



Para hacer frente al objetivo de superar la extrema pobreza, entendida como un fenómeno de naturaleza multidimensional y multifacética, la acción intersectorial del Estado era un imperativo en el Plan Brasil sin Miseria. Por eso implica una gran cantidad de asociados, de diversos sectores. Habida cuenta de la dimensión territorial de Brasil, las grandes diferencias entre las regiones, la diversidad de la población y la distribución de competencias entre la Unión, los estados y los municipios, también fue preciso un gran pacto federativo (descrito en el próximo texto de esta serie).

LOS ASOCIADOS DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA

En el Plan Brasil sin Miseria participan 22 ministerios¹. Además del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (coordinador del Plan), participan las carteras de: Agricultura, Ciudades, Desarrollo Agrario, Industria y Comercio Exterior, Educación, Hacienda, Integración Nacional, Medio Ambiente, Minas y Energía, Pesca, Planificación, Previsión Social, Salud, Trabajo, Derechos Humanos, Igualdad Racial, Políticas para las Mujeres, Relaciones Institucionales, Asuntos Estratégicos, y la Secretaría General y la Casa Civil de la Presidencia de la República.

Entre los órganos y entidades asociados del Plan pertenecientes a la administración directa e indirecta, al sector privado y el tercer sector se encuentran bancos públicos, asociaciones representativas de sectores económicos, organizaciones no gubernamentales, empresas y organizaciones internacionales.

Los tres ejes

Bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, los asociados llevan a cabo las acciones que forman parte del Plan, distribuidas en tres grandes ejes de actuación (cada eje será tratado en un texto específico de esta serie):

- » Garantía de renta, en lo referente a las transferencias monetarias para el alivio inmediato de la extrema pobreza, complementando la renta de las familias;
- » Inclusión productiva, con oferta de oportunidades de cualificación profesional, ocupación y renta, a través de estrategias específicas para el ámbito rural y urbano;
- » Acceso a servicios, para la provisión, ampliación y mejora de servicios públicos, con el fin de mejorar las condiciones de vida, promoviendo la ciudadanía y rompiendo el ciclo intergeneracional de reproducción de la pobreza.

Así, el Brasil sin Miseria aborda el fenómeno multidimensional de la pobreza de forma integral, abarcando iniciativas de diversas áreas, en los tres ejes citados, para ayudar a las familias a superar todo un abanico de privaciones, a depender de su situación y a salir de la pobreza extrema.

Las principales características de las acciones que forman el Brasil sin Miseria fueron tratadas en el primer texto de esta serie. El siguiente cuadro muestra las principales macroacciones del Brasil sin Miseria y de los asociados más involucrados en cada una de ellas.

¹ El 2 de octubre de 2015, el Gobierno de Brasil ha anunciado una reforma ministerial, la cual ha extinguido a ocho ministerios y secretarías ministeriales, entre ellos el Ministerio de Pesca y Acuicultura (MPA), la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE/PR), la Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría de Relaciones Institucionales. Al mismo tiempo, fue anunciada la fusión entre el Ministerio de Trabajo y Empleo al Ministerio de Bienestar Social, así como la Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial y la Secretaría de Políticas para las Mujeres a la Secretaría de Derechos Humanos.

Asociados del Brasil sin Miseria por macroproceso

Macro-procesos	Principales macroacciones ²	Asociados
Inclusión productiva urbana	Cualificación profesional (Pronatec)	Ministerios de Educación y de Desarrollo Social y Combate al Hambre, estados, municipios e instituciones que imparten cursos de cualificación
	Microempresario individual	Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), estados y municipios
	Economía popular y solidaria	Ministerio de Trabajo y Empleo, estados y municipios
	Intermediación de mano de obra	Ministerios de Trabajo y Empleo y de Desarrollo Social y Combate al Hambre y estados
	Microcrédito Productivo Orientado (Crecer)	Banco do Nordeste do Brasil, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia, ministerios de Hacienda, de Trabajo y Empleo y de Desarrollo Social y Combate al Hambre, estados y municipios
Inclusión productiva rural	Programa Agua para Todos	Ministerios de Integración Nacional, de Desarrollo Social y Combate al Hambre y de Medio ambiente, Fundación Nacional de Salud, Fundación Banco do Brasil, estados y municipios
	Programa Luz para Todos	Ministerios de Minas y Energía y de Desarrollo Social y Combate al Hambre, estados y municipios
	Programa Bolsa Verde	Ministerios de Medio ambiente y de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad, Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, Secretaría de Patrimonio de la Unión, estados y municipios
	Inclusión en el campo: Asistencia Técnica y Extensión Rural, Semillas y Fomento	Ministerios de Desarrollo Social y Combate al Hambre, de Desarrollo Agrario y de Pesca y Acuicultura (MPA), Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad, Fundación Nacional del Indio, Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial, Fundación Cultural Palmares, estados y municipios
Garantía de renta	Programa Bolsa Familia	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, estados y municipios
	Beneficio de Prestación Continuada (BPC)	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Instituto Nacional del Seguro Social, estados y municipios

² Las macroacciones aquí mencionadas se verán más en detalle en otros textos, referentes a cada uno de los ejes de actuación del Plan Brasil sin Miseria.

Acceso a servicios públicos en las áreas de salud, educación y asistencia social	Acción Brasil Cariñoso Guarderías	Ministerios de Educación y de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, Instituto Nacional de Estudios e Investigación, estados y municipios
	Escuela a Tiempo Integral	Ministerios de Educación y de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), estados y municipios
	Acción Brasil Cariñoso Salud	Ministerio de Salud, estados y municipios
	Asistencia Social	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, estados y municipios
Búsqueda activa	Registro Único	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, organizaciones representativas de poblaciones tradicionales y específicas, estados y municipios

Obs.: Este cuadro no pretende ser exhaustivo de todas las acciones y asociados del Plan en cada macroproceso.

UNIVERSALIDAD Y EQUIDAD

Si una política es universal, en teoría debería estar disponible para todo el mundo — ricos y pobres, hombres y mujeres, blancos y negros, en la ciudad o en el campo — con el mismo nivel de calidad. Pero, en la práctica, eso no siempre sucede, y los excluidos suelen ser los más pobres.

Uno de los principales motivos para establecer una estrategia intersectorial de superación de la extrema pobreza es la posibilidad de estimular y apoyar la actuación de los asociados de cara a la efectiva universalidad de la oferta de servicios, aprovechando sinergias que no serían explotadas si actuaran aisladamente. A continuación se describen algunas acciones del Brasil sin Miseria en que eso sucede:

a. Acción Brasil Cariñoso: estímulo de la atención a niños pobres en guarderías.

Uso de estructuras ya existentes en el Ministerio de Educación para transferir recursos financieros adicionales a los municipios que inscriban a más niños del Bolsa Familia (transferencias proporcionales a la cantidad de niños pobres de 0 a 48 meses inscritos) en la educación infantil.

b. Programa Más Educación: priorización de las escuelas con una mayoría de niños pobres en la expansión de la educación a tiempo integral, camino a la universalización.

Asociación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre para identificar escuelas en que la mayoría de los alumnos sean beneficiarios del Bolsa Familia y estimular, con el apoyo de los estados y municipios, su adhesión a la educación a tiempo integral.

c. Pronatec: inclusión masiva de jóvenes y adultos de baja renta en los cursos de cualificación profesional.

Para estimular la participación de los más pobres en los cursos, el compromiso del Ministerio de Educación y del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, de la red socioasistencial y de otros sectores de la Administración Pública en los municipios y en los estados ha

sido fundamental.

En todos esos casos:

- » La universalidad de la oferta — para la garantía de derechos y ciudadanía — es el principio fundamental;
- » La intersectorialidad y la articulación federal son elementos clave de éxito.

Así, el Plan Brasil sin Miseria no se limitó a reunir a todos esos asociados, dándole a todo el conjunto un rótulo nuevo, sino que llevó a cabo un trabajo verdaderamente intersectorial, con resultados importantes para quienes más necesitaban los servicios.

Fortalecer la agenda universalista, sin prescindir de la equidad

Además de la construcción de Unidades Básicas de Salud en los lugares con una mayor incidencia de pobreza, otro ejemplo de la búsqueda de una verdadera universalidad en el área de la salud procede del Programa Más Médicos, que lleva a profesionales a los territorios con una mayor carencia de médicos y con un alto nivel de vulnerabilidad. Hubo algunos casos en que esa «mirada» hacia los más pobres se confundió con una negación de la agenda universalista, aunque en realidad es exactamente lo contrario. Se trata de avanzar en el fortalecimiento de esa agenda, haciendo que los servicios estén realmente disponibles para todos, incluso los que resultan más difíciles de alcanzar, y que en general son también los que mayor atención necesitan.

No obstante, la centralidad de las políticas universales no descarta la necesidad de iniciativas dirigidas específicamente al público más vulnerable. De ahí la existencia de iniciativas dentro del Plan Brasil sin Miseria que no tienen carácter universal, que se centran exclusivamente en las personas en situación de pobreza o extrema pobreza, como el Bolsa Familia, y los públicos específicos dentro del grupo de los extremadamente pobres, como es el caso de los beneficiarios del Programa Bolsa Verde.

ESTRUCTURA DE COORDINACIÓN INTERSECTORIAL EN EL BRASIL SIN MISERIA

El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre como coordinador

El Plan Brasil sin Miseria contó con la implicación directa de la presidenta de la República, que asumió el combate a la pobreza como prioridad de gobierno y se empeñó para involucrar en ese esfuerzo no solo al Poder Ejecutivo Federal, sino también a los gobiernos estatales y municipales y a la sociedad.

Para llevar a cabo la amplia estrategia intersectorial pretendida, era necesaria una instancia de coordinación de las actividades, que no se le asignó a un órgano central de la Administración Federal, sino a un ministerio sectorial, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

Aunque esa no sea una situación usual, la clara designación del ministerio como coordinador, el estatus otorgado por el gobierno al Brasil sin Miseria y el contacto directo entre la ministra y la presidenta allanaron un terreno en que los demás ministros, gobernadores y alcaldes se sintieron a gusto para discutir el Plan y tomar decisiones sobre él junto con el ministerio.

También pesó la experiencia del ministerio en iniciativas destinadas al público pobre y vulnerable, como el Registro Único para Programas Sociales y el Programa Bolsa Familia. El papel

de esa cartera en lo referente a la red socioasistencial³, en torno a la que se organizan importantes servicios dirigidos al público más vulnerable, y la actuación del ministerio en el área de seguridad alimentaria y nutricional, también dieron a los asociados la confianza de estar trabajando con una instancia de coordinación cualificada.

Otra gran ventaja de la elección del MDS para esa función fue facilitar el monitoreo del Plan, ya que el ministerio es el responsable nacional del Registro Único. Con ello, puede cotejar las bases de datos de los programas que colaboran con el Plan con la base del Registro Único, permitiendo monitorear la efectividad y la focalización de esos programas, lo que sirve de apoyo para la toma de decisiones con mucha más agilidad y precisión.

Estructura de gobierno

Las tres instancias interministeriales que a continuación se describen componen la estructura de gobierno del Plan Brasil sin Miseria:

Comité Gestor Nacional:

- » Instancia de carácter deliberativo, cuyo objetivo es fijar metas y orientar la formulación, la implementación, el monitoreo y la evaluación del Plan;
- » Compuesto por los ministros de Desarrollo Social y Combate al Hambre, de la Casa Civil, de Hacienda y de Planificación, y bajo la dirección de la Secretaría Extraordinaria para la Superación de la Extrema Pobreza (SESEP).

Comité Ejecutivo:

- » Se ocupa de la ejecución de las políticas, programas y acciones que componen el Plan;
- » Está compuesto por los secretarios ejecutivos que forman parte del Comité Gestor Nacional.

Grupo Interministerial de Seguimiento:

- » Se ocupa del monitoreo y la evaluación de las iniciativas del Brasil sin Miseria;
- » Compuesto por representantes de los órganos antes mencionados, más la Secretaría General de la Presidencia de la República y de los ministerios de Ciudades, Trabajo y Empleo, Desarrollo Agrario, Salud, Educación e Integración Nacional.

³ La red del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), responsable de la atención socioasistencial a la población, se gestiona obedeciendo a una lógica tripartita (que incluye al gobierno central, los estados y los municipios), y está presente en todo el territorio nacional. En 2014, había 10 675 unidades de atención del SUAS a la población, a lo largo y ancho de Brasil.



El Comité Gestor Nacional y el Grupo Ejecutivo tratan de decisiones más estructurales sobre las iniciativas del Plan, como cuestiones presupuestarias, cambios legales y envío de proyectos al Congreso Nacional, con base en las informaciones del Grupo Interministerial de Seguimiento.

Los contactos de los participantes de esas instancias no se restringen a reuniones formalmente convocadas, que hasta la fecha han sido muy escasas. Es mucho más frecuente el intercambio de información entre los miembros en reuniones cotidianas, por teléfono, por correo electrónico o en documentos formales.

La SESEP y las salas de situación

Creada junto con el Plan Brasil sin Miseria, la Secretaría Extraordinaria para la Superación de la Extrema Pobreza (SESEP) es la estructura del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre responsable de las actividades relativas a la coordinación de la estrategia brasileña de superación de la extrema pobreza. Trabaja en colaboración con los ministerios, estados y municipios, mediante contacto directo y a través de herramientas electrónicas de consulta (el trabajo con los estados y municipios es el asunto del siguiente texto de esta serie).

En las actividades de gestión, monitoreo y evaluación de las acciones del Plan, en articulación con las demás áreas de actividad del Gobierno federal, la SESEP trabajó en salas de situación temáticas, con reuniones periódicas en las que participaban representantes de los diversos órganos del Gobierno federal y de otros actores involucrados.

Las salas de situación — cada una relativa a una área, y compuesta por un equipo intersectorial diferente — se configuraron como instancias de gestión e información que permitieron el seguimiento detallado de las acciones, que identificaban restricciones, retrasos, posibles riesgos y resultados alcanzados. Las reuniones son mensuales o bimestrales, dependiendo de la acción, y las informaciones recogidas sirven de base para las decisiones tomadas en el Plan.

El Plan Brasil sin Miseria previó inicialmente la creación de las siguientes salas de situación:

- » Alfabetización y educación integral
- » Asistencia social
- » Acción Brasil Cariñoso
- » Economía solidaria
- » Emprendedurismo

- » Cualificación profesional
- » Salud
- » Programa Agua para Todos
- » Apoyo a la producción y comercialización (agricultura familiar)
- » Asentados y acampados
- » Pueblos indígenas
- » Programa Bolsa Verde

En los casos de los programas Bolsa Familia, Crecer (microcréditos), Mi Casa Mi Vida (vivienda), Luz para Todos y de la estrategia de búsqueda activa, existen mecanismos de monitoreo, aunque no se observó la necesidad de establecer un seguimiento más próximo mediante las salas de situación. Nótese que, dada la importancia del Registro Único y de la estrategia de búsqueda activa para todo el Plan, el equipo responsable de la gestión del Registro Único participó y sigue participando en buena parte de las reuniones, ayudando a diseñar estrategias para llegar al público objetivo y para atenderlo.

Posteriormente, el establecimiento de rutinas de monitoreo estructuradas y la mayor facilidad para organizar reuniones bilaterales hicieron que dejaran de realizarse algunas salas de situación, como las de educación, salud y asistencia social.

En lo referente a la divulgación de los datos sobre el monitoreo del Plan, la transparencia es un valor que siempre guio las actividades de la SESEP, que cuenta con un Plan de Comunicación para el Plan Brasil sin Miseria. En él se incluye la divulgación de los resultados consolidados de las acciones del Plan a escala nacional, semestralmente, en unas publicaciones tituladas «Cuadernos de Resultados», además de datos desagregados por estados y municipios, bimestralmente, a través de los portales del Brasil sin Miseria en los estados y municipios. También hay un boletín mensual de noticias que se envía a los asociados, y la secretaría está siempre dispuesta a responder las preguntas que envíen los diversos actores, incluyendo la prensa, por diversos medios, como correo electrónico, llamadas y cartas.

Esa estructura de coordinación nacional del Plan Brasil sin Miseria inspiró a los 26 estados brasileños, al Distrito Federal y a numerosos municipios para crear instancias propias de coordinación y monitoreo de las acciones relacionadas con la reducción de la pobreza y las desigualdades (véase el próximo texto de esta serie, sobre la articulación federal).

VENTAJAS Y DESAFÍOS DE LA INTERSECTORIALIDAD

Uso eficiente de los recursos

El Plan Brasil sin Miseria, como vimos, aprovecha las sinergias entre los diversos asociados participantes. Actuando en conjunto y de manera optimizada, aumenta la eficiencia, eficacia y efectividad del trabajo de todos los participantes. Podemos destacar tres casos emblemáticos de uso eficiente de recursos.

a) Tarjeta magnética del Bolsa Familia

En lugar de emitir una nueva tarjeta para pagar a los agricultores familiares los recursos del Fomento de las Actividades Productivas Rurales, tener otra tarjeta para pagar el Bolsa Verde, y otra para pagar los complementos que ciertos estados y municipios pagan sobre el Bolsa Familia, se optó por concentrar todos los pagos en una única tarjeta. Se trata de la tarjeta del

Bolsa Família, compartida por Unión, estados, municipios y por los distintos programas. Eso ahorra costos de emisión de nuevas tarjetas, reduce las tasas que cobran los bancos a los ejecutores de los programas por cada depósito realizado y hace innecesaria la creación de sistemas exclusivos para gestionar los beneficios de los nuevos programas, una tarea compleja, cara y larga. El hecho de tener una única tarjeta magnética también facilita considerablemente la vida de las familias.

b) Uso del Registro Único para Programas Sociales

El uso del Registro Único confiere eficiencia al Plan, al concentrar en un único instrumento actividades de registro, diagnóstico y selección de público para varias iniciativas, como el Bolsa Família, los servicios de asistencia técnica y extensión rural, los de Fomento, la construcción de cisternas, la matrícula en el Pronatec Brasil sin Miséria, etc. El costo financiero para desarrollar y mantener sistemas de información diferentes para cada uno de esos programas sería altísimo, y probablemente aún mayor desde el punto de vista de la pérdida de oportunidades de articulación y sinergia entre las acciones.

c) Uso de mecanismos ya existentes para transferencias de recursos del Gobierno federal a los municipios

Este y otros procedimientos simplificados de transferencias financieras facilitan la llegada de recursos para potenciar la actuación municipal, y también suponen una utilización eficiente de los recursos. Eso ocurre no solo por la preexistencia de tales mecanismos, sino también por la simplicidad de los procedimientos, que dispensan la preparación, firma, gestión y seguimiento de convenios u otras formas de transferencia de recursos entre entes federativos. Ejemplo de ello son los recursos transferidos a los municipios para ayudarles en la búsqueda activa (mencionados en el texto anterior de esta serie, sobre la búsqueda activa). Otro ejemplo son los recursos para municipios relativos a las plazas ocupadas por niños del Bolsa Família en las guarderías.

La experiencia en el Plan Brasil sin Miséria viene mostrando que, más que formular de forma intersectorial, es preciso encontrar medios de implementar las acciones de esa manera.

Este texto se ha basado en el siguiente artículo:

COSTA, Patricia Vieira da; FALCÃO, Tiago. Coordenação intersectorial das ações do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.