WWP WORLD WITHOUT POVERTY
MUNDO SIN POBREZA
INICIATIVA BRASILEÑA DE APRENDIZAJE

Breve Historial y Cronología del IGD

El modelo para el cálculo del Índice de Gestión Descentralizada (IGD) del Bolsa Familia no se creó de la noche a la mañana, sino que forma parte de un proceso de construcción, reflexión, readecuación y mejora continuas a lo largo de varios años.

Ese perfeccionamiento continuo, gracias a la creación y mejora de herramientas y mecanismos institucionales de control y gestión, permitió al Gobierno federal dar la autonomía necesaria a los entes federados para la ejecución del Bolsa Familia y del Registro Único.

Para apoyar financieramente a los estados y municipios en la gestión del Registro Único y del Programa Bolsa Familia (PBF), la Secretaría Nacional de Renta de Ciudadanía (SENARC) utiliza mecanismos contemplados en decretos, leyes y órdenes ministeriales, constantemente actualizados y adaptados a las necesidades de la gestión del Programa.

En 2004, se reguló la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), estableciendo las directrices de la atención socioasistencial en Brasil y organizando los servicios prestados por el Estado. La PNAS puso de manifiesto **la centralidad de los municipios en la operación de la política pública de asistencia social**, pues tanto los servicios de asistencia social como los beneficios de la transferencia de renta convergen en la gestión local, correspondiéndoles a los municipios promover la operación de esas dos acciones.

En 2005, el Programa Bolsa Familia y el Registro Único fueron fortalecidos institucionalmente mediante la orden ministerial n.º 246. Ese documento aprueba los instrumentos necesarios para formalizar la adhesión de los municipios al Bolsa Familia, la designación de los gestores municipales del programa y la información sobre su instancia local de control social.

En 2005, el Registro Único comenzó a pasar por un notable proceso de depuración de datos de su base de registros y ampliación de los procesos de registro de nuevas familias con estimaciones de población pobre para cada municipio. **A los municipios se les plantearon diversos retos, tanto en el registro como en la actualización de los datos ya existentes. Las dificultades relativas a las capacidades técnicas de los entes federados locales para operar simultáneamente el PBF, el Registro Único y el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) propiciaron las condiciones para buscar un mecanismo de apoyo financiero para los municipios.**

En junio de 2005 se publicó la orden ministerial n.º 360, que fijó la transferencia a los municipios de un valor de R$ 6[1] por registro actualizado y válido, con vistas a una mejor estructuración del Registro Único y consecuentemente para la selección de familias para el PBF. De esta iniciativa nacía el embrión del IGD. El resultado de ese cambio fue la transferencia de R$ 64,6 millones a los estados y municipios en 2005 en concepto de incentivo para la gestión del PBF.

A partir del diagnóstico sobre la fragilidad de las capacidades institucionales de muchos municipios brasileños, la SENARC desarrolló un instrumento de apoyo a la gestión descentralizada. **Ese instrumento debía poder efectuar la transferencia de recursos a los municipios para su preparación operativa con flexibilidad en los gastos, siendo de fácil verificación y transparente en su metodología de cálculo y rendición de cuentas.**

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

En abril de 2006, la orden ministerial n.º 148 instituyó el IGD, el cual, basado en criterios relativos a los procesos de registro y de condicionalidades, transfería recursos a los municipios en la modalidad de fondo a fondo, o sea, del Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS) al Fondo Estatal de Asistencia Social (FEAS) y al Fondo Municipal de Asistencia Social (FMAS). El gran avance que supuso el IGD fue potenciar los servicios para las familias beneficiarias del PBF, sobre todo en las áreas de educación y salud, en virtud de la exigencia de cumplimiento de los índices mínimos del 20 % de seguimiento de esas condicionalidades para la transferencia de recursos al municipio. Entre 2006 y 2012, se transfirieron unos R$ 2.000 millones a los municipios a través del IGD.

En 2008, se creó el IGD Estatal (IGD-E) con el objeto de evaluar mensualmente la calidad de la gestión del PBF en cada estado (orden ministerial MDS n.º 76). A partir de los resultados identificados, el MDS transfería recursos a los estados para incentivar la mejora de la gestión compartida del PBF y del Registro Único. Así, se esperaba que esos entes federados buscaran mejorar cada vez más la coordinación del PBF y del Registro Único en sus respectivos territorios. Esa orden ministerial contribuyó también a fortalecer el papel de los estados, haciéndolos parte integrante de la estructura operativa del PBF y del Registro Único, ya que ellos empezaron a recibir un incentivo económico para ejecutar las acciones que estaban bajo su responsabilidad. Aunque eso representara un avance en la gestión del Programa Bolsa Familia, esa orden ministerial solo reguló la transferencia referida a 2008. En 2009, no hubo transferencia de IGD-E, debido a la falta de amparo legal.

En octubre de 2009, el IGD-M se convirtió en una transferencia obligatoria para los municipios que alcanzaron los índices mínimos y los requisitos exigidos (Ley n.º 12.058 y Decreto 7.332).

En marzo de 2010, con la publicación de la orden ministerial n.º 256, se reactivaron las transferencias a los estados. El IGD-E pasó a reflejar el desempeño de cada estado en la gestión del programa, considerando la gestión de sus municipios en las acciones de registro, actualización de registros y seguimiento de las condicionalidades, además de verificar si el estado se había adherido a la gestión del SUAS, si había creado una Coordinación Intersectorial y si las coordinaciones y consejos estatales habían registrado las informaciones relativas a la rendición de cuentas del año anterior en el sistema correspondiente. En esa nueva orden ministerial se indicaban también las responsabilidades de los estados:

» Constituir una comisión intersectorial responsable de las acciones del PBF y del Registro Único, compuesta por representantes del gobierno estatal de las áreas de asistencia social, educación, salud, planificación y trabajo;

» Promover acciones que faciliten la gestión intersectorial en la esfera estatal;

» Promover acciones de sensibilización y articulación con los gestores municipales;

» Ofrecer apoyo técnico-institucional a los municipios;

» Ofrecer en el ámbito estatal servicios y estructuras institucionales en las áreas de asistencia social, educación, salud, planificación y trabajo;

» Apoyar y estimular el registro y la actualización de los registros por parte de los municipios;

» Estimular a los municipios a establecer asociaciones con órganos e instituciones municipales, estatales y federales, gubernamentales y no gubernamentales, para implementar acciones sociales complementarias; y

» Promover, en articulación con la Unión y los municipios, el seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades por las familias beneficiarias.

En octubre de 2010, la orden ministerial n.º 754 mejoró varios mecanismos de la metodología de cálculo y del proceso de transferencia: la obligatoriedad de hacer constar los gastos del IGD en un sistema específico, la aprobación de las cuentas de la utilización de los recursos del IGD por parte del Consejo Municipal de Asistencia Social y el aumento del multiplicador por familia de R$ 2,50 a R$ 3,25. Los gestores locales utilizan las transferencias de recursos para muy diversos fines, como:

- » Adquisición y mantenimiento de ordenadores, impresoras y módems;
- » Vehículos y mantenimientos periódicos;
- » Contratación de equipos de colaboradores eventuales;
- » Alquiler de un espacio físico para la atención;
- » Apoyo operativo para los equipos de las secretarías de salud y educación; y
- » Desarrollo de programas complementarios.

En 2013, se introdujeron nuevas mejoras con la edición de la orden ministerial n.º 103, con el objeto de adecuar el IGD a la evolución del PBF y del Registro Único, y para seguir las recomendaciones de los órganos de control. Entre esas mejoras destacan:

- » la definición de una metodología para el establecimiento de plazos para presentar las informaciones sobre la aplicación de los recursos del IGD-PBF en el sistema del MDS y sobre la evaluación de la rendición de cuentas presentada a los consejos de asistencia social; y
- » la armonización de los dispositivos relacionados con las actividades a que podrían destinarse los recursos del IGD, subsanando las deficiencias que existían en los textos de la legislación en vigor.

En 2015, una nueva orden ministerial alteró parcialmente los factores de cálculo del IGD-M y del IGD-E y los incentivos adicionales, a fin de actualizar el IGD según las necesidades de gestión del PBF y del Registro Único. Por ejemplo, incentivar a los municipios a realizar un seguimiento con el equipo de asistencia social a las familias que están en fase de suspensión del programa; aumentar la transferencia del valor mínimo de R$ 687,50 a R$ 1.430,00 para los municipios que alcanzaran los índices establecidos[2] (orden ministerial GM/MDS n.º 81/2015).

Cronología del IGD

Julio de 2001	Creación del Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal.
Octubre de 2003	Creación del Programa Bolsa Familia (PBF), a partir de la unificación de cuatro programas anteriores de transferencia de renta (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação y Vale Gás). Definición del uso del Registro Único por el PBF.
Enero de 2004	Creación del MDS y de la SENARC, que se ocupa exclusivamente de la gestión federal del Bolsa Familia y del Registro Único. Reglamentación del PBF.
Octubre de 2004	Reglamentación de la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), que establece las directrices de la atención socioasistencial en Brasil y organiza los servicios prestados por el Estado.

2 Para recibir los recursos financieros, el municipio necesita cumplir algunos requisitos mínimos:
- Lograr un valor total del IGD-M ≥ 0,55;
- Tener un resultado > 0,55 en la actualización de registros y de 0,30 en el seguimiento de la frecuencia escolar y de la agenda de salud

Mayo de 2005	Fortalecimiento institucional mediante una orden ministerial que aprueba los instrumentos necesarios para la adhesión de los municipios al PBF y a la designación de los gestores municipales del Programa. Esa medida también representa un hito en el control social del programa (orden ministerial n.º 246/2005).
Julio de 2005	**Primer mecanismo de apoyo financiero a los municipios, precursor del IGD**. En julio de 2005 se publicó una orden ministerial que prescribía al MDS la transferencia a los municipios de R$ 6 por cada registro válido y actualizado (orden ministerial n.º 360/2005).
Abril de 2006	**Creación del IGD-M**, que transfiere recursos a los municipios a partir de criterios sobre los procesos de registro y de seguimiento de las condicionalidades (orden ministerial n.º 148/2006).
Julio de 2007	La reglamentación del Registro Único aclara las reglas y los procedimientos de la gestión descentralizada (Decreto n.º 6.135).
Marzo de 2008	**Creación del IGD Estatal (IGD-E)** para evaluar mensualmente la calidad de la gestión del PBF en cada estado. Sin embargo, la orden ministerial del IGD-E regulaba la transferencia solo para 2008 (orden ministerial n.º 76/2008).
Octubre de 2009	El IGD-M se convierte en transferencia obligatoria a los municipios que hayan alcanzado los índices mínimos y los requisitos exigidos (publicación de la Ley n.º 12.058/2009 y del Decreto 7.332/2009). En 2009, no hubo transferencia del MDS a los estados por el IGD-E debido a la falta de amparo legal.
Marzo de 2010	Reactivación de las transferencias con la publicación de una orden ministerial para el IGD-M e IGD-E (orden ministerial n.º 256/2010). Definición más detallada de las responsabilidades de los estados sobre prestar apoyo técnico a los municipios en la gestión del PBF y el Registro Único.
Octubre de 2010	Se mejoran las metodologías de cálculo y del proceso de transferencia. Las medidas fortalecieron el control social y los pilares de integración del PBF con el SUAS (orden ministerial n.º 754/2010).
Septiembre de 2013	Una nueva orden ministerial intenta aplicar las recomendaciones hechas por los órganos de control en cuanto a la rendición de cuentas y el uso de los recursos del IGD (orden ministerial n.º 103/2013).
Agosto/2015	Os fatores de cálculo do IGD-M e IGD-E e os incentivos adicionais são alterados parcialmente (Portaria nº 81/2015).