

Instrumentos de Coordinación Interfederal del Bolsa Familia: el IGD

Este es el primer texto de la serie del WWP que tratará sobre los instrumentos de coordinación interfederal del Programa Bolsa Familia (PBF). El lector conocerá el Índice de Gestión Descentralizada (IGD), una herramienta estratégica para apoyar y estimular a los estados y municipios a invertir en la mejora de la gestión del PBF y el Registro Único; el Sistema de Gestión del Programa Bolsa Familia (SIGPBF), un portal que reúne diversos instrumentos para la gestión descentralizada; el *Bolsa Familia Informa*, el principal medio de comunicación con los gestores municipales y estatales; y la Central de Atención, que ofrece información a los beneficiarios y gestores del Programa, entre otros instrumentos.

Los textos de la serie son los siguientes:

1. Instrumentos de coordinación interfederal del Bolsa Familia: el IGD
2. Breve historial y cronología del IGD
3. Otros instrumentos de apoyo a la gestión descentralizada del Bolsa Familia

Brasil es una república federativa compuesta por la Unión, estados, municipios y el Distrito Federal. Ese dispositivo federal brasileño presupone, como desafío para la implementación de las políticas públicas, la definición de estrategias adecuadas de cooperación y coordinación entre los diversos actores. La Constitución Federal establece que la asistencia social es un derecho social universal, que se materializa en políticas públicas organizadas en todo el territorio nacional con responsabilidades compartidas. Por ello, en la esfera de la asistencia social, todos los entes tienen unas atribuciones definidas para la ejecución de esas políticas, entre las que se encuentran el Programa Bolsa Familia (PBF) y el Registro Único.

Las principales estrategias adoptadas para la coordinación interfederal del PBF y del Registro Único son la formalización de la adhesión de los entes federados y el apoyo financiero para la gestión descentralizada. Esos mecanismos permitieron que el Bolsa Familia se expandiera, de forma organizada y sistemática, por todos los municipios brasileños, asegurando la cobertura de la atención de más de 14 millones de familias brasileñas extremadamente pobres a lo largo de estos diez años.

La adhesión al Programa Bolsa Familia por los 26 estados, 5.570 municipios y el Distrito Federal se realiza mediante la firma de un Término de Adhesión. En ese documento se recogen las obligaciones y responsabilidades de cada ente participante en el Programa. Todos los estados y municipios ya se han adherido al PBF. Así, cuando se da un cambio de alcalde o de gobernador, no es necesario que el municipio vuelva a adherirse al Programa, lo que convierte al PBF en una política pública continua. Con la formalización de la adhesión, los entes se comprometen a implementar el Programa Bolsa Familia y el Registro Único en su área de actuación y el MDS organiza las reglas de gestión y remunera financieramente en función del desempeño.

El Índice de Gestión Descentralizada (IGD) es una herramienta adoptada por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) para apoyar y estimular a los entes federados a invertir en el mantenimiento y la mejora de la gestión del Bolsa Familia y del Registro Único. El IGD permite que el Gobierno federal participe, con los estados y municipios, en la cofinanciación de los desembolsos financieros en que estos incurren para la gestión del PBF y del Registro Único, puesto que proporciona recursos que se incluyen como ingresos en el presupuesto, permitiendo su aplicación para ejecutar el Programa.

El IGD es un indicador de la calidad de la gestión descentralizada del Bolsa Familia y del Registro Único, y también refleja los compromisos asumidos en la adhesión. Basándose en este indicador, el MDS transfiere recursos a estados y municipios. Cuanto mayor sea el valor del IGD, mayor será también el valor de los recursos a transferir. Para entender mejor la gestión compartida del Bolsa Familia y el papel del IGD, veremos a continuación algunos aspectos que fueron esenciales desde el principio y otros que surgieron a medida que se iba aplicando el Programa.

¿A qué obedece el Índice de Gestión Descentralizada?

El Programa Bolsa Familia fue creado en 2003 a partir de la unificación de otros programas de transferencia de renta condicionada (PTRC) existentes en Brasil, con un objetivo de simplificación y racionalización administrativa y de mejoras en la focalización de aquellos programas. Hasta entonces, la calidad de las informaciones y de los datos de los registros utilizados para los programas reflejaba las incontables dificultades presentes en los sistemas de registro de otro tipo existentes en los municipios brasileños.

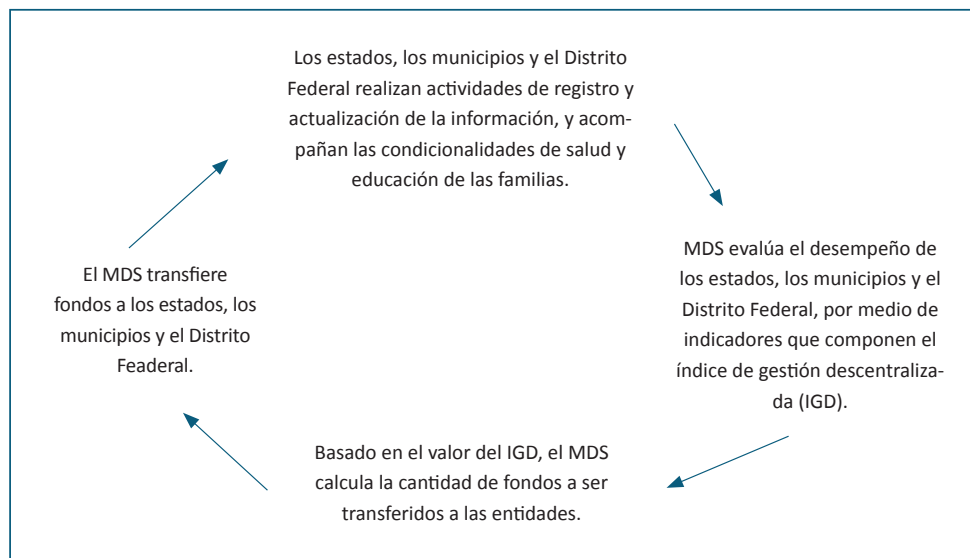
La unificación de los PTRC en el PBF y la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) —instituyendo la Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía (SENARC) en 2004 como gestor federal del PBF y del Registro Único— hizo posible desde el punto de vista institucional la adopción de estrategias de pactos interfederales y diversos mecanismos de coordinación, tales como la sistematización de las directrices del Registro Único y del Programa Bolsa Familia en reglamentos nacionales válidos para todos y en el apoyo financiero a las actividades de gestión de los gobiernos subnacionales.

Tras la unificación de los programas, se percibió que era muy necesario que el MDS fomentara, con los municipios, un proceso más eficaz de actualización de los datos de las familias inscritas en el Registro Único, para asegurar la calidad y la focalización del Programa Bolsa Familia. En 2005, el MDS lanzó una campaña de actualización de los registros con la cofinanciación del Gobierno federal, que concedía una remuneración por cada Registro que se incluyera y actualizara en la base.

En 2006, el MDS inició el proceso de firma del Acuerdo de Adhesión al Programa Bolsa Familia, por el que los municipios concuerdan en participar en el Programa y en las responsabilidades de su gestión. A partir de la adhesión, la población pobre del municipio pasa a recibir transferencias de renta del Bolsa Familia, además de poder recibir apoyo financiero para la implementación de las actividades necesarias para la gestión del Programa.

Creado también en 2006, con base en la experiencia de cofinanciación del año anterior, el **Índice de Gestión Descentralizada (IGD)** mide el desempeño de la gestión del Programa Bolsa Familia mediante tres tasas principales, asociadas a factores de incentivo. El IGD sirve tanto para «medir» la calidad de las acciones realizadas, reflejando el desempeño de cada gestión, como para incentivar el logro de mejores resultados. Cuanto más se acerque a uno el valor del IGD, más calidad tendrá la gestión del Programa Bolsa Familia y del Registro Único.

A partir de este índice, se calculan y se transfieren los recursos financieros del Gobierno federal a los municipios, los estados y el Distrito Federal. El siguiente diagrama representa el IGD como estrategia de cooperación en la gestión descentralizada del Programa Bolsa Familia.



Las transferencias financieras del IGD que hace el Gobierno federal a los municipios y estados están previstas por ley, por lo que se consideran transferencias «obligatorias» y el Tesoro Nacional garantiza la disponibilidad de recursos para ellas. El IGD refuerza el aspecto intersectorial de la aplicación del Programa Bolsa Familia, pues evalúa el seguimiento que hacen de las familias las redes de atención de los sistemas de salud y de educación.

Cómo funciona el IGD

Hay dos tipos de IGD:

- » IGD-M: Índice de gestión descentralizada de los municipios
- » IGD-E: Índice de gestión descentralizada de los estados

La forma calcular el IGD se ha ido mejorando desde su creación (como muestra el texto 2, *Breve historial y cronología*), pero su esencia capta el esfuerzo realizado en el registro de datos en el Registro Único y en el seguimiento de las condicionalidades de salud y educación de las familias beneficiarias. Hay también otros factores que influyen en el resultado final del índice. A continuación se muestra el ciclo de apoyo financiero a través del IGD-M.

Cálculo del IGD-M

El IGD-M se calcula multiplicando cuatro factores:

$$\text{IGD} = \text{FACTOR I} \times \text{FACTOR II} \times \text{FACTOR III} \times \text{FACTOR IV}$$

- » El Factor I es el factor de operación, que mide el esfuerzo en el registro y en las condicionalidades:

$$F1 = \frac{\text{TAC} + \frac{\text{TAFE} + \text{TAAS}}{2}}{2}$$

Donde:

- » La Tasa de Actualización del Registro (TAC) se refiere al número de registros actualizados durante los últimos dos años en el perfil del Registro Único (familias con una renta mensual de hasta medio salario mínimo *per cápita*);
- » La Tasa de Seguimiento de la Frecuencia Escolar (TAFE) indica el porcentaje de niños y adolescentes del PBF en el municipio de los cuales hay datos de frecuencia escolar; y
- » La Tasa de Seguimiento de la Agenda de Salud (TAAS) indica el porcentaje de familias beneficiarias en el municipio de que se llevó a cabo el seguimiento de las condicionalidades de salud.
- » El Factor II es la adhesión al Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), la red más amplia de servicios de protección social en que se inserta el Registro Único y el Programa Bolsa Familia;
- » El Factor III es la comprobación de gastos de los recursos del IGD-M presentada al Consejo Municipal de Asistencia Social (CMAS); y
- » El Factor IV indica si el Consejo aprobó de forma integral las cuentas presentadas por el municipio sobre el uso de los recursos del IGD.

MÁS INFORMACIÓN

Para recibir los recursos financieros, el municipio necesita cumplir algunos requisitos mínimos:

- » Llegar a un valor total del IGD-M mayor o igual a 0,55.
- » Tener más de 0,55 en la TAC (actualización del registro) y 0,30 en la TAFE (seguimiento de la frecuencia escolar) y la TAAS (seguimiento de la agenda de salud).
- » Estar al día con la comprobación de gastos, la aprobación de las cuentas por parte de los Consejos de Asistencia Social y con el registro de esas informaciones en un sistema denominado *SUASweb*.

A todos los municipios que alcancen esos índices establecidos se les garantiza una transferencia mínima de R\$ 1.430,00.¹

Si el municipio cumple esos requisitos, también hay **factores de incentivo** que aumentan el valor financiero transferido:

- » 5%, proporcionales al número de familias en fase de suspensión que son seguidas por el equipo de Asistencia Social. La verificación de ese número se realiza a partir del registro del Seguimiento Familiar realizado en el Sistema de Condicionalidades (SICON).
- » 5%, cuando el municipio tenga el 100% de los datos referentes a la gestión municipal actualizados en el Sistema de Gestión del PBF (SIGPBF)² hace menos de un año.

Esos incentivos adicionales tratan de estimular a los municipios a realizar actividades consideradas estratégicas para los gestores federales del PBF y del Registro Único.

1 Considerar el cambio medio de US\$ 1,00 = R\$ 4,00 (segundo semestre de 2015).

2 Lea más sobre el Sistema de Gestión del PBF (SigPBF) en el texto 3.

Para recibir el IGD

El municipio está apto a recibir los recursos del IGD tras adherir formalmente al Programa Bolsa Familia, al Registro Único y, también, al Sistema Único de Asistencia Social (SUAS).

Valor de los recursos financieros

Para obtener el valor de los recursos a transferir al municipio se multiplica el valor del IGD-M al mes por R\$ 3,25 y por el número total de registros actualizados de familias con una renta mensual per cápita de hasta medio salario mínimo en el municipio, hasta el límite de la estimación del número de familias con una renta per cápita de hasta medio salario mínimo en el municipio³.

Recursos a transferir = (IGD-M) × (R\$ 3,25) × (número de familias con datos actualizados en el Registro Único y una renta mensual per cápita de hasta medio salario mínimo)

Entre 2006 y 2012, se transfirieron a los municipios casi R\$ 2.000 millones del IGD:

Tabla 1. Transferencia del IGD a los municipios (2006/2012)

AÑO	VALOR TRANSFERIDO	NÚMERO DE MESES
2006	R\$ 161.360.379,71	9 meses
2007	R\$ 230.667.982,62	12 meses
2008	R\$ 256.671.070,21	12 meses
2009	R\$ 252.958.715,31	12 meses
2010	R\$ 287.651.567,49	12 meses
2011	R\$ 299.488.145,66	12 meses
2012	R\$ 489.048.301,21	12 meses
Total	R\$ 1.977.846.162,21	81 meses

IGD-E, el IGD de los estados

El éxito de la creación del IGD-M en 2006 condujo en 2008 a la introducción del IGD-E, un incentivo semejante al IGD-M destinado a las gestiones estatales del PBF y del Registro Único. Entre los factores que componen el cálculo del IGD-E, destacan:

- » La tasa de actualización del registro en los municipios del estado;
- » La tasa de seguimiento de las condicionalidades de educación y salud en los municipios del estado.

Cuanto mejor sea el desempeño de los municipios del estado, mayor será el valor transferido al estado. El IGD-E estimula a los estados a realizar un seguimiento más cercano de sus municipios, prestando apoyo a quienes presenten dificultades en alguna área específica de la gestión del Registro Único o del Bolsa Familia.

³ La SENARC divulga periódicamente las estimaciones de las familias de baja renta en cada municipio brasileño para apoyar en la planificación del registro de los gestores municipales. La metodología para calcular esas estimaciones se define junto con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y el Instituto de Investigación Económica (IPEA). La principal fuente de datos utilizada es el Censo Demográfico. En 2009, se mejoró el procedimiento de cálculo, incorporando la metodología de los Mapas de Pobreza diseñada por el Banco Mundial y un índice que consideraba la fluctuación de la renta de las familias pobres, elaborado con el IPEA. La SENARC ofrece mensualmente por internet un informe con la estimación más reciente y el número de familias (y personas) registradas por el municipio en función de sus perfiles de renta.

Utilización de los recursos financieros

A través del Fondo Nacional de Asistencia Social, el Gobierno federal transfiere directamente los recursos financieros del IGD a los estados y municipios al Fondo Estatal/Municipal de Asistencia Social. Los recursos financieros deben invertirse en actividades destinadas a la gestión del Programa Bolsa Familia y del Registro Único, tales como:

- » Apoyar y mejorar las acciones de inclusión y actualización de los datos de las familias de baja renta en el Registro Único, en particular promoviendo acciones de emisión colectiva de documentos de registro civil;
- » Garantizar la estructura operativa de la gestión municipal con la adquisición de equipamientos de informática y softwares;
- » Perfeccionar y viabilizar actividades relacionadas con la gestión de condicionalidades y de beneficios;
- » Realizar el seguimiento familiar de los beneficiarios del PBF;
- » Promover estrategias de fiscalización del Bolsa Familia y del Registro Único;
- » Realizar acciones que aspiren a fortalecer el control social del Programa en el municipio;
- » Mejorar la infraestructura para la atención a las familias, por ejemplo mediante la adquisición de móviles, materiales permanentes y de apoyo; y
- » Realizar actividades de capacitación sobre el PBF y el Registro Único.

Continuidad en la recepción de los recursos

Todos los años, los responsables de los recursos del IGD en los estados y municipios deben registrar en un sistema informatizado (SUASweb), en los plazos que define el MDS, las informaciones referentes a la aplicación de los recursos del IGD; a los Consejos Estatales y Municipales de Asistencia Social les corresponde apreciar y deliberar sobre la comprobación de gastos, registrando la información en el sistema. En caso de que las cuentas no se aprueben o se aprueben solo parcialmente, los municipios y estados deberán devolver los recursos financieros referentes a las cuentas rechazadas a los respectivos fondos municipales y estatales.

Vea a continuación un diagrama ilustrativo del ciclo del IGD.

