

Arreglos institucionales en la implementación de políticas para combatir la pobreza en Brasil

**Marcela Bauer,
Gabriela S. Lotta y
Maria Cristina C. P. Galvão**

Marcela Bauer

Socióloga (Pontificia Universidad Católica de São Paulo); maestranda del Programa de Maestría Profesional en Gestión y Políticas Públicas de la Fundación Getulio Vargas. Actualmente ejerce el cargo de gestora de proyectos educacionales en la Escuela de Gobierno del Estado de São Paulo de la Fundación para el Desarrollo Administrativo.

Gabriela S. Lotta

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo, magíster y graduada en administración pública por la Fundación Getulio Vargas. Docente en la Universidad Federal del ABC. Trabaja en asesoría, investigación y formación para diversos gobiernos. Experiencia en formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, burocracia ejecutora, políticas de salud y culturales, poder local, gestión pública y gerencia pública.

Maria Cristina C. P. Galvão

Administradora Pública por la Fundación Getulio Vargas; maestranda en Administración y Planeamiento Urbano por la FGV, y en Gestión y Políticas Públicas, también por la FGV. Actúa como consultora independiente en el área de gestión pública gubernamental, especialmente para escuelas de gobierno.

Las comunicaciones con las autoras pueden dirigirse a:

E-mails: marcela.bauer@gmail.com

gabriela.lotta@gmail.com

tina.galvao@uol.com.br

Profundizar la comprensión de cómo la administración pública se organiza para luchar contra la pobreza y a través de qué mecanismos lo hace es un tema que merece ser destacado, ya que los reales resultados de una política aparecen en la medida que se implementa.

Arreglos institucionales en la implementación de políticas para combatir la pobreza en Brasil*

Introducción

Este artículo es el resultado de investigaciones realizadas por las autoras con el fin de comprender los arreglos institucionales que ha movilizado el Programa Brasil sin Miseria para resolver el problema de la extrema pobreza en Brasil. La iniciativa de revisar el programa se da no solo por la relevancia del tema en sí mismo, sino por su importancia y visibilidad en la agenda política brasileña y porque los arreglos institucionales realizados para formular e implementar las acciones del programa muestran avances significativos en el área de gestión de las políticas públicas.

Profundizar la comprensión de cómo la administración pública se organiza para luchar contra la pobreza y a través de qué mecanismos lo hace es un tema que merece ser destacado, ya que el avance y los resultados de una política pública aparecen con más fuerza en la medida que se implementa.

A los efectos del desarrollo de este análisis se recurrió a las teorías explicativas del ciclo de las políticas públicas, principalmente sobre los procesos de implementación y formulación. También se realizaron entrevistas en profundidad con agentes públicos involucrados en la implementación de acciones orientadas a combatir la miseria en el estado de São Paulo.

Qué es el Programa Brasil sin Miseria (PBSM)

EL PBSM es una política social, de carácter redistributivo, cuyo objetivo es erradicar la miseria en Brasil por medio de la inclusión social y productiva de la población-objetivo. Iniciado en junio de 2011, el programa puede ser considerado como la continuación, o la segunda

Recibido: 01-08-2012. Aceptado: 25-01-2013.

(*) Versión corregida del documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 octubre al 2 de noviembre de 2012.

Traducido del portugués por **Antonio Quintin**. Título original: "Programa Brasil sem Miséria: análise das fases de planejamento e implementação".

Los tres ejes de la política evidencian el reconocimiento de que la pobreza es multidimensional y que el incremento en los ingresos de los pobres extremos no soluciona por completo el problema.

etapa, de una iniciativa para combatir la pobreza sobre la base de la transferencia directa de ingresos a personas en situación de pobreza.

En un estudio anterior denominado “Nuevos arreglos institucionales para la gestión de políticas públicas: el Programa Brasil sin Miseria”, las autoras observaron que el problema de la pobreza ha venido siendo enfrentado desde hace muchos años, aunque no con la atención y la movilización institucional con que es abordado en la actualidad. “Hasta la década de los 90, la cuestión del combate a la pobreza era parte de los discursos y fue objeto de algunas iniciativas puntuales por parte de los gobernantes brasileños. Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) este problema pasó a ser parte de la agenda de gobierno, aunque no con la debida prioridad, a través del Programa Comunidad Solidaria y de programas sectoriales de complemento de ingresos, como la bolsa escolar, el vale para leche y el vale para gas. A partir de 2003, el presidente Lula define como prioridad de su gobierno la inclusión social, creando una variedad de programas para tal fin, como la Bolsa Familia, Mi Casa Mi Vida, y Territorios de Ciudadanía. La presidenta Dilma, que asumió en 2011, anunció en su campaña electoral, en el discurso de toma de posesión y ha reiterado en varias oportunidades que su principal compromiso de gobierno es el combate a la pobreza, dando origen a Brasil sin Miseria” (Bauer ...[et al], 2012: 7).

El abordaje del problema muestra avances en la medida que articula tres ejes de acción. El primero consiste en garantizar un ingreso para el alivio inmediato de la situación de extrema pobreza. El segundo es el acceso a servicios con el fin mejorar las condiciones de educación, salud, asistencia social y ciudadanía de las familias que forman parte del público-objetivo. Y, por último, la inclusión productiva para aumentar las capacidades y las oportunidades de trabajo y generación de ingresos entre las familias de pobreza extrema (MDS, 2012: 5).

Los tres ejes de la política evidencian el reconocimiento de que la pobreza es multidimensional y que el incremento en los ingresos de los pobres extremos no soluciona por completo el problema. “El punto de partida del Plan es que la pobreza atiende por diversos nombres: insuficiencia de ingresos; acceso precario al agua, energía eléctrica, salud y vivienda; baja escolaridad; inseguridad alimentaria y nutricional; formas precarias de inserción en el mundo del trabajo, entre otros. Las diversas características que traducen las distintas manifestaciones de la pobreza tienen expresión territorial, de manera

que es posible afirmar que la miseria tiene nombre, dirección, color y sexo y, si bien el ingreso también es un indicador de pobreza, es un mecanismo insuficiente para medir el bienestar. La pobreza se manifiesta, sobretudo, en privación de bienestar. Con ello se quiere afirmar que la pobreza es un fenómeno multidimensional y, por tanto, requiere también de indicadores no monetarios para su dimensionamiento” (Fonseca, 2011, citado en Bauer ...[et al], 2012: 5).

Política de superación de la miseria en la agenda gubernamental

La formulación e implementación del Programa Brasil sin Miseria (PBSM) se llevan a cabo a través de la participación de diversas áreas de la administración pública federal¹ y de todos los entes de la federación, así como de instituciones del tercer sector y con la participación de la sociedad civil. Es importante destacar que esta articulación compleja no ocurre por casualidad. La razón de la movilización y articulación entre instituciones, esferas y actores múltiples se da porque el PBSM tiene un lugar destacado en la agenda política brasileña, especialmente en la del gobierno federal.

La teoría sobre el ciclo de políticas públicas considera que no todas las situaciones o problemas sociales ocupan lugares prioritarios en la agenda de políticas (Kingdon, 2006: 227). Un problema social se convierte en un foco de actuación del Estado cuando entra en la agenda. Según Frey (2000: 227), solo cuando existe la convicción de que un problema social precisa ser dominado política y administrativamente se transforma en un problema de *policy*.

De acuerdo con Kingdon (2006), para que un problema forme parte de la agenda gubernamental se requiere que se abra una “ventana de oportunidad”, lo que ocurre cuando se da la convergencia de tres flujos. El primero de ellos es cuando un problema es reconocido y expresado por uno o varios actores sociales. En este caso, el reconocimiento de la existencia de un contingente de pobres es declarado por diversos actores de la sociedad durante varios años. El segundo flujo alude a la existencia de alternativas para enfrentar el problema. Brasil tiene una exitosa experiencia acumulada en cuanto a programas de combate a la pobreza, tales como Bolsa-Familia, que es una política focalizada y de ámbito nacional, y el Programa Territorios de la Ciudadanía, experiencia pionera con enfoque territorial e intersectorial. El tercer flujo está relacionado con el apoyo político requerido para la implementación de las medidas necesarias. El principal actor y emprendedor de

La política de superación de la pobreza consiste en promover la inclusión social y productiva de la población en pobreza extrema, mediante la articulación y la coordinación de acciones en asociación con estados, municipios, empresas públicas y privadas, y organizaciones de la sociedad civil.

este Programa es la propia presidenta Dilma Rousseff, seguido por el Ministerio de Desarrollo Social y de Combate al Hambre (MDS), que es el actor que propone el programa como opción para enfrentar la pobreza.

Con base en lo anterior, se puede inferir que lo que permitió la propuesta de Brasil sin Miseria fue la definición del perfil de la extrema pobreza y su dimensionamiento a partir de los datos del IBGE², la capacidad del gobierno federal para analizar los problemas y establecer prioridades, así como la experiencia acumulada de las políticas sociales.

Los avances en el combate contra la miseria

Las políticas promovidas por el Estado brasileño hasta los años 80 se caracterizaban, según Farah (2006: 122), en primer lugar, por la centralización decisoria y financiera en la esfera federal, por la fragmentación institucional y falta de coordinación en las actuaciones de los diversos órganos y actores involucrados, por la sectorialización de las acciones, y por la exclusión de la sociedad civil.

Desde el inicio del proceso de democratización en Brasil ha existido un movimiento para promover cambios en torno a los arreglos institucionales de las políticas públicas, que se guía por un modelo de gestión transversal, intersectorial, sistémico, participativo, con visión de los problemas y orientado a lograr resultados. Sin embargo, es preciso reconocer que la adopción completa de este modelo sigue siendo un desafío. La contribución de este estudio consiste en verificar en qué medida la implementación del PBSM consigue avanzar en este sentido.

La intersectorialidad es percibida cuando el plan combina políticas universales centradas en el perfil de la población-objetivo y se diseña dentro de “una perspectiva que crea, renueva, amplía y, especialmente, integra decenas de acciones de las áreas de la asistencia social, seguridad alimentaria y nutricional, salud, educación, vivienda, generación de empleo e ingresos, y desarrollo agrícola, entre otras” (Fonseca, 2011: 13).

La política de superación de la pobreza propuesta en el ámbito federal consiste en promover la inclusión social y productiva de la población en pobreza extrema, mediante la articulación y la coordinación de acciones en asociación con estados, municipios, empresas públicas y privadas, y organizaciones de la sociedad civil. Las acciones coordinadas en las diferentes esferas son la expresión de la descentralización de la

política nacional en la medida en que en dicho proceso cada actor posee un papel bien definido y tiene poder de decisión para desarrollar sus acciones de acuerdo a su realidad local.

Según Farah (2006: 127), la descentralización no significa transferir atribuciones para garantizar la eficiencia. Es, sobre todo, redistribución de poder, favoreciendo la democratización de la relación entre el Estado y la sociedad, así como el acceso a servicios.

El empoderamiento de los estados y municipios se produce a través de la transferencia de recursos, de incentivos y de autonomía para promover y gestionar acciones locales que tienen como objetivo sacar a las personas de la extrema pobreza, no solo asegurándoles ingresos, sino también la inclusión productiva y el acceso a servicios que constituyen derechos fundamentales tales como la educación y la salud.

El monitoreo y la evaluación permiten avances importantes en términos de la racionalización del gasto público, el seguimiento de las acciones para efectuar ajustes de ruta y la verificación de los resultados e impactos alcanzados con la política en curso. En el PBSM, la transferencia de recursos del gobierno federal hacia los estados y los municipios está siempre condicionada a contraprestaciones, que se expresan a través de productos de las acciones implementadas e información sobre ellas. Los datos sobre las acciones, gastos y avances del programa están disponibles en el *site* del órgano responsable del programa, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

La política pública como inductora de la coordinación intersectorial

La visión por problemas y la búsqueda de soluciones complejas lleva a la gestión pública a formular arreglos que permitan ir más allá de la visión sectorial o segmentada de la acción. El foco, por lo tanto, no puede estar en el abordaje sectorial, sino en la articulación y la coordinación que permitan integrar soluciones a partir de los problemas seleccionados y analizados. Este proceso es aun más complejo cuando se trata de un país federativo, como Brasil, en el cual coexisten políticas públicas ejecutadas por el gobierno federal, por los 27 gobiernos estatales y por los más de 5.500 gobiernos municipales. Para la solución de problemas complejos, como es el de la pobreza, se estimó la necesidad de articular no solo acciones desarrolladas dentro del gobierno federal, por sus diversos ministerios, sino también aquellas emprendidas por los gobiernos estatales y municipales.

Abrucio (2005: 22) afirma que con tales medidas “se busca combatir directamente la pobreza a través de políticas nacionales, las cuales pueden llevarse a cabo asociadas a instrumentos de gestión local, pero con la garantía de financiamiento federal de manera regular. El supuesto tras estas acciones era que frente a problemas de origen redistributivo, particularmente en una federación, es necesaria la actuación del gobierno federal para evitar el agravamiento de las desigualdades”.

La verificación de las directrices en la formulación de la política de combate contra la pobreza muestra que existe un avance en la concepción de la gestión de la política, ya que considera la intersectorialidad, la descentralización, la cooperación entre las esferas de poder y el monitoreo y evaluación de las acciones como los pilares de actuación.

Con el fin de comprender la implementación de la política de lucha contra la pobreza se expone un estudio de caso que pretende dar una mirada a la ejecución del PBSM en el estado de São Paulo tratando de entender cómo se articulan los arreglos institucionales. Antes, en el siguiente apartado, se intenta sustentar teóricamente el análisis del proceso de implementación de la política de lucha contra la extrema pobreza.

El ciclo de las políticas públicas: la relación entre la formulación y la implementación

La fase de implementación corresponde al momento en que se coloca la política en práctica. Subirats ...[et al] (2012: 185) definen la implementación como un conjunto de procesos posteriores a la formulación que tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública. Sin embargo, es preciso aclarar que, a diferencia de los postulados de las teorías tradicionales, la fase de implementación no es simplemente la ejecución *ipsis litteris* de lo que fue planeado en una fase anterior. Debido a la complejidad de los problemas sociales, al contexto en que se establecen y a la diversidad de las interacciones entre los agentes ejecutores, es prácticamente imposible que un plan, por muy bien elaborado que haya sido, sea puesto en práctica en la forma en que fue pensado inicialmente, antes de que el problema haya sido enfrentado.

La perspectiva que asume la implementación como una mera ejecución de las directrices de la formulación falla al considerar que la fase de planeamiento está exenta de problemas. La práctica de

la gestión de las políticas públicas indica que el planeamiento no prevé ni anticipa las singularidades del proceso de implementación. Es posible afirmar que estas singularidades radican en dos causas principales: la falibilidad del modelo racional y la relación conflictiva entre los actores (Saasa, 2006; Silva ...[et al], 2000).

La debilidad del modelo tradicional, basado en la racionalidad (absoluta o limitada), se origina en que pone el planeamiento cartesiano como el principal conductor del análisis. Como si la política pública pudiera ser un proceso simple, asume secuencialmente que: un problema es reconocido, la información sobre él se encuentra disponible, luego se trazan las políticas y, finalmente, se ejecutan.

La principal crítica a este modelo es que no toma en consideración los aspectos de la *politic*, es decir el campo de las disputas y los conflictos entre los actores (políticos, burócratas, ciudadanos y grupos organizados) involucrados en el proceso de formulación y también en el de implementación de las políticas. La principal crítica que Saasa (2006) hace a la racionalidad como eje del análisis es que las variaciones del sistema político y del proceso decisorio, y las acciones y valores de los actores son consideradas como factores neutros incapaces de influenciar el proceso; y en la práctica ocurre lo contrario, o sea, estos componentes del proceso de implementación influyen fuertemente en la política. “Los modelos que aspiran a la generalidad parecen no considerar el hecho de que diferentes ambientes sociales, que configuran la situación en la que se hace la escogencia política, aparentemente conducen a los tomadores de decisión a elegir opciones significativamente distintas” (Saasa, 2006: 220).

En su crítica al modelo, el autor aborda la clásica cuestión acerca de la división del trabajo entre el político y el burócrata, en la que el primero formula y el otro ejecuta la política pública. Saasa (2006: 221) afirma que este supuesto no es válido ya que el burócrata también interfiere y contribuye en diversos procesos de la política pública. La burocracia aporta en la definición, formulación, evaluación y legitimación de la política. Es parte integrante de las instituciones que operacionalizan las políticas.

Subirats ...[et al] (2012) destacan que la fase de implementación es aquella en que los diversos actores van a interactuar, y para comprender el buen o el mal funcionamiento de una política pública es necesario entender dicha interacción. Bardach *ápu*d Vianna (1996: 35) afirma que el proceso de implementación debe ser visto como un proceso de interacción estratégica entre numerosos intereses, en el cual todos persiguen sus

El proceso de implementación es como un juego en el cual los actores tienen un papel fundamental para su realización, entendiendo que el límite entre la formulación y la ejecución es tenue.

propios objetivos en mayor o menor grado de compatibilidad con la política trazada, pues cada grupo pretende satisfacer sus propios intereses.

De hecho, es ingenuo suponer que los actores responsables de la implementación actúan de forma impersonal y sin intereses en la política en juego. La implementación modifica la política. Subirats ...[et al] (2012) y Silva ...[et al] (2000) señalan que el proceso de implementación puede ser mejor representado como un juego entre ejecutores, donde los papeles se negocian, los grados de adhesión al programa varían y los recursos entre los actores son objeto de intercambio. Tanto el diseño de una política pública como un análisis relevante respecto a ella deben tener en cuenta que la implementación es un proceso autónomo en el cual se toman decisiones cruciales, por lo que se va más allá de una mera implementación (Silva ...[et al], 2000: 10). “La implementación, por lo tanto, ‘crea’ políticas: la implementación de políticas constantemente conduce a nuevas políticas. Como la implementación implica tomar decisiones, ella misma se constituye en fuente de información para la formulación de políticas” (Silva ...[et al], 2000: 11).

A partir de la explicitación de los supuestos teóricos de este análisis cabe aclarar que aquí se considera el proceso de implementación como un juego en el cual los actores tienen un papel fundamental para su realización, entendiendo que el límite entre la formulación y la ejecución es tenue. Bajo esta perspectiva es que se examina cómo ha sido llevada a cabo la política de combate a la pobreza, cuáles han sido sus acciones, sus condiciones y su contexto. Por medio de la descripción de las acciones de ejecución de la política se analiza en qué medida la política de combate a la pobreza en terreno produce acciones descentralizadas, intersectoriales, coordinadas y articuladas.

Descentralización política: la forma de implementar la política de superación de la pobreza

En Brasil, la Constitución Federal (CF) de 1988 consolidó el debate sobre la reforma de la acción del Estado en el área social, que venía ganando fuerza desde los años 70, y culminó en la democratización de los procesos decisorios en el país. Con ello, la formulación y la implementación de las políticas públicas pasaron a ser más descentralizadas y con participación de las diferentes esferas de gobierno.

La CF estableció una fuerte descentralización, dando competencias concurrentes a todos los entes de la federación (Unión, Distrito Federal, estados y municipios). Así, cualquier ente federativo está

constitucionalmente autorizado a implementar programas en las áreas de salud, educación, asistencia social, vivienda y saneamiento. Tal característica promovió la intensificación de iniciativas locales, ampliando significativamente las acciones en este nivel en el campo de las políticas sociales. Al mismo tiempo, otros efectos de la descentralización fueron la superposición de acciones, las desigualdades territoriales en la provisión de servicios y los escasos denominadores comunes con las políticas nacionales.

Sin embargo, así como la CF da autonomía a los niveles subnacionales de gobierno, sobrestima la capacidad de los municipios para resolver sus problemas por sí solos. La realidad de los municipios es el déficit de recursos, de equipos de trabajo y de organización institucional. “Ocurre que en un país heterogéneo y de dimensiones continentales como Brasil, la autonomía municipal -sin directrices nacionales- puede conducir a la profundización de las desigualdades en la medida en que los municipios presentan grandes diferencias en términos de capacidad institucional y de condiciones sociales y económicas” (Arretche, 2010).

Uno de los riesgos asociados a una propuesta como la de Brasil sin Miseria es la forma en que se desarrolla la relación entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales, que incide directamente en el proceso de implementación del programa. Esta cuestión es crítica en el Estado brasileño, considerando las características heterogéneas del país y de los entes federativos. Para comprender las relaciones institucionales que se establecen en los programas de combate contra la pobreza, es preciso saber cómo ésta se manifiesta en la realidad de los gobiernos locales. En el año 2003, los datos del IBGE indicaban que el 32,6% de los municipios brasileños tenía más de la mitad de su población viviendo en la pobreza. Souza (2002) estimó que más de 200 municipios en el nordeste no tienen posibilidades de recaudar recursos propios: “Las razones de esta imposibilidad radica en la inexistencia de actividad económica significativa y en el tamaño de su población pobre. Los cálculos (...) muestran que casi el 75% de los municipios brasileños recaudan menos del 10% de su ingreso total vía impuestos, y que cerca del 90% de los municipios con menos de 10 mil habitantes dependen casi en un 100% de las transferencias de impuestos federales y estatales” (Souza, 2002: 432).

Según Sousa y Carvalho *ápu*d Lotta (2008: 6), las desigualdades existentes en el país se reflejan en significativas diferencias en las condiciones

La implementación del programa ocurre a través de acuerdos y pactos de cooperación entre los estados y el gobierno federal, y también mediante transferencias de recursos del estado y de la federación hacia los municipios.

financieras, institucionales, políticas y técnico-administrativas de los entes subnacionales, interfiriendo directamente en su capacidad de respuesta a las necesidades y demandas de la población.

Es evidente, por lo tanto, que el combate contra la pobreza supone la participación y la articulación de las distintas esferas. La implementación del programa ocurre a través de acuerdos y pactos de cooperación entre los estados y el gobierno federal, y también mediante transferencias de recursos del estado y de la federación hacia los municipios.

El gobierno federal ha suscrito pactos con los estados para que estos se comprometan y se empeñen en superar la extrema pobreza a fines de 2014. Aunque exista una directriz nacional, cada estado crea sus estrategias para desarrollar acciones que le permitan alcanzar el objetivo de superar la pobreza. Lo que sucede en el ámbito nacional es la transferencia de recursos y la realización de la búsqueda activa³.

La política de superación de la pobreza en São Paulo: estudio de caso

La literatura sobre el federalismo brasileño destaca el protagonismo histórico del gobierno federal en la ejecución de políticas. Las directrices nacionales de la política de combate contra la pobreza se originan en esta esfera de gobierno. Posteriormente se realizan los pactos y los acuerdos con los estados y municipios.

Se puede decir que el gobierno federal promueve acciones directamente focalizadas en la población-objetivo (por medio de la transferencia directa de ingresos y de la búsqueda activa) y que los estados desarrollan estrategias diferenciadas con sus municipios.

El PBSM es un programa que *induce* nuevas y diversas acciones dirigidas a la superación de la pobreza en todo el territorio brasileño. La inducción puede ser vista desde una perspectiva optimista, ya que estimula el desarrollo de acciones locales diferenciadas con la posibilidad de contemplar las diversidades y heterogeneidades regionales. Incluso puede estar vinculada al creciente movimiento (aunque aún incipiente) de la descentralización.

Se verá a continuación cómo se ha hecho la política de lucha contra la pobreza en el estado de São Paulo (SP), donde se encuentra un millón de los 16 millones de personas en extrema pobreza identificadas por el censo del IBGE de 2010. A partir de la descripción de las acciones de la política se destacarán los aspectos más importantes expuestos en la fundamentación teórica.

El estudio de caso se sustentó en el referencial teórico sobre el ciclo de políticas públicas que permitió la profundización del análisis de los documentos que retratan el desarrollo del programa en São Paulo. Además, se efectuaron entrevistas en profundidad con gestores estatales y locales⁴, quienes son considerados los actores⁵ de la implementación. Es preciso aclarar que las entrevistas permiten conocer algunas perspectivas y puntos de vista sobre la realidad social y posibilitan realizar inferencias sobre el tema, ya que la metodología de investigación cualitativa no permite generar resultados que representen toda la realidad.

Pactos, acciones coordinadas e intersectorialidad

El arreglo institucional es entendido como la forma en que las diferentes esferas o instituciones del gobierno (o de la sociedad civil) se relacionan para alcanzar objetivos políticos. Para ejecutar acciones de lucha contra la pobreza en São Paulo, se efectuó un arreglo entre el gobierno federal y el estado de São Paulo a través de un pacto cuya iniciativa partió del gobierno federal con el objetivo de impulsar a este estado a emprender una política estructurada.

Uno de los aspectos positivos de la política brasileña es actuar cada vez más a través de pactos. Independientemente de los partidos políticos o de las singularidades regionales, la pobreza ha sido objeto de acuerdos y pactos. En el caso de São Paulo, las acciones dirigidas a la superación de la pobreza pasaron a ser coordinadas por la Secretaría Estadual de Desarrollo Social (SEDS) luego de que el estado se convirtiera en signatario del Pacto Sudeste⁶.

São Paulo desarrolla desde agosto de 2011 el programa São Paulo Solidario, que tiene cuatro ejes de actuación:

- “La primera etapa del programa consiste en la realización de la ‘búsqueda activa’, que localiza las familias en situación de extrema pobreza y aplica un cuestionario elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁷.

- Con base en los cuestionarios llenados durante la ‘búsqueda activa’, los datos se compilan y tabulan, resultando así en el ‘retrato social’, que servirá como un diagnóstico de las condiciones de vida de la población. En este retrato se examinan las privaciones de la comunidad local en sus diferentes dimensiones: salud, educación y nivel de vida.

- Para recibir el beneficio, las familias deben suscribir la ‘Agenda de la Familia Paulista’, firmando un compromiso junto con la Alcaldía en procura de superar sus privaciones sociales más graves.

El gobierno del estado de São Paulo no actúa como un mero ejecutor de la política nacional. Por el contrario, trabaja de forma autónoma y promueve acciones que son consideradas adecuadas a la realidad de los municipios paulistas.

- El beneficio es transferido por medio de la tarjeta única, sumando los recursos de los programas Ingreso Ciudadano (gobierno estadual) y Bolsa Familia (gobierno federal) (SEDS, 2012).

El programa comenzó a ser ejecutado en los 100 municipios paulistas de menor Índice de Desarrollo Humano (IDH). El gobierno del estado de São Paulo no actúa como un mero ejecutor de la política nacional. Por el contrario, trabaja de forma autónoma y promueve acciones que son consideradas adecuadas a la realidad de los municipios paulistas. Los arreglos se desarrollan mediante la articulación entre los órganos regionales y municipales de asistencia social. Es interesante observar que el gobierno estadual tuvo un importante papel en la promoción de las acciones iniciales del programa. Los alcaldes y gestores locales del área de asistencia se movilizaron y comprometieron con la política y su ejecución.

Asimismo, para realizar las actividades de visita e investigación de “búsqueda activa” y “retrato social”, las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil que actúan en la localidad participan en el proceso en virtud de su involucramiento con la comunidad. Es decir, la experiencia de las organizaciones no gubernamentales que ya actuaban con la población de bajos ingresos fue reconocida y valorizada. La participación de las ONG es otro tipo de arreglo que debe ser destacado en este contexto.

Luego de la recolección y envío de datos a la SEDS, el “retrato social” regresa al municipio y es validado por el alcalde quien, además de tomar conocimiento de la realidad mediante un diagnóstico sistematizado, se compromete a fortalecer y fomentar la red creada en su municipio para superar la pobreza.

Los datos de las investigaciones de “búsqueda activa” y “retrato social”, en general, revelan que los niños están fuera de la escuela, que los jefes de familia no están en el mercado de trabajo y carecen de calificación profesional, y que viven en viviendas subhumanas sin agua potable ni alcantarillado. El problema de la pobreza es complejo y lleno de variables, y el impulso iniciado desde la política nacional fomenta la movilización del estado y de los municipios para el desarrollo de actividades de apoyo con el fin de sacar a las familias de esa condición. Ello significa que las directrices nacionales de “búsqueda activa” y la transferencia de ingresos son el primer paso. Estas acciones han permitido que el poder público pueda acceder a la realidad local y, a partir de allí, que las iniciativas complementarias se desarrollen de manera autónoma.

El carácter intersectorial de la política se expresa en promover una diversidad de acciones en lo local, que van desde colocar a los niños en las escuelas, vincular programas de calificación profesional existentes, hasta movilizar recursos para la construcción de redes de agua y alcantarillado.

El carácter intersectorial de la política se expresa desde el gobierno federal hasta el municipal cuando se entiende que, a partir del retrato social, es posible promover una diversidad de acciones en lo local, que van desde colocar a los niños en las escuelas, vincular programas de calificación profesional existentes -pero a los que la población no podía acceder-, hasta movilizar recursos para la construcción de redes de agua y alcantarillado. Es necesario aclarar que la realidad no cambia con la rapidez deseable y que las condiciones de pobreza no se superan automáticamente. Aún así, muchas actividades ya han sido impulsadas, y el poder público se está estructurando y manifestando en las regiones de mayor pobreza.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, observamos que no todos los municipios están en el mismo nivel en términos de la acción intersectorial. Existen localidades en las cuales el alcalde ha logrado reunir a todo su equipo de secretarios, al comercio, al sector de servicios y a las organizaciones sociales para lograr la integración y la cooperación de todas las fuerzas locales. En otras se observa un menor involucramiento de los sectores activos de la localidad. Ello significa que la intersectorialidad, aunque es ya una realidad, aún constituye un desafío en cuanto a la ejecución de la política en el municipio.

Aumento de la eficiencia en la prestación de servicios públicos a través de la visión de problemas y de acciones orientadas a alcanzar resultados

La “Agenda de la Familia”, el tercer eje del programa paulista, también merece ser destacado en este estudio ya que expresa una mejora en la prestación de servicios públicos y en la propia gestión pública. A partir de la elaboración del diagnóstico de la pobreza, las familias que están en situación de pobreza se constituyen en un foco de acción *particularizada* del poder local. A través de los agentes, que ya han hecho un primer contacto y el levantamiento de datos para el catastro de “búsqueda activa” y “retrato social”, se pactan con las familias medidas para superar las privaciones que ellas mismas identifican como prioritarias. Los agentes locales firman un compromiso entre cada familia, el órgano de asistencia social del municipio y la SEDS. “Con los compromisos establecidos, le corresponderá al profesional de la alcaldía identificar los recursos externos a la familia que serán requeridos para el cumplimiento de la Agenda. Al mismo tiempo, la familia debe analizar las posibilidades de superar con éxito las cuatro necesidades identificadas como prioritarias. Para alcanzar este objetivo, las familias

En vez de implementar un programa predefinido que intenta encuadrar la realidad local en sus propios parámetros, el poder público impulsa acciones para resolver problemas específicos.

son acompañadas y reciben el apoyo del municipio de conformidad con lo establecido en las normativas del programa” (SEDS, 2012: 9).

Según los gestores entrevistados, el programa paulista se encuentra en esa fase de ejecución de la “Agenda de la Familia”. Para asistir a la familia, el estado actúa en asociación con el municipio orientando la consecución de los compromisos suscritos con la familia. El acompañamiento municipal se realiza considerando que la intención de esta política es el fortalecimiento del poder local para la resolución de sus problemas específicos. Además, se observa que la estrategia de superación de la extrema pobreza tiene dos sentidos. El primero consiste en adoptar una mirada más amplia (comunitaria), que examina cuáles son las privaciones comunes a todas las familias y que pueden ser consideradas problemas de organización político-económica del territorio, tales como: acceso a la educación, a la salud y a desagües y alcantarillado. El segundo es una mirada singular a la familia y sus privaciones: problemas de violencia doméstica, necesidades especiales de niños y ancianos, calificación profesional y apoyo al desarrollo profesional.

Al realizar acciones en esos dos sentidos, se observa una superación del modelo racional de ejecución de la política en el ámbito estadual, pues, en vez de implementar un programa predefinido que intenta encuadrar la realidad local en sus propios parámetros, el poder público impulsa acciones para resolver problemas específicos.

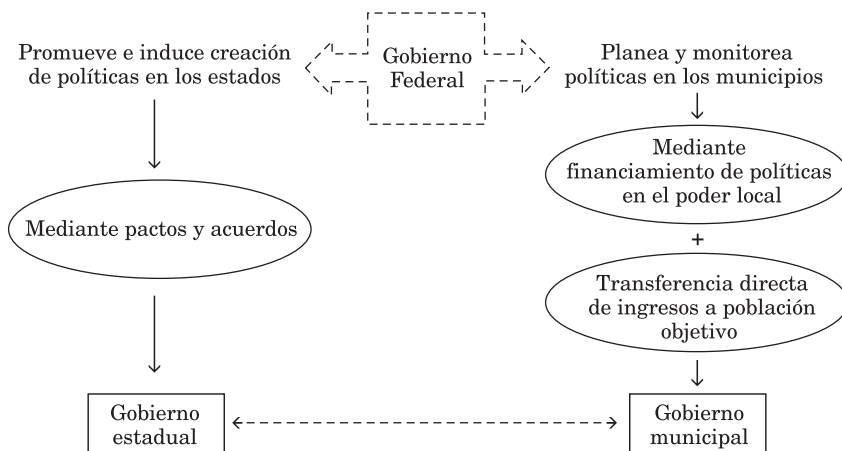
En lo que concierne al papel del municipio en la implementación de la política, las entrevistas indican que aún tiene poca autonomía para la ejecución de acciones. Los agentes locales son responsables de aplicar metodologías de trabajo que son definidas por el gobierno estadual o por el nivel nacional. Aunque se consideran que forman parte de un sistema y de una política más amplia, los agentes municipales a cargo de la implementación cuestionan la falta de libertad y el exceso de normas para el empleo de los recursos disponibles. Por más que tengan apoyo y asistencia para la ejecución, resienten la falta de libertad operacional en el sentido más simple de la expresión: se transfiere el recurso, pero su uso tiene un destino predefinido. Puede haber gastos para comprar meriendas para los visitantes sociales, pero no para comprar material para capacitación, por ejemplo.

Puede concluirse que el movimiento que está generando la política de superación de la pobreza en los entes federativos es bastante significativo. El gobierno federal estimula e induce la creación de políticas en los estados y planea y monitorea la política en los municipios. El

estado se muestra comprometido, autónomo, con poder de decisión y de articulación de sectores y municipios. El municipio tiene apoyo de las demás esferas y ha conseguido ofrecer soluciones a sus problemas locales, aunque sin autonomía financiera y sin poder de decisión.

La Figura 1 presenta de forma esquemática los arreglos institucionales identificados entre los entes federativos en la política de lucha contra la pobreza.

Figura 1
Arreglos institucionales en la política de combate a la pobreza



- Formula política regional
- Coordina acciones y articula gobiernos municipales
- Capacita y apoya a los agentes

- Ejecuta políticas
- Asociación con actores locales para la implementación

Fuente: elaboración propia.

Consideraciones finales: el papel de los entes federativos en el proceso

Hay dos cuestiones importantes que deben tenerse en cuenta cuando intentamos comprender hasta qué punto la política de lucha contra la pobreza conduce al fortalecimiento del municipio. Al mismo tiempo que éste termina por asumir la función de implementar las directrices que son definidas tanto por el gobierno federal como por el gobierno estatal, se observa que se fortalecen las estructuras del poder público en el proceso. Las acciones alcanzan al público-

objetivo y se adoptan efectivamente medidas para resolver el problema. Hecho que tal vez no ocurriría si el municipio no tuviese la orientación y los recursos transferidos de las otras esferas, dadas las deficiencias y carencias características de los niveles subnacionales de gobierno ya descritas.

Las entrevistas realizadas revelan que el agente municipal se considera un ejecutor. Aunque la manera de implementar la política no sea una reja de hierro, existen metodologías que deben seguirse, directrices que deben verificarse y metas que deben alcanzarse. Los motivos que hacen que el poder local no pueda desarrollar sus propias políticas son la falta de recursos y la capacidad técnica: faltan profesionales y, más aún, faltan profesionales calificados.

Es posible afirmar que los problemas de extrema pobreza en los municipios paulistas se están resolviendo a través de tres tipos de arreglos institucionales. El primero ocurre mediante acciones centralizadas que descienden desde el gobierno federal directamente al municipio y garantizan ingresos a las familias en extrema pobreza. Los pactos son impulsados por el gobierno federal. Actividades tales como la búsqueda, o mejor aún, el levantamiento y registro de la población pobre y la realización de diagnósticos de la pobreza son acciones provenientes del gobierno central hacia el ámbito local.

El segundo tipo de arreglo es el involucramiento del gobierno estadual en la política. En este contexto, la descentralización de la esfera nacional hacia la estadual ha generado el empoderamiento y el impulso de acciones autónomas. El estado articula sectores y moviliza fuerzas en los municipios para alcanzar los objetivos del programa São Paulo Solidario; capacita a los agentes municipales que ejecutan las acciones y ofrece apoyo técnico a través de visitas, producción de guías y orientaciones, y también mediante el monitoreo.

El tercer tipo de arreglo institucional se realiza en el nivel local, al tiempo que el gobierno local llama a las organizaciones no gubernamentales y al sector comercio para que actúen asociados.

En este contexto se puede asumir que el papel del gobierno federal es el de promover directrices a la vez que establecer acuerdos para que se pongan en práctica. Al estado cabe formular políticas específicas complementarias, orientar, formar agentes y monitorear. Los municipios se encargan de ejecutar las acciones de manera que se pueda llegar al público-objetivo. A pesar de que no cuente con autonomía de

decisión, ni estructura administrativa ni recursos para desarrollar sus propias acciones, el poder local permanece como un ejecutor.

Notas

(1) En el gobierno federal es posible citar: Casa Civil, Secretaría General de la Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, Ministerio de las Ciudades, Ministerio del Trabajo y Empleo, Ministerio de Desarrollo Agrícola, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Integración Nacional, Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Minas y Energía. Además de Codevasf, Conab, DNOCS, Embrapa, FBB, Funasa, ICMBio, Inbra y Sebrae (MDS, 2012). En el gobierno del estado de São Paulo participan en el programa las siguientes secretarías de estado: Educación; Salud; Empleo y Relaciones Laborales; Vivienda; Gestión Pública; y Saneamiento y Recursos Hídricos.

(2) El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, IBGE, es el principal proveedor de datos e información del país, que atiende las necesidades de los más diversos segmentos de la sociedad civil, así como de los órganos de las esferas gubernamentales federal, estadual y municipal (ver <http://ibge.gov.br>).

(3) La “búsqueda activa” es la acción de buscar e identificar quiénes son los 16 millones de personas que viven en extrema pobreza y que aún son “invisibles” para el poder público. A través de investigadores que visitan sus viviendas, se produce información sobre el perfil: quiénes son, dónde viven y qué tipo de privaciones tienen las personas en extrema pobreza. El objetivo de la búsqueda activa es constituir un banco de datos que apoye y oriente los programas para la superación de la extrema pobreza.

(4) Se entrevistaron tres gestores estaduais y tres gestores municipales para la realización de este estudio.

(5) El estudio no contempló, sin embargo, el punto de vista de los gestores del gobierno federal. La inclusión de este actor en el análisis es una forma de profundizar en la comprensión del funcionamiento de los arreglos y de los modelos de gestión, y es un interesante punto de partida para estudios futuros.

(6) Acuerdo firmado entre el gobierno federal y los estados de la región sudeste (São Paulo, Minas Gerais, Río de Janeiro y Espírito Santo). Del total de pobres en el país, un 20% se encuentra en esta región. El objetivo del pacto es promover acciones en cada uno de los estados para combatir la pobreza. Cada estado desarrolla estrategias de acuerdo a sus particularidades y tienen como eje común la “búsqueda activa” y la transferencia de ingresos (SEDS, 2012).

(7) La metodología del PNUD es interesante porque se orienta por la multidimensionalidad de la pobreza. A través de tres dimensiones (educación, salud y nivel de vida) se identifican las principales privaciones (además de la financiera).

Bibliografía

- Abrucio, Fernando Luiz (2005), "A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo", en *Revista de Sociologia e Política*, N° 24, junho, pp. 41-67.
- Arretche, Marta (2010), "Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos", en *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Vol. 53 N° 3, pp. 587-620.
- Bauer, Marcela; Lotta, Gabriela; y Galvão, M. Cristina C. P. (2012), "Novos arranjos institucionais para a gestão de políticas públicas: o Programa Brasil sem Miséria", documento presentado en la XVI International Research Society for Public Management Conference, Roma, Italia.
- Fonseca, Ana (2011), "A superação da extrema pobreza no Brasil e a centralidade da política pública de assistência social", en *Eixo I: o SUAS e a erradicação da extrema pobreza no Brasil*, Brasília, Conselho Nacional de Assistência Social (Caderno de Textos; 1ª Versão). Documento presentado en la VIII Conferência Nacional de Assistência Social.
- Frey, Klaus (2000), "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil", en *Planejamento e Políticas Públicas*, N° 21, junho, pp. 211-259.
- Farah, Marta Ferreira Santos (2006), "Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo", en *Políticas públicas: coletânea*, Enrique Saravia y Elisabete Ferrarezi (orgs.), Brasília, Escola Nacional da Administração Pública, Vol. 2.
- Kingdon, John W. (2006), "Como chega a hora de uma

- idéia?”, en *Políticas públicas: coletânea*, Enrique Saravia y Elisabete Ferrarezi (orgs.), Brasília, Escola Nacional da Administração Pública, Vol. 1.
- Lotta, Gabriela (2008), “A coordenação federativa de políticas públicas duas décadas após a Constituição Federal de 1988”, documento presentado en la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro.
- MDS (2012), “Brasil sem Miséria: um ano de resultados”, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (Cartilha), <http://www.mds.gov.br/layout-1/secretarias-destaques/brasilsemisericia/arquivos/Caderno%20de%20Graficos%20BSM%2001jun12%20-%20Final%20rev1.pdf>, 07-2012.
- Silva, P. L. B. y Melo, M. A. B. de (2000), “O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e projetos”, en *Cadernos de Pesquisa*, Nº 48.
- Saasa, Oliver (2006), “O contexto político dos países em transição e os modelos de política pública”, en *Políticas públicas: coletânea*, Enrique Saravia y Elisabete Ferrarezi (orgs.), Brasília, Escola Nacional da Administração Pública, Vol. 2.
- SEDS (2012), Guia orientador do Programa São Paulo Solidário, São Paulo, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social.
- Souza, Celina (2002), “Governos e sociedades locais em contextos de desigualdade e de descentralização”, en *Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. 7 Nº 3, pp. 413-429.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; y Varone, Frédéric (2012), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Editorial Planeta.
- Vianna, Ana Luiza (1996), “Abordagens metodológicas em políticas públicas”, en *RAP: Revista de Administração Pública*, Vol. 30 Nº 2, março-abril, pp. 5-43.

Portal

Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS), de São Paulo

<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br>, 07-2012.