ley nº 10.836, del 09 de enero de 2004. Instituye el Programa Bolsa Familia y determina otras medidas.

Resolución Interministerial MEC/MDS n. 3.789, del 17 de noviembre de 2004. Dispone sobre las atribuciones y normas para la oferta y el monitoreo de las acciones de educación relativas a las condicionalidades de las familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia y de los programas remanentes.

Resolución Interministerial MEC/ MDS nº 3.789, del 17 de noviembre del 2004. Dispone sobre las atribuciones y normas para la oferta y el monitoreo de las acciones de educación relativas a las condicionalidades de las familias beneficiarias del programa Bolsa Familia.

Resolución GM/MDS nº 246, del 20 de mayo de 2005. Reglamenta la adhesión de los Municipios al Programa Bolsa Familia, aprueba los instrumentos necesarios para la formalización de la adhesión de los Municipios al Programa Bolsa Familia, la designación de los gestores municipales del programa y la información sobre su instancia local de control social, y define el procedimiento de adhesión de los entes locales al referido programa.

Resolución GM nº 321, del 27 de Septiembre de 2008. Reglamenta la gestión de condicionalidades del Programa Bolsa Familia.

Resolución nº 321, del 29 de septiembre de 2008. Reglamenta la gestión de las condicionalidades del Programa Bolsa Familia, revoca la Resolución GM/MDS n. 551, del 9 de noviembre de 2005, y determina otras medidas.

Resolución Interministerial nº 2, del 16 de septiembre de 2009. Instituye el Foro Intergubernamental e Intersectorial de Gestión de Condicionalidades del Programa Bolsa Familia.

Anexo 1

Responsabilidades y competencias del gobierno estadual, del gobierno municipal y del gestor municipal en el Programa Bolsa Familia

Gobierno estadual

- Instituir la Coordinación Estadual del PBF, con la correspondiente información a la Senarc sobre su composición;
- Desarrollo de actividades de capacitación que apoyen el trabajo de los Municipios en el proceso de registro y de actualización de catastro del banco de datos del CadÚnico, en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución GM/MDS nº 360, de 2005, y eventuales actos normativos expedidos por el ministerio relacionado con el tema;
- Desarrollo de actividades de apoyo técnico y logístico a los Municipios, de acuerdo con la demanda y la capacidad técnica y de gestión de los mismos;
- Colocar a disposición a los Municipios, cuando sea necesario, infraestructura de logística para digitación y transmisión de los datos al CadÚnico;
- Puesta en marcha de estrategia de apoyo al acceso de sus poblaciones pobre y extremadamente pobre a documentos de identificación;
- Formulación de estrategia para apoyo a la inclusión en el CadÚnico de poblaciones tradicionales y específicas, en especial de comunidades indígenas y remanentes de *quilombos* (comunidades de descendientes de esclavos); utilización de la base de datos del CadÚnico, exclusivamente, para la realización de actividades previstas en el término de adhesión o para consultas y estudios concernientes a los programas de transferencia de ingresos.

Gobierno municipal

- Identificación e inscripción en el CadÚnico de las familias en situación de pobreza y extrema pobreza;
- Actualización de las informaciones del CadÚnico, investigadas por medio del porcentaje de registros válidos y del porcentaje de domicilios actualizados en los dos últimos años;
- Gestión de los beneficios del PBF y programas remanentes;

- Garantía del acceso de los beneficiarios del PBF a los servicios de educación y salud, en articulación con los Gobiernos Federal y Estadual;
- Seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades;
- Seguimiento de las familias beneficiarias, en especial actuando en los casos de mayor vulnerabilidad social;
- Establecimiento de alianzas con órganos e instituciones municipales, estaduais y federales, gubernamentales y no gubernamentales, para la oferta de programas complementarios a los beneficiarios del Programa Bolsa Familia;
- Investigación y/o derivación de denuncias a las instancias pertinentes.

Gestor Municipal del programa

El Gestor Municipal es el responsable de la coordinación de las actividades del Registro Único y de la gestión del Programa Bolsa Familia (PBF). Debe ser designado formalmente por el alcalde. Sus atribuciones son:

- Asumir la interlocución entre el ayuntamiento, el MDS y el Estado para la implementación del Bolsa Familia y del CadÚnico. Por eso, el gestor debe tener poder de decisión, de movilización de otras instituciones y de articulación entre las áreas involucradas en la operación del programa;
- Coordinar la relación entre las secretarías de asistencia social, educación y salud para el seguimiento de los beneficiarios del Bolsa Familia y la verificación de las condicionalidades;
- Coordinar la ejecución de los recursos transferidos por el Gobierno Federal al PBF en los Municipios. Esos recursos están siendo transferidos del Fondo Nacional de Asistencia Social a los fondos de asistencia municipal. Así, el Gestor Municipal del Bolsa Familia será el responsable de la aplicación de los recursos financieros del programa - podrá decidir si el recurso será invertido en la contratación de personal, en la capacitación del equipo, en la compra de materiales que ayuden en el trabajo de mantenimiento de los datos de los beneficiarios locales, entre otros;
- Asumir la interlocución, en nombre del Municipio, con los miembros de la instancia de control social del Municipio, garantizándoles el seguimiento y la fiscalización de las acciones del programa en la comunidad;
- Coordinar la interlocución con otras secretarías y órganos vinculados al propio gobierno municipal, al estado y al Gobierno Federal y, también, con entidades no gubernamentales, con el objetivo de facilitar la implementación de programas complementarios para las familias beneficiarias del Bolsa Familia.

Fuente: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/gestor/bolsa-familia-institucional>

Anexo 2

Evolución del Seguimiento de la Asistencia Escolar (6 a 17 años). 2008 a 2012. Brasil

% Alumnos de 6 a 17 años cuya asistencia social es monitoreada – BRASIL

feb.mar.08 – abr.may.08 – jun.jul.08 – ago.sept.08 – oct.nov.08 –

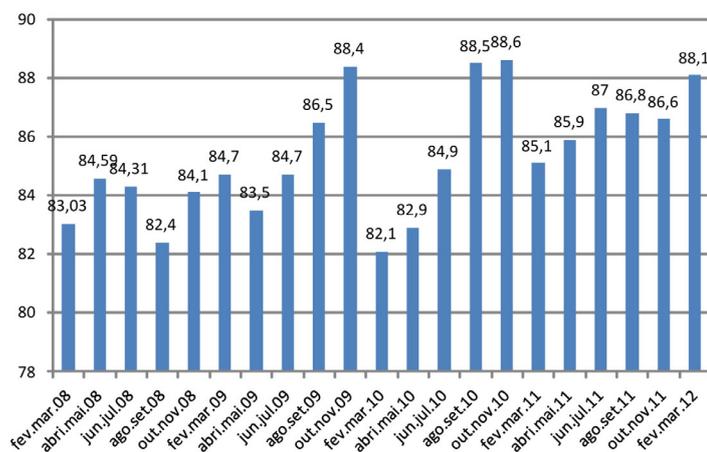
feb.mar.09 – abr.may.09 – jun.jul.09 – ago.sept.09 – oct.nov.09

feb.mar.10 – abr.may.10 – jun.jul.10 – ago.sept.10 – oct.nov.10

feb.mar.11 – abr.may.11 – jun.jul.11 – ago.sept.11 – oct.nov.11

feb.mar.12 –

% de alumnos de 6 a 17 años con frecuencia escolar acompañada - BRASIL

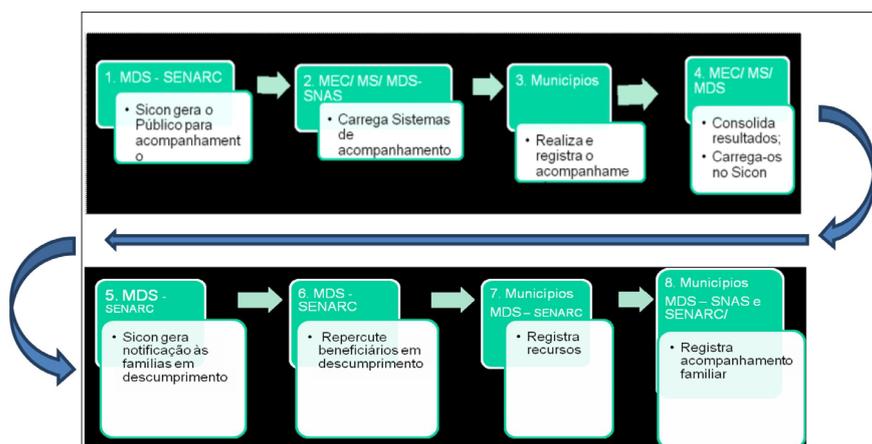


Fuente: Ximenes e Agatte, 2011: 17

Anexo 3

Proceso de seguimiento de las condicionalidades del Bolsa Familia

1. MDS – SENARC	2. MEC/MS/MDS/SNAS	3. Municipios	4. MEC/MS/MDS
. Sicon genera el Público para seguimiento	. Carga Sistemas de seguimiento	. Realiza y registra el seguimiento	. Consolida resultados; . Los carga en el Sicon
5. MDS	6. MDS – SENARC	6. Municipios MDS – SENARC	8. Municipios MDS – SNAS y SENARC
. Sicon genera notificaciones a las familias en situación de incumplimiento	. Repercute beneficiarios en situación de incumplimiento	. Registra recursos	. Registra seguimiento familiar



Extraído de: Senarc. *A importância da gestão das condicionalidades para o Programa Bolsa Família*. <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/apresentacoes/programacao-do-iii-seminario-estadual-da-frequencia-escolar-dos-beneficiarios-do-programa-bolsa-familia-1/Apresenta-o%20Maio%20de%202011.pdf> (acesso em 15/08/2013)

Glosario de siglas (mantenidas en su versión original, en portugués)

CadÚnico – Registro Único para Programas Sociales

Cras – Centro de Referencia de Asistencia Social

Creas – Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social

Decon – Departamento de Condicionales

IGD – Índice de Gestión Descentralizada

MDS – Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre

MEC – Ministerio de Educación

PBF – Programa Bolsa Familia

RMA – Registro Mensual de Atendimientos

Secad – Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad

Secad – Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad e Inserción

Senarc – Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía

Sicon – Sistema de Condicionales

SNAS – Secretaría Nacional de Asistencia Social

SUAS – Sistema Único de Asistencia Social