

Nota Pedagógica

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

*Preparado por Cristina Almeida Cunha Filgueiras
(2013)*

El objetivo del estudio del caso del seguimiento de las condicionalidades de educación, realizado por el MDS y el MEC, es obtener elementos para el análisis de las relaciones intersectoriales y de la coordinación entre organizaciones públicas en el ámbito de la política social. En esta sección se sintetizan los elementos centrales del caso y se presentan orientaciones para la utilización del estudio de caso, destacándose la relación entre las organizaciones involucradas en el programa analizado y las aportaciones de la literatura sobre coordinación en la gestión pública. Por último, se sugieren actividades para hacer ejercicios con los alumnos.

1. Los elementos centrales del caso

La gestión de condicionalidades del programa Bolsa Familia es una innovación en el contexto de las políticas públicas en Brasil. Involucra la asociación entre dos ministerios, incluyendo la construcción conjunta de proyectos, procesos y sistemas, articulación de las redes gubernamentales existentes en cada uno de los sectores en los tres niveles de gobierno (federal, estadual y municipal) y una reglamentación que establece las atribuciones de cada uno de los actores.

Desde la creación del PBF, el seguimiento de la condicionalidad de educación que las familias deben cumplir fue considerado relevante. El compromiso con la educación forma, conjuntamente con las contrapartidas relativas a la salud de los miembros de la familia, el conjunto de condicionalidades necesarias para mantener ese beneficio.

Al comienzo fue necesario definir los objetivos y los procesos, crear espacio en los organigramas y equipos de los ministerios involucrados. A continuación, se realizaron esfuerzos constantes para que el tema saliese del discurso de las autoridades y tomase cuerpo en los órganos

públicos y en la práctica de gestores y agentes implementadores. No obstante, el tema del seguimiento de la asistencia escolar y de su relación con la superación de la pobreza no consiguió, rápidamente, un espacio en las agendas institucionales. Había otros temas del propio Bolsa Familia que necesitaban ser resueltos y que exigieron mayores esfuerzos del gobierno.

El entendimiento sobre los objetivos y el significado del seguimiento de la asistencia escolar para el conjunto de la política de protección social no había generado un consenso entre los sectores involucrados, los gestores del programa de transferencia de ingresos, de la política de asistencia social y de la política de educación. Fue realizado un trabajo interinstitucional para generar convergencia.

El sistema de gestión de las condicionalidades no encontró un modelo previo en Brasil o en experiencias de protección social de otros países, en los cuales pudiera basarse. Para su estructuración fue – y continúa siendo – necesario enfrentar la fragmentación de la gestión pública entre áreas de política y ministerios y la compartimentación dentro de una misma organización. Existen también diferencias de cultura organizativa, compromiso con los lineamientos de la política, capacidades institucionales, conflictos políticos, proactividad y dinamismo entre las unidades gestoras.

La coordinación intersectorial para la gestión del seguimiento de la asistencia escolar exige elementos técnicos y políticos claros y pactados. Las trayectorias de los profesionales involucrados también desempeñaron un rol importante en el Gobierno Federal, así como las redes de interacción personal que ellos establecieron en la planificación y en la ejecución de los programas.

El formato de la gestión de las condicionalidades no fue definido en un único momento y sus características actuales continúan estando supeditadas a modificaciones.

Fueron construidos puentes y continúa siendo necesario realizar esfuerzos para que ellos sean efectivamente utilizados, es decir, para que por ellos transiten en doble mano las iniciativas de la política social integrada.

2. Orientaciones para la utilización del estudio de caso

Al utilizar la narrativa, se recomienda que el profesor tome en cuenta los siguientes puntos relativos a la relación existente entre las organizaciones públicas involucradas en el programa analizado y sobre el tema de la coordinación intersectorial en la gestión pública.

La relación entre las organizaciones públicas involucradas en el Bolsa Familia:

Las reglas impuestas para el cumplimiento de la condicionalidad de educación buscan incentivar la presencia de los alumnos pobres en las escuelas, combatir el abandono y la evasión escolar. Considerada en líneas generales, esa estrategia responsabiliza no sólo a la familia, sino también a los agentes públicos de diversos sectores, con el objetivo de que la educación sea efectivamente un instrumento para la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad.

Para que la estrategia adoptada por el programa sea efectiva, se lleva a cabo un amplio esfuerzo de coordinación y actuación intersectorial e intergubernamental. La articulación, además de la realización adecuada de las rutinas operacionales, moviliza esfuerzos de todas las áreas involucradas y, en este caso, particularmente del MEC y el MDS.

La colaboración en el ámbito local puede ser favorecida por la existencia de acuerdos y la efectiva articulación entre los dos principales ministerios involucrados. Es decir, la existencia de coordinación en el ámbito del Gobierno Federal (entre los ministerios) contribuye a fomentar la acción integrada en el ámbito local, ya que transmite ejemplo, directrices, incentivo y control, al mismo tiempo en que señala la existencia de un compromiso de las autoridades máximas del área y su responsabilidad con la articulación.

Para que sea posible lograr el resultado de monitorear aproximadamente 17 millones de estudiantes beneficiados por el programa, fue necesario establecer normativas conjuntas y mecanismos institucionales de colaboración, definir procedimientos operativos y adoptar estructuras de incentivos. Desarrollados en el ámbito macro gerencial, es decir, del Gobierno Federal, estos elementos formulan directrices y orientan el trabajo coordinado que se espera que exista en el ámbito de implementación local en cada Municipio.

La gestión de las condicionalidades no se limita al registro de informaciones sobre su cumplimiento y al efecto en los beneficios. La gestión es estratégica para la identificación de las familias que están en situación de mayor vulnerabilidad y riesgo social y, por ese motivo, requieren un seguimiento más cercano efectuado por otras políticas, con miras a enfrentar dimensiones determinantes de las vulnerabilidades que van más allá de la insuficiencia de ingresos.

Existen diferentes tensiones en el seguimiento de las condicionalidades:

- El MDS, responsable de la gestión del programa, no tiene una posición jerárquica que le confiera autoridad para exigir un determinado comportamiento a otro ministerio y a los agentes públicos asociados a él.

Podría haber intereses y motivaciones divergentes. A pesar de los dispositivos legales que atribuyen a ese ministerio el rol de articulador de las acciones de los órganos del Gobierno Federal involucrados en el programa, se vuelve indispensable el trabajo de concertación y la gestión compartida.

- 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.

- El Bolsa Familia interfiere en la cultura de la escuela y la impulsa al reto de la intersectorialidad, porque las razones que hacen que niños y adolescentes tengan dificultades para asistir regularmente a las clases extrapolan, en general, los límites estrictamente educativos. Es necesario dialogar con otras áreas de política pública, en especial con la asistencia social y la salud, para que sean tomadas medidas que contribuyan a la inserción y la permanencia en la escuela.

- El seguimiento de las familias de los alumnos que incumplen la asistencia escolar mínima, que debe ser realizado por los equipos de la asistencia social, en articulación con otros actores públicos, está recién comenzando en la mayoría de los Municipios. Fueron definidos por el gestor federal las normas y los procedimientos. Sin embargo, las expectativas sobre el trabajo social superan ampliamente las capacidades instaladas de las unidades de atención. Los equipos de asistencia social cuestionan la presencia, en todos los niveles de gobierno, de sectores que exigirían que esta política específica presentara, aisladamente, soluciones a los riesgos y vulnerabilidades sociales de las familias en situación de extrema pobreza.

Tema coordinación en la gestión pública:

Se recomienda que, para incentivar el análisis del caso, el profesor considere algunas aportaciones de la literatura sobre la gestión pública.

La creciente complejidad del sector de servicio social y el aislamiento hacen necesario enfatizar la integración horizontal. Es cada vez más importante compartir información, sincronizar acciones y compatibilizar las misiones organizacionales entre sí.

En una escala que va desde “totalmente fragmentado” hasta “totalmente conectado”, la coordinación implica una conexión de mediana intensidad entre diversos elementos, entre los cuales se destacan: encontrar un terreno común; nivel de compromiso; importancia de “entender uno al otro”; difusión de la información y visión estratégica sobre su utilización. (Keast, Brown y Mandell, 2012).

La coordinación es, al mismo tiempo, un proceso político y técnico. Permite generar acuerdos alrededor de objetivos estratégicos y es un elemento clave para la consecución de los objetivos principales de la política social, con miras a: evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; reducir las inconsistencias de las políticas; asegurar prioridades políticas y fomentar la cohesión y coherencia entre las políticas; atenuar el conflicto político y burocrático; promover una perspectiva holística que supere la visión sectorial y estrecha de las políticas (Peters, 1998).

La coordinación exige la creación de sinergia en las siguientes dimensiones: cognitivas; de proceso y actividades; de recursos; de autoridad. Ella no está exenta de la lucha de poder, resistencia al cambio en las culturas organizacionales, ni del temor de aceptar nuevas prácticas de acción intersectorial (Peters, 1998).

La construcción de capacidad de colaboración entre las agencias tiene un componente tangible (formado por espacio, presupuesto y recursos humanos) y un componente intangible (formado por interés y disposición de las personas para trabajar en conjunto) (Bardach *apud* Licha y Molina, 2006).

Parámetros de capacidades políticas y técnicas indispensables para la articulación y coordinación de políticas (intersectorial e intergubernamental). Decálogo de la coordinación: criterios básicos: 1- voluntad y cohesión política; 2- definición de objetivos estratégicos; 3- estructuras y mecanismos de coordinación (con objetivos y funciones concretas y claramente definidas); 4- participación de los actores; 5- institucionalidad legítima; 6- capacidad de coordinación y liderazgo; 7- espacios de diálogo y deliberación; 8- sinergias; 9- cultura de cooperación e incentivo; 10- sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación (Licha y Molina 2006).

3. Sugerencias de actividades y temas que pueden ser propuestos a los alumnos

a) Identificar y analizar:

- la división de atribuciones y tareas entre las organizaciones involucradas en el seguimiento de la asistencia escolar;
- cómo cada uno de los ministerios se organizó o se adaptó para cumplir las atribuciones;
- las estrategias seleccionadas y los elementos que facilitaron la asociación;
- los elementos técnicos y políticos exigidos en la coordinación intersectorial del programa;

- las dificultades u obstáculos encontrados. ¿Cómo fueron superados? Si no lo fueron, ¿por qué?

- los factores críticos de éxito y las fragilidades o limitaciones;

- los cambios producidos en las organizaciones a lo largo del proceso. Distinguir entre: - los que repercutieron (positiva o negativamente) en la articulación sectorial; - los que derivaron de la gestión de las condicionalidades y/o de la articulación intersectorial;

- posibles obstáculos y resistencias encontradas. ¿Cómo fueron enfrentados? Si fuera gestor del MDS, ¿cómo usted lo enfrentaría? Si fuera gestor del MEC, ¿cómo usted lo enfrentaría?

- si hubo puntos muertos, encrucijadas o dilemas del proceso. ¿Cómo fueron enfrentados? Si fuera gestor del MDS, ¿cómo usted lo enfrentaría? Si fuera gestor del MEC, ¿cómo usted lo enfrentaría?

- diferencias de puntos de vista y de entendimiento sobre los objetivos. ¿Fueron generadas convergencias? ¿Cómo? ¿Qué otras propuestas usted presentaría si estuviese en la coordinación del programa?

- ¿qué aprendieron las organizaciones involucradas en el caso analizado?

- ¿qué aprendió usted en el caso analizado?

- los elementos que indican que hubo consolidación de la alianza construida; los elementos que favorecen o no la sostenibilidad de la alianza.

b) Discusión en grupos sobre las siguientes afirmaciones expresadas por responsables de la gestión de condicionalidades en el MDS y en el MEC y propuestas de resolución:

“Tal como fue pensado, el Bolsa Familia no podría funcionar si no fuera en la horizontalidad, pero en Brasil no es fácil construir horizontalidad”.

“Como los dos ministerios están en el mismo nivel, es importante una coordinación central. Lo bilateral es necesario, pero no suficiente”.

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

“Son las personas quienes tejen las redes. Las relaciones interpersonales cuentan mucho en las alianzas”.

“El sistema de información es una herramienta indispensable del proceso. En realidad, él ocupa el lugar central en la interacción entre los ministerios”.

Los grupos pueden discutir también las siguientes ideas sobre alianza intersectorial, que a veces encontramos entre agentes de las políticas públicas:

Cada uno desempeña su papel y no le crea dificultades al otro.

Cada uno conduce el proceso hasta un determinado punto del camino y le pasa el bastón al siguiente, que continúa.

c) Considerando que la gestión de condicionalidades “es un trabajo esencialmente relacional”, haga el ejercicio de colocarse en el lugar del gestor general de las condicionalidades y examinar las siguientes exigencias y habilidades:

- “entender la lógica de la otra política”
- “conocer la cultura de la organización”
- “abrirse al otro”
- “aprovechar ventanas de oportunidades”
- ser “diplomático”
- “saber ofrecerle el escenario al aliado”
- “no ser autoritario”
- “ser proactivo”
- “tener perfil de negociador”

Después de examinarlas, discuta con el grupo las siguientes preguntas:

¿Qué es lo que usted entiende de cada una de esas expresiones?

¿Cómo desarrollar las habilidades mencionadas?

¿Considera usted que tiene esas habilidades? ¿Cómo las desarrolló?

¿Cómo ellas podrían ser desarrolladas por los funcionarios?

d) Hacer el ejercicio de colocarse en el lugar de cada uno de los profesionales que están “en la punta”, es decir, en interacción directa con los beneficiarios del programa, en la escuela o en el trabajo social. Analizar la forma en que, desde el punto de vista de cada uno de estos profesionales, existe o no “coordinación intersectorial”. Examine también las repercusiones de esta situación para su trabajo.

e) De acuerdo con (Keast, Brown y Mandell, 2012 en una escala de va desde “totalmente fragmentado” hasta “totalmente conectado”, en general, la coordinación en la gestión pública implica una conexión de media intensidad entre diversos elementos, entre los cuales se destacan: encontrar un terreno común; nivel de compromiso; importancia de “entender uno al otro”; difusión de la información y visión estratégica sobre su utilización. Analizar si estos elementos están presentes en el caso presentado.

f) ¿Usted considera que el caso de la articulación entre MEC y MDS alrededor de la condicionalidad de educación del Bolsa Familia es útil para reflexionar sobre el tema “coordinación intersectorial” en otros programas y políticas? ¿Por qué? ¿Cuáles son los elementos que pueden ser útiles?

Referências bibliográficas

KEAST, Robyn; BROWN, KERRY Y MANDELL, Myrna. Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração. **Revista do Serviço Público**. Brasília 63 (3): 311-341, jul/set 2012.

LICHA, Isabel y MOLINA, Carlos Gerardo. Coordinación de la política social: criterios para avanzar. **Serie Documentos de Trabajo** I-58. Washington - DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. 2006.

PETERS, Guy. Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. **Research paper** n. 21. Ottawa. Canadian Centre of Management Development. 1998.