

POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DE LA GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN BRASIL: CASO PROGRAMA BOLSA FAMILIA¹

DORALIZA AUXILIADORA ABRANCHES MONTEIRO

doralizamonteiro@gmail.com

ELIZABETH MATOS RIBEIRO

ematosribeiro@gmail.com

DENNIS WILLIAN LIMA DE OLIVEIRA

dennisoliveira@outlook.com

Universidad Federal de Bahía (UFBA)

Este estudio tiene como objetivo analizar los factores que limitan, así como los que potencian, la gestión de los programas sociales en Brasil; se toma como estudio de caso el Programa Bolsa Familia (PBF). Para el estudio se realizó la recolección de datos primarios basados en la aplicación de cuestionarios semiestructurados a los gestores del programa; para el análisis fueron utilizados el análisis estadístico descriptivo y el análisis de contenido. Los principales resultados de la investigación permiten deducir que los factores limitantes y potenciadores de la gestión de programas sociales en Brasil están relacionados con los siguientes aspectos: el perfil profesional de los gestores; el contingente de funcionarios en las funciones técnicas, especialmente para atender las demandas de la gestión compartida entre los Estados y Municipios; el bajo nivel de comunicación intergubernamental; la política continuada de capacitación; la experiencia con la utilización de banco de datos y análisis de indicadores de gestión y evaluación; la infraestructura administrativa de las secretarías estatales y municipales; el número de funcionarios públicos, así como la integración y coordinación con áreas relacionadas a las políticas.

Palabras claves: Gestión Pública; Evaluación de Políticas Públicas; Políticas Sociales; Programa Bolsa Familia.

1 Los autores agradecen al Consejo Nacional Brasileño para el Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) por el apoyo brindado y a la Coordinación para el Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES) por el apoyo financiero.

POTENTIALITIES AND LIMITATIONS OF SOCIAL PROGRAMS MANAGEMENT IN BRAZIL: BOLSA FAMILIA PROGRAM CASE

This study aims to analyze the factors that limit and potentialities the management of social programs in Brazil, taking as a case study the “Bolsa Família” program (PBF). Was fulfilled the primary data collection based on the application of semi-structured questionnaires to managers of program and was conducted the analysis of descriptive statistics and content analysis. The main findings of the study allow us to infer that the limiting factors and potentiate the social programs management in Brazil are related to: professional profile of managers; the number of servants in the technical functions, especially to meet the demands of shared management between the states and municipalities; low level of intergovernmental communication; policy continued of training; experience with database use and analysis of management and evaluation indicators; administrative infrastructure of the state and municipal; number of civil servants; and integration and coordination in areas related to policy.

Keywords: Public Administration; Evaluation of Public Policy; social policies; Bolsa Família program

INTRODUCCIÓN

Las políticas sociales² han ocupado un lugar destacado en la agenda pública contemporánea brasileña, movimiento que gana mayor legitimidad con la promulgación de la Constitución de 1988, conocida como Constitución Ciudadana. Desde los años 90, las políticas sociales ganan notoriedad, principalmente con la consagración de la Seguridad Social en un sistema articulador de las políticas de Seguridad, Salud y Asistencia Social. Para dar respuesta a esa nueva institucionalidad los gobiernos subnacionales, especialmente los municipios, fueron desafiados a construir nuevas estructuras administrativas y organizacionales que garantizaron un nuevo ciclo de políticas públicas que debía integrar las etapas de concepción, implantación, seguimiento y evaluación de esas acciones públicas.

Ese movimiento de cambio gana una nueva institucionalidad a partir del año 2003 con la creación del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), responsable por articular e integrar las diversas acciones sociales bajo la responsabilidad del gobierno federal. La concepción de ese nuevo modelo de gestión pública basada en la promoción del desarrollo a través de la inclusión social, fue la base fundamental del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, denominado “Plan de Gobierno Brasil para Todos” (2003–2007). Con esa plataforma y compromiso políticos se puede afirmar que había una clara percepción por parte del gobierno que la reconquista del crecimiento sostenible (con inclusión social) del país pasaba por la integración y articulación de un conjunto de políticas sociales que tenían como objetivo central garantizar el acceso a los ingresos a millones de brasileños que se encontraban fuera del mercado.

En ese contexto, las políticas sociales lideradas por el MDS ganan un papel central y pasan a asumir el rol de inductoras de nuevos procesos de desarrollo socio territoriales, lo que significa reconocer la necesidad de promover/estimular elementos de aprendizaje en gestión de políticas públicas, especialmente como medidas de apoyo a las acciones del poder local. Se puede afirmar que el MDS gana, a partir

2 Se entiende como Política Social un conjunto de programas y acciones del Estado con el objetivo de atender a las necesidades y a los derechos sociales que afectan varios de los elementos componentes de las condiciones básicas de vida de la población, en particular de aquellos que dicen respecto a la pobreza y a la desigualdad (CASTRO et. al, 2008).

de ese momento, estatus de órgano competente y responsable por la promoción de la transversalidad de las políticas públicas en Brasil, exigiendo así una capacidad progresiva de inducción y estímulo de los procesos de aprendizaje, especialmente ante los municipios, entes responsables por la implantación y acompañamiento de las políticas sociales. Ese nuevo proceso de institucionalización representó un aumento significativo de las inversiones del gobierno federal en iniciativas de protección, asistencia y desarrollo social, traducidas en la implantación de diversos programas y acciones de transferencia de ingresos, seguridad alimentaria y nutricional, asistencia social e inclusión productiva creados a partir de aquel momento (SOUSA, 2006).

Los Programas Sociales definidos por el gobierno federal son motivados por la misión central del MDS que consiste en: promover la inclusión social y la emancipación de las familias brasileñas, con el objetivo de la erradicación del hambre y la miseria por medio de políticas públicas de protección y promoción social (MDS, 2007). De acuerdo con el Ministerio (2013), cerca de 60 millones de personas son beneficiadas por sus programas demostrando, de ese modo, la gran cobertura de servicios y la dimensión de la actual red de protección social nacional, especialmente de la región nordeste y norte.

Para dar respuesta a ese desafío institucional, el MDS fue estructurado en diversas secretarías que ejercen los papeles de ejecución, evaluación y articulación institucional respectivamente; responsables por la gestión de los programas sociales asumidos por el gobierno federal. El diseño organizacional del MDS contempla la siguiente estructura: la Secretaría Nacional de Ingreso de Ciudadanía (SENARC), la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS) y la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), formando así un conjunto de órganos responsables por la ejecución de las macro políticas y programas sociales del país. El Ministerio cuenta, aún, con otras dos Secretarías: la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) y la Secretaría Extraordinaria para la superación de la Extrema Pobreza (SESEP).

En el seno de la Secretaría Nacional de Ingreso de Ciudadanía (SENARC) nace, en 2003, el Programa Bolsa Familia (PBF), el que representa uno de los mayores desafíos del gobierno federal orientado a alcanzar los objetivos estratégicos

para combatir la pobreza, potenciar la inclusión social y promover/estimular el desarrollo socio económico y socio territorial. El PBF asume, por consiguiente, gran importancia por ser considerado un programa de transferencia directa de ingresos con condicionalidades e cuyo objetivo fundamental es beneficiar las familias en situación de extrema pobreza. Por esas razones, es considerado por muchos autores como el principal programa de transferencia de ingresos de Brasil, llegando a beneficiar hasta febrero de 2015 a cerca de 14 millones de familias con una inversión realizada de aproximadamente R\$ 2 mil millones al año (MDS, 2015).

A partir del gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff en el 2011, esta política pasó a integrar el “Plan Brasil Sin Miseria (BSM)” que tuvo como meta incluir 16 millones de familias brasileñas con ingresos familiares per cápita inferior a R\$ 70 mensuales. Las nuevas metas del PBF están fundamentadas en los siguientes objetivos estratégicos: garantía de ingresos, inclusión productiva y el acceso a los servicios públicos (Brasil, 2013). Para alcanzar esos objetivos, el gobierno definió como directrices fundamentales la articulación de tres dimensiones esenciales para la superación de la pobreza: (a) la promoción del alivio inmediato de la pobreza por medio de la transferencia directa de ingresos a la familia; (b) el refuerzo al ejercicio de derechos sociales básicos en las áreas de Salud y Educación por medio de la observancia de las condicionalidades; y (c) la coordinación de programas complementarios ofrecidos por los municipios tales como: generación de trabajo e ingreso, alfabetización de adultos y jóvenes, incentivo al microcrédito productivo, suministro del registro civil y demás documentos.

El PBF atiende familias en todo el territorio nacional, de acuerdo con el perfil y tipos de beneficios: básico, variable vinculado al adolescente (BVJ), variable gestante (BVG) y variable nutriz (BVN), y el Beneficio para la Superación de la Extrema Pobreza (BSP). Los valores de los beneficios pagados por el PBF varían de acuerdo con las características de cada familia, considerando el ingreso mensual familiar por persona, el número de niños y adolescentes de hasta 17 años, de gestantes, nutrices y de componentes de la familia (Brasil, 2013).

Es importante destacar que el Programa que se analiza surge en un contexto socioeconómico más amplio, marcado por la miseria, la pobreza y la desigualdad social. Fenómeno que se manifiesta tanto en los países capitalistas desarrollados,

como también asume efectos, aún más perversos, en las naciones consideradas en desarrollo donde además de reflejar las consecuencias negativas derivadas de un ambiente económico permeado por un alto nivel de desempleo y bajo rendimiento proveniente del trabajo, tiene que enfrentar los problemas derivados del crecimiento de la violencia y de la criminalidad.

Basado en este contexto histórico-analítico, este estudio define como objetivo analizar los factores que limitan y potencian la gestión de programas sociales en Brasil, tomando como objeto de estudio el Programa Bolsa Familia (PBF). Para eso, serán adoptadas como unidades de análisis los municipios y los estados brasileños basándose en la percepción de los gestores responsables por el programa en las esferas subnacionales.

1. ABORDAJE TEÓRICO

1.1 La gestión de las políticas sociales

Una parte considerable de la actividad política de los gobiernos se destina a intentar satisfacer las demandas que les presentan los actores sociales o aquéllas que le son formuladas por los propios agentes del sistema político, al mismo tiempo en que articulan los apoyos necesarios (RUA, 2006).

Aunque sea vasto el campo de la política pública, abarcando diversos actores sociales como individuos, instituciones, interacciones, ideologías y grupos de intereses, en este estudio la política social es analizada como un conjunto de programas y acciones del Estado, con el objetivo de atender las necesidades y los derechos sociales que afectan a varios de los elementos que componen las condiciones básicas de vida de la población, incluso aquellos relacionados con la pobreza y la desigualdad (CASTRO et. al, 2008).

Entre las diversas opciones preconizadas en el contexto actual, se han destacado las políticas públicas de transferencia de ingresos. Esa política fue introducida en Brasil a partir de 1990 y abarca varios aspectos de la Administración Pública: económicos, sociales, asistenciales y educacionales. Por mencionar, aspectos de la concentración de ingresos y la pobreza, siendo éste el gran desafío para las políticas

públicas y para el crecimiento del país, puesto que su estudio permite desarrollar elementos que ayudan a comprender y evaluar la diseminación de otras políticas (MONTEIRO, FERREIRA e TEIXEIRA, 2009).

Las desigualdades observadas en Brasil y en América Latina vislumbran un Estado activo, promotor de la justicia social. La escasez clama por esfuerzos de optimización y el cuadro global competitivo demanda de un Estado regulador y de una gestión económica consistente, que tiene al ciudadano como foco de la acción pública (Brasil, 2003). De esa forma, temas como la eficiencia, la eficacia y la calidad, han sido frecuentemente abordados por la gestión pública. Esas transformaciones requieren la redefinición de las estrategias y de la capacidad del poder público para formular e implementar políticas públicas de forma eficiente, transparente, participativa y de calidad.

El desempeño de una organización, en ese caso la organización pública, es aceptable o satisfactorio cuando las necesidades de los ciudadanos son solucionadas por medio de la utilización correcta de los recursos y de la gestión centrada en los resultados.

De esta forma, eficacia es la palabra utilizada para indicar que la organización realiza sus objetivos. Moreira (2006) la definió como ligada al objetivo en sí, como la relación entre los resultados anhelados y los previstos.

La eficiencia puede ser entendida como el medio de hacer real un proceso correcto de buena calidad, en corto plazo y con el menor número de errores (Moreira, 2006). Por su parte, Ferreira (2007) la definió como la capacidad o, incluso, la habilidad de hacer un uso más adecuado de lo que se tiene a disposición, con el objetivo de alcanzar los resultados que se pretenden.

Maximiano (2007), exponiendo sobre el tema *Calidad*, afirma que ella tiene que ser incorporada en el producto o servicio desde el comienzo, a partir de los deseos e intereses de los clientes/ciudadanos. Es responsabilidad de todos garantizar la calidad de los productos y servicios, desde el comienzo al fin del proceso, lo que exige un enfoque sistémico para integrar las acciones de las personas, las máquinas, las informaciones y de todos los otros recursos envueltos en la gestión.

Tal hecho indica que la gestión busca asegurar la eficacia, la eficiencia y la calidad de las organizaciones, y que unir esos conceptos es esencial para el cumplimiento de las propuestas de las políticas sociales. De tal modo que acompañar la implementación de programas sociales como el PBF en un país como Brasil es un gran desafío, ya que ese programa demanda de una estructura burocrática mínima que asocie la transparencia de los gastos públicos a los resultados socioeconómicos de su implantación (Monteiro, Ferreira e Teixeira, 2009).

Por consiguiente, la eficiencia, la eficacia y la calidad son algunas de las principales medidas para evaluar la gestión de las políticas sociales, ya que casi siempre los recursos son limitados o escasos. En este estudio el enfoque de los factores que limitan y potencian la gestión de los programas sociales en Brasil, ya que estos factores están directamente ligados a la eficiencia, la eficacia y la calidad del Programa y poseen parámetros para evaluar su gestión.

1.2 Gestión del Programa Bolsa Familia en Brasil

Los modelos de gestión que han orientado los programas sociales en Brasil tienen como base la descentralización financiera, administrativa y técnica, compartida por la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios.

Según los modelos federativos que guían el ordenamiento jurídico brasileño, los tres entes federados deberán trabajar en conjunto, de forma integrada, para perfeccionar, ampliar y fiscalizar la ejecución del PBF. A pesar de que la Unión y los Estados tienen papel relevante en ese acuerdo institucional, la Constitución Federal preservó un espacio de mayor protagonismo para los municipios, por ser el ente más próximo a los ciudadanos. A los municipios cabe, por tanto, la responsabilidad directa por la gestión y gerencia del programa, teniendo en los instrumentos de acompañamiento y evaluación de las familias y servicio de las condicionalidades fundamentales (políticas de salud y educación) la base fundamental de gestión de la política y las bases de la inversión en capital humano.

Siendo así, los principales deberes de los entes federativos para la ejecución del PBF están dispuestos en el cuadro 1.

Cuadro 1 – Síntesis de los deberes de los entes federativos en la ejecución del PBF.

FEDERAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asignar recursos; ▪ Regular la política; ▪ Evaluar los programas sociales;
ESTADUAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Articulación de programas complementarios; ▪ Monitorear y orientar a los municipios para mejorar la gestión del Programa Bolsa Família.
MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asumir la interlocución política entre el ayuntamiento, el MSD y el Estado para la ejecución del PBF y del Cad Único; ▪ Articulación y coordinación entre las áreas involucradas del Programa (Asistencia Social, Educación y Salud) para el acompañamiento de los beneficiarios; ▪ Coordinar la aplicación de los recursos transferidos por el gobierno federal en los municipios; ▪ Ejecución de programas complementares al programa en las áreas de: a) alfabetización y educación de jóvenes y adultos; b) acceso al microcrédito productivo orientado; y e) desarrollo comunitario y territorial, entre otros.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

De esa manera, en la concepción e implantación de la Política Nacional de Transferencia de Ingresos, está presente el reparto de responsabilidades entre la Unión, los Estados y los Municipios, caracterizándose como una política multifederativa. La Unión asume el papel de definir la asignación de los recursos y definir las acciones de acompañamiento y evaluación, debiendo aportar para que los estados y, principalmente los municipios, alcancen las metas y los resultados esperados.

Santos, Ribeiro y Chagas (2009) definen que el acto de administrar se manifiesta en dos dimensiones articuladas e integradas: una sería la dimensión de la gestión, definida como la concepción de las formas de conducción de las relaciones sociales

de producción y distribución y la otra sería la dimensión de la gerencia, definida como la acción, el acto de hacer, la materialización de aquello que fuera concebido en el plan de la gestión. Los autores hacen distinción entre el significado y función del acto de pensar y actuar administrativos, resaltando que mientras la gestión refleja la capacidad de concebir, de conducir un dado padrón, contenido y sentido al acto administrativo, la gerencia refleja la ejecución de las prácticas administrativas en las organizaciones.

Así, se puede deducir que desde el punto de vista de la concepción de la gestión, el Programa Bolsa Familia es un instrumento de transferencia de ingresos con condicionalidades que prevé combatir el ciclo intergeneracional de la pobreza, a través de la transferencia de recursos financieros directamente a los municipios y beneficiarios, así como prioriza actuar directamente en la promoción del acceso a los servicios básicos de educación y salud para las familias beneficiadas.

También se puede concluir que la concepción del programa está centralizada en la esfera federal y su gerencia queda a cargo de las municipalidades, contando con el soporte de los gobiernos estaduais, especialmente en lo que se refiere a la formación y evaluación. En teoría sería una concepción interesante en la medida en que refleja lo que la administración pública clasifica como proceso de descentralización de la gestión. Mientras, estudios sobre la eficacia y efectividad del programa han revelado muchas dificultades en la conducción (gestión) y ejecución (gerencia) de esa política, especialmente en lo que se refiere al papel de las municipalidades. Según resalta Filgueiras (2006), la responsabilidad por la gestión del programa en el ámbito local es muy diversificada, recayendo sobre diversos organismos según la estructura de cada municipio. Lo que implica observar que mientras el coordinador del Programa puede estar en una Secretaría de Asistencia Social en una ciudad, o en el Despacho del Alcalde en otra, o incluso en la Secretaría de Educación en otros casos. Además de esto, hay problemas de coordinación dentro del propio gobierno municipal, lo que tiene repercusiones negativas para la calidad y efectividad de la gestión local del PBF.

Por consiguiente, estudiar los factores que limitan y potencian la gestión de programas sociales en Brasil, tomando como objeto de estudio el PBF, gana relevancia, teniendo en cuenta la importancia de ese programa y la necesidad de

aportar informaciones útiles para la planificación, así como acciones que minimicen los fallos y mejoren su operatividad.

2. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

2.1. Estrategia metodológica e instrumentos de recopilación de datos

La estrategia metodológica adoptada en esta investigación fue el Estudio de Caso de naturaleza cuanti-cualitativa, con el propósito de interpretar el fenómeno investigado, o sea, los factores limitadores y potenciadores de la gestión del PBF en los Estados brasileños.

Investigar como estudio de caso un programa de gran importancia social como el PBF, considerado el mayor programa de transferencia de ingresos en América Latina, tiene relevancia no solo para describir el compromiso del gobierno con las mejorías socioeconómicas del país, sino también para comprender mejor la capacidad de gestión/gerencia del PBF como instrumento de aprendizaje de prácticas de gestión pública.

Para la recopilación de datos fue utilizada la aplicación de cuestionarios semiestructurados por ser considerado un instrumento por excelencia para la investigación social, base metodológica de esta investigación. Los cuestionarios fueron destinados a los gestores estaduais y municipales de las subunidades nacionales responsables por la gestión y/o gerencia del PBF. Fueron enviados por vía electrónica utilizando el *Google Forms* en el período de octubre del 2014 a enero del 2015, a todos los gestores estaduais del PBF de los estados brasileños y a los gestores municipales de los estados seleccionados (A, B, C, y D). Así, para los gestores municipales fueron considerados cuatro estados, tres de ellos entre los cinco que poseen el mayor número de beneficiarios del PBF y los que absorben la mayor cantidad de recursos destinados al programa. La elección de estos estados se dio, entonces, en función de la representatividad que el PBF posee, así como también por la accesibilidad a las informaciones.

Con relación a los gestores estaduais fue solicitada la participación de todos los estados brasileños, sin embargo, solo cinco participaron de la investigación, obteniéndose una tasa de respuesta del 18,5%. Con relación a los gestores

municipales, para cada uno de los estados seleccionados hubo una receptividad diferenciada, medida por la tasa de respuesta (Tabla 1). Cabe destacar que aunque haya habido estados con baja adhesión, se considera muy relevante la inserción de los resultados de la investigación de los gestores municipales del estado D, visto que en el cuantitativo de respuestas (N) superó a otros dos estados evaluados. Es de destacar que la importante participación de ese estado se debe al hecho del gran espacio territorial y al alto número de municipios que posee.

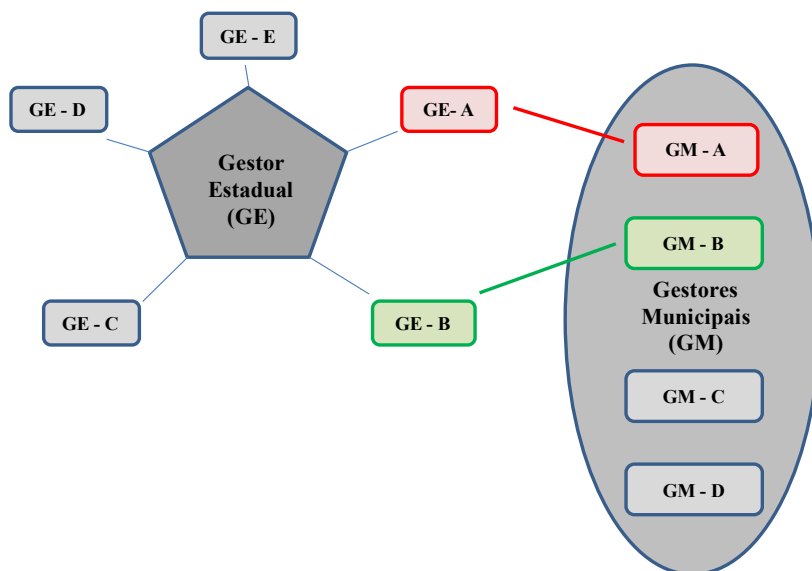
Tabla 1 – Tasa de respuestas de los gestores estaduais y municipales, sujetos de investigación.

GESTOR ESTADUAL	TASA RESPUESTA (%)	GESTOR MUNICIPAL	TASA RESPUESTA (%)
GE-A	3,7	GM-A	17,0
GE-B	3,7	GM-B	12,0
GE-C	3,7	GM-C	8,2
GE-D	3,7	GM-D	4,8
GE-E	3,7		
5 Estados/26 Estados + DF	18,5		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Fue pactado con los entrevistados que no sería divulgado el nombre de los gestores, tanto estaduais como municipales, lo que implica que no será posible tampoco indicar el nombre de los estados y municipios participantes de la pesquisa ya que los participantes podrían ser fácilmente identificados. Por consiguiente, se utilizó la siguiente nomenclatura para identificar los gestores estaduais (GE) y para identificar los estados (A, B, C, D y E). Para los gestores municipales fue utilizada la sigla (GM) y sus respectivos estados (A, B, C y D), según lo demostrado en la figura 1.

Figura 1 – Gestores y estados participantes del estudio.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Se destaca que el GE-A y el GM-A, así como el GE-B y el GM-B, están en las cajas de texto representados con colores diferenciados, rojo y verde respectivamente, para indicar que éstos son los estados que tuvieron participación tanto del gestor estadual como de los gestores municipais.

2.2. Métodos de investigación y procesamiento de los datos

Los métodos de investigación utilizados fueron el Análisis Exploratorio de Datos (AED) y el Análisis de Contenido.

El AED permite al investigador identificar cualquier característica notable, especialmente aquellas que puedan afectar considerablemente los resultados y conclusiones (HAIR et. Al 2005; TRIOLA, 2005). La importancia de la AED está asociada a la necesidad de conocerse el comportamiento del conjunto de datos. Este estudio fue compuesto por el análisis de frecuencia y medidas de tendencia central, posición y dispersión y variabilidad como media, desvío-padrón y amplitud, que persiguen verificar como los datos están distribuidos y concentrados. A través

del análisis es posible lograr informaciones relevantes para el estudio en cuestión que serán explicitadas en el capítulo dedicado a la presentación de los resultados y discusión del estudio.

El análisis de contenido es un conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones que persigue lograr, por procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes, indicadores (cuantitativos o no) que permitan la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción/recepción (variables inferidas) de estos mensajes (BARDIN, 1977).

Según esta autora, el análisis de contenido posee tres momentos: pre-análisis, la exploración de los materiales y posteriormente el procesamiento de los datos.

En el pre-análisis se determinan los documentos que constituirán el “corpus” a ser analizado. En este estudio fueron las cuestiones de respuesta libre (o abierta), del cuestionario semiestructurado elaborado. En un segundo momento tuvo lugar la exploración del material, donde se procedió a la codificación y a la categorización utilizando un criterio semántico, construyendo de esta forma categorías temáticas adecuadas a la investigación propuesta. Posteriormente ocurrió el procesamiento de los resultados, la inferencia y la interpretación.

El objetivo del análisis de contenido fue “comprender críticamente el sentido de las comunicaciones, su contenido, las significaciones explícitas u ocultas” (MOZZATO y GRZYBOVSKI, 2011), emitidas por los gestores del programa en estudio. De esta manera se buscó analizar los factores limitantes y potenciadores en el ámbito de las prácticas de gestión del programa, por medio de las cuestiones de libre respuesta ofrecidas por los gestores, y a partir de allí fueron creadas las categorías de análisis conjuntamente con algunas otras categorías creadas con el apoyo de la literatura.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En la primera parte de la presentación de los resultados será descrito el perfil personal y profesional de los gestores que contemplan los siguientes aspectos: género, edad, grado de instrucción formal, cargos que ocupan en el gobierno del

Estado, principales funciones desempeñadas, tiempo de experiencia profesional, tiempo de experiencia con el PBF, así como carga horaria de trabajo, tipo de vínculo laboral y remuneración.

La segunda parte se centrará en los principales resultados de la investigación que permiten deducir los factores limitadores y potenciadores de la gestión de programas sociales en Brasil, tomando como objeto la gestión del PBF en los estados y municipios brasileños.

3.1 Perfil personal y profesional de los gestores estatales

Un dato relevante observado en los dos perfiles de gestores (estadales y municipales) es el predominio de gestoras mujeres que representaron aproximadamente el 64% con relación al número total de sujetos investigados. En este indicador esa supremacía es aún mayor en los estados y municipios B (GM-B) y D (GM-D) y entre los gestores estatales (100%).

Tabla 2 – Género

Sexo (%)	GM-A	GM-B	GM-C	GM-D	GE-TODOS
Femenino	49,3	60,0	33,3	73,2	100,0
Masculino	50,7	40,0	66,7	26,8	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA INVESTIGACIÓN.

En lo que se refiere al perfil del grado de instrucción formal del conjunto de actores investigados, se observa mayor nivel de instrucción entre los gestores estatales. Los resultados indican que muchos tienen nivel superior completo, algunos incluso con nivel de pos graduación; incluso uno de los gestores tiene maestría. Los gestores municipales de los estados B y D también presentan altos porcentajes de profesionales con nivel de graduación y especialización. Mientras los gestores municipales de los estados GM-D, GM-A y GM-C presentaron niveles bajos de instrucción formal, revelando un alto porcentaje que tiene apenas un segundo grado (Tabla 3).

Tabla 3 – Grado de instrucción formal

Instrucción (%)	GM-A	GM-B	GM-C	GM-D	GE-TODOS
Bachiller	31,0	10,0	20,0	24,4	
Enseñanza técnica	4,2		6,7	2,4	
Cursando tecnología		10,0		4,9	
Superior incompleto	9,9				
Cursando graduación	9,9	10,0	13,3		
Graduación	33,8	40,0	40,0	56,1	20,0
Especialización	11,3	30,0	20,0	12,2	60,0
Maestría					20,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA INVESTIGACIÓN.

Otro aspecto importante revelado por la investigación con relación al perfil de los gestores estaduais es la confirmación de la fragilidad del tipo de vínculo laboral establecido con el Estado. Con relación al tipo de vínculo de trabajo (Tabla 4), la mayoría de los gestores municipales, a excepción de GM-A, se encuentran en la situación de cargos comisionados, siendo los gestores municipales del estado B los que presentan la mayor cantidad en este apartado.

Esos resultados refuerzan una discusión aún no superada en Brasil, especialmente en el ámbito de la gestión estadual y municipal, que es el exceso de técnicos (sean gestores, coordinadores o trabajadores) sin vínculo de trabajo efectivo. Las consecuencias de esa realidad tiene serias implicaciones en el papel de las políticas públicas como inductoras del aprendizaje, en la medida en la que la alta rotación del personal y los vínculos políticos (poder local) impiden que exista la formación de capital técnico y se pueda realizar la gestión del conocimiento en las organizaciones públicas estaduais y municipales.

Tabla 4 – Tipo de vínculo laboral

Vínculo Laboral (%)	GM-A	GM-B	GM-C	GM-D	GE-TODOS
Cargos Comisionados	35,2	60,0	40,0	43,9	40,0
Efectivo por concurso	36,6	30,0	33,3	34,1	40,0
Contrato temporal	21,1	10,0	13,3	19,5	
Efectivo sin concurso	1,4		6,7	2,4	
Efectivo concursado movido para cargo comisionado	1,4		6,7		20,0
Otros (3 denominaciones)	4,2				

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA INVESTIGACIÓN

Con relación a la carga horaria de trabajo semanal, es predominante la franja de 20 a 40 horas, lo que puede ser explicado de acuerdo con las declaraciones de muchos gestores por los bajos salarios. Los datos confirman también algunas hipótesis ya registradas en varios estudios sobre el tema donde se denuncia que hay una acumulación de funciones entre los gestores que están actuando en diferentes municipios de una región determinada. Ese dato indica la posibilidad de que los gestores están acumulando otras funciones afines a las atribuciones del PBF, lo que de algún modo perjudica el proceso de gestión y limita el aprendizaje necesario. Algunos gestores estatales y municipales declararon trabajar más de 40 horas, apuntando a una posible sobrecarga de tareas con la gestión del programa, hecho que puede ser evaluado como un aspecto negativo, teniendo en cuenta que esa situación puede llevar a una condición de agotamiento de los profesionales y afectar el desempeño en las actividades del PBF (Tabla 5).

Tabla 5 – Carga horaria de trabajo semanal

Carga horaria (%)	GM-A	GM-B	GM-C	GM-D	GE-TODOS
Menos de 20 horas	1,4				
De 20 a 40 horas	74,6	70,0	86,7	73,2	60,0
Más de 40 horas	23,9	30,0	13,3	26,8	40,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA INVESTIGACIÓN

Se puede destacar también la considerable disparidad salarial entre los gestores municipales, y entre éstos y los gestores estaduais. Los datos de la Tabla 6 permiten reconocer que la media de los gestores estaduais evaluados revelan estar con atribuciones más amplias de las esperadas para el cargo, lo que según esas declaraciones permite afirmar que esa carga excesiva se debe a la amplia dimensión territorial de actuación, revelando que están vinculados a cargos de mayor expresión política y administrativa.

Con relación a la edad media de los gestores municipales seleccionados, se observa la siguiente variación: la mayor media fue encontrada en los gestores del GM-D (38,4 años) y la menor en los gestores del GM-C (33,5). Al analizar esos datos fue posible identificar que la mayor media, alcanzada por los gestores estaduais (43 años), puede estar relacionada a la alta tasa de experiencia profesional que alcanzó una media de 8,5 años de práctica en la gestión pública.

Al analizar el perfil de los gestores estaduais se observa que éstos poseen el segundo menor tiempo medio de trabajo con el PBF (3,7 años). Fue posible también identificar que existe otro estado (GM-D) que revela gestores con baja experiencia profesional en la gestión del PBF, denotando de ese modo afirmaciones que confirman ese análisis en las cuestiones de respuesta libre, las que apuntan para la rotación del personal en el cargo de gestor/coordinador del programa. Es importante mencionar que los gestores municipales de GM-C y GM-A poseen buenas medias en el apartado tiempo de trabajo con el PBF, así como en el de tiempo de experiencia profesional. Comparando ese dato con la media salarial, es posible encontrar una correspondencia negativa entre los gestores de esos dos estados que revelan poseer los salarios menores entre los estados investigados.

Tabla 6 – Variables descriptivas que componen el estudio comparativo

VARIABLES (Media)	GM-A	GM-B	GM-C	GM-D	GE-TODOS
Edad	34,7	35,5	33,5	38,4	43,0
Tiempo de Experiencia Profesional (en años)	8,5	5,9	7,5	7,7	8,5
Tiempo de trabajo con el Programa Bolsa Familia (en años)	5,1	4,4	5,1	3,4	3,7
Remuneración media (R\$)	1.654,93	2.154,00	1.553,47	2.102,26	2.960,00
Número de personas que componen el equipo del PBF en su municipio/estado	6,3	9,2	9,0	4,3	7,2
Población	29.380	116.408	27.426	33.743	8.058.240

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA INVESTIGACIÓN

Otra observación importante, basada en un análisis comparativo de los datos, es la disparidad de personal en los equipos locales del PBF, donde es posible identificar que mientras algunos tienen equipos pequeños (con media de 4 a 9 personas), otros registran un mayor número de cuadros. Esa disparidad es aún más acentuada cuando se compara el número de equipos de los municipios con el de los estados, indicador que puede ser justificado tanto por el número mayor de deberes y atribuciones constitucionales asumidas por los municipios con relación a los estados en la ejecución del programa, como también por el hecho de que componen el muestreo de la investigación municipios con gran población y mayor número de beneficiarios atendidos.

La media de la población de los municipios posee poca variación, exceptuando GM-B que posee una media alta entre los municipios (116.408). Y claro, los estados que tienen una media de población de 8.058.240. Este factor denota una vez más la diversidad de municipios y estados participantes en la investigación, demostrando la representatividad de las subunidades brasileñas de diferentes tamaños de población.

3.2 Factores limitadores y potenciadores de la gestión del Programa Bolsa Família

Los principales resultados señalan que los factores limitadores y potenciadores están relacionados con aspectos desde la planificación y ejecución del programa, hasta los recursos humanos, condiciones de trabajo y la infraestructura, así como la integración y coordinación con otras áreas relacionadas a la política/programa.

En ese sentido, a partir del análisis de contenido realizado fue posible categorizar, a partir de la respuesta libre de los gestores, que los principales factores limitadores y potenciadores de la gestión del PBF están relacionados a los siguientes aspectos:

✓ Profesionalización de la gestión

Fue declarado por gran parte de los gestores, la falta de profesionalización y el alto contingente de funcionarios en las funciones técnicas, especialmente para atender las demandas de la gestión compartida entre Estados y Municipios, así como la rotación de funcionarios. Eso pudo ser observado en algunos trechos declarados por los gestores que se exponen a continuación:

“Hay falta de valorización profesional de las personas que están en la red, así como de los profesionales del CadÚnico y el Bolsa Família, donde no existe concurso y salarios bajos” (GM-C);

“Los problemas de gobernantes y los cambios de titulares en el ayuntamiento y en la Secretaría de Asistencia Social” dificultan la gestión del programa y “debido a la falta de equipo quedamos imposibilitados de promover acciones para un buen funcionamiento del programa” (GM-B);

El gestor *“corre el riesgo de cuando haya cambio en la gestión [...] ser puesto para afuera (dimitido) sin motivo aparente, por el simple hecho de no tener estabilidad profesional”* (GM-A);

“Hay necesidad de [...] si es posible, poder hacer efectivos los funcionarios locales por el MDS para no resultar en ese desorden cuando el cambio de gestores del Poder Ejecutivo” (GM-A);

También los datos sobre el vínculo de trabajo y el nivel de instrucción indicaron esos aspectos por el alto número de gestores en cargos comisionados, así como por los bajos niveles de instrucción observados.

Un aspecto destacado por los gestores fue el **número de funcionarios públicos destinados a la gestión del programa**. Concretamente ellos señalaron la existencia de cargas de *“trabajo agobiante y diversas responsabilidades con relación a la función que desempeña”* (GM-A) y la *“dificultad para realizar acciones que no sean el acompañamiento y convocación de las familias registradas para actualizaciones del registro”* (GM-D) en función del número de funcionarios. En esa dirección la gestora del Estado D (GE-D) destaca que las dificultades de la secretaría para la gestión del PBF se relaciona con el déficit de funcionarios. Alega que esa limitación del equipo técnico con competencia complica el proceso y la efectividad del programa.

La gestora del Estado A (GE-A) presentó un conjunto de dificultades relacionadas con el proceso de la gestión local del programa, destacando principalmente:

“El bajo contingente de funcionarios en las funciones técnicas y la débil gestión de las relaciones entre el Estado y los Municipios, de forma que garantice la integración y articulación de los tres entes federativos (Unión, Estados y Municipios) en torno a un proyecto nacional dirigido a conceptualizar la política de inclusión de ingresos” (GE-A).

✓ **Política continuada de capacitación y formación del equipo de trabajo**

Otro factor está relacionado con la capacitación y formación del equipo de trabajo. Existe una señalización del incentivo federal en ese aspecto, sin embargo se observan limitaciones técnicas y financieras a nivel local, para la continuidad de acciones de capacitación y formación, como son relatadas en las consideraciones que se exponen a continuación:

“Hay incentivo a la capacitación de los profesionales que realizan el CadÚnico y el PBF, buscando calificación de la información, participación en seminarios relacionados con la gestión del programa” (GM-D);

“El propio MDS nos ofrece aprendizaje con cursos: presencial, online e informes siempre” (GM-C);

La gestora del GE-B resalta *“las potencialidades de las capacitaciones y asesoramiento técnico operacional”*, revelando una visión más amplia sobre la gestión del programa en el estado; destacando también el proceso de mejoras sociales y la erradicación de la pobreza.

Por otro lado, aún se aprecian limitaciones locales para la realización de la capacitación y la formación del equipo de trabajo como es señalado a continuación:

“Son pocas las capacitaciones ofrecidas para mejorar los conocimientos de los gestores y técnicos del programa en el municipio” (GM-B);

“Capacitar el equipo, considerando la demanda local que tenemos para la realización de las actividades de gestión del PBF y CadÚnico, ha sido un desafío. Otro problema es el estímulo al estudio individualizado de cada miembro del equipo, para complementar la capacitación de rutina en el sector” (GM-A).

La gestora del GE-D afirma que la realización de proyectos de capacitación para gestores municipales del PBF sería un elemento potenciador de la gestión local del PBF.

La gestora del Estado A (GE-A) destaca, además, la *“falta de capacitación y poca experiencia con la utilización del banco de datos, los indicadores y datos de las pesquisas ofrecidas por el MDS”*. Esto permite concluir que tal conjunto de elementos impide que «x» unidad posea o realice una revisión de su estrategia, especialmente si se considera que la finalidad última del MDS es, justamente, coordinar la política nacional de Asistencia Social, a través de la articulación e integración de los tres entes federativos.

En el ámbito de las capacitaciones y la formación, hay quejas con relación a la capacitación para el uso de los sistemas de información del MDS, conforme son destacadas a continuación.

✓ **Sistemas de Información y Gestión del programa**

Con relación a los **Sistemas de Información y Gestión del programa** fue posible percibir limitaciones en el acceso y utilización de éstos, así como también en la relación entre los responsables para la operatividad de los sistemas. A continuación se detalla la descripción de algunas consideraciones ofrecidas por algunos gestores municipales:

“Nuestra dificultad es la falta de capacitación presencial de los sistemas: Bolsa Familia en la salud: SISVAN (dificultad hasta de comunicación para la eliminación de dudas y orientación); SIGPBF; SAGI; creo que antes de lanzar un sistema o reformularlo debería existir la iniciativa de anticipar la capacitación” (GM-A);

“inconsistencias del Sistema de Beneficios al Ciudadano (SIBEC), lo que ocasiona problemas e interrupción del beneficio de las familias” (GM-A);

“problemas existentes en el sistema de registro y de beneficios” (GM-D).

“El MDS debería organizar, conectar y unificar los sistemas para quien trabaja en la punta directamente con el usuario” (GM-A);

Es pertinente mencionar algunas referencias con relación al sistema de la Caja Económica Federal (CEF), institución financiera responsable por la gestión de los beneficios en el territorio nacional, el que es descrito a continuación:

“La relación de la gestión municipal con el agente operador financiero del programa, la Caja Económica, que en muchos casos realiza a través de sistemas cancelaciones indebidas de los beneficios de algunas familias y demoran mucho para resolver el problema. Se debería dar una asistencia mayor a los gestores principalmente por parte de la Caja” (GM-C).

Otro gestor señala que *“hay dificultad en administrar el sistema y las informaciones de la Caja, así como en establecer contacto con a CEF”* (GM-A). De ese modo hay

la siguiente descripción: *“El contacto con la CEF, ese órgano a pesar de ser uno de los principales articuladores, se ha mostrado incapaz y muy débil en el apoyo a las gestiones municipales”* (GM-B).

✓ **Experiencia con la utilización del banco de datos y el análisis de indicadores de gestión e innovación**

Un factor destacado, que está estrictamente relacionado a los Sistemas de Información y Gestión, es la utilización de banco de datos y análisis de indicadores de gestión y evaluación. Los sistemas de Evaluación y Gestión de la Información del MDS son considerados por muchos autores como instrumentos innovadores en la gestión gubernamental brasileña. Las consideraciones indican sobre una buena utilización de éstos. Procede citar algunas de las consideraciones hechas por los gestores:

“[...] el acompañamiento de los datos facilitados por el MDS a través del sagi y de otros portales son utilizados para que discutamos acciones concretas en el municipio que puedan alcanzar al público y así hacer efectivas las políticas públicas de ingreso, ciudadanía, empleo, salud y educación” (GM-D);

“A partir de las evaluaciones se obtiene un mejor desempeño para la estrategia de trabajo, pueden ser identificados los puntos fuertes y débiles del programa en su municipio” (GM-B);

“Los datos obtenidos son utilizados para el gerenciamiento de las acciones del CadÚnico/ Bolsa Familia, fundamentalmente para realizar la búsqueda activa de la familia con vulnerabilidad socioeconómica y el seguimiento de las condicionalidades” (GM-C);

“Por medio de los datos del registro único para programas sociales fue posible identificar y mapear las principales vulnerabilidades sociales y económicas, así como posibles riesgos sociales por barrio, localidad rural, distrito (...) y, a partir de ahí, repensar y reconstruir políticas sociales de intervención en el municipio” (GM-A);

Un gestor afirmó que posibilita la *“verificación de fallos, donde ellos están aconteciendo y la transferencia al sector competente para que sean corregidas las distorsiones, el levantamiento y ejecución de las demandas”* (GM-C);

Hay municipios que las utilizan para realizar acciones locales, conforme es presentado por el gestor: *“utilizamos las informaciones para la elaboración de proyectos y acciones que puedan resolver o mejorar la situación indicada, visita familiar, búsqueda activa, grupos del CRAS, mercado de trabajo, educación, salud y etc.”* (GM-D).

Otro gestor refuerza el carácter público de las informaciones:

“Divulgar la lista de beneficiarios dio mayor credibilidad al Programa, el filtro permitió una planificación más exacta y abarcadora, tanto al público, como cuanto al territorio. Cuantitativo de aspectos que permite un mayor debate y posibilitan estrategias específicas particularizadas. Acentuó la responsabilidad para los sujetos a cargo de la gestión del PBF: Salud, Educación y Desarrollo Social, haciendo que la Gestión Municipal tenga mayor interés en la inversión en acciones, programas y proyectos municipales” (GM-D).

El gestor del Estado B (GE-B) afirma que existe un buen equilibrio de informaciones sobre el programa entre la Unión, los Estados y los Municipios a través de lo que clasifica como *“reaprovechamiento de los estudios evaluativos realizados por el MDS”*, lo que contribuye en alguna medida a promover avances en los procesos de gestión/gerencia del PBF. Pero aunque se destaca una evaluación positiva acerca del papel de las políticas evaluativas realizadas por el MDS para la gestión local, la gestora señala dificultades internas en el plano estadual, especialmente en cuanto a la infraestructura de la secretaría estadual.

✓ **Infraestructura administrativa de las secretarías municipales**

En ese apartado hay una serie de consideraciones que van desde las condiciones de trabajo, acciones políticas generando la rotación y sustitución de los gestores del programa, así como la autonomía del gestor local, la infraestructura interna y la capacidad de comunicación intergubernamental.

Existen citas sobre las dificultades con *“el desplazamiento para atender las familias, pues son locales muy distantes”* (GM-C), principalmente en municipios con zona rural y área geográfica extensa.

Hay también declaraciones sobre la *“falta de autonomía del gestor para la coordinación del programa, limitada cada vez más por las esferas superiores del programa”* (GM-A). Así como la *“alta rotación del equipo que se solucionaría a través de concurso público”* (GM-D).

La gestora de ese estado E subrayó la *“ausencia de contingente técnico con dominio en la actualización del registro de los municipios y en la convocatoria a sectores locales para el acompañamiento del programa”* (GE-E).

Sobre la infraestructura local y de gestión, hay dificultades como las sintetizadas en la siguiente declaración de un gestor:

“Falta de computadoras con internet compatible para realizar la operatividad de los sistemas, así como también la necesidad de transportes para las visitas, dificultad en el recibimiento de dietas para los viajes realizados para actividades en otros municipios y capacitaciones pedidas por el Estado, entre otras actividades realizadas dentro y fuera del municipio” (GM-A).

También se hace mención a las condiciones municipales de financiación de las capacitaciones: *“las mayores dificultades por las que pasamos es que muchas veces no conseguimos ir a las capacitaciones debido a las dietas y pasajes que no son liberados por la gestión del municipio”* (GM-A).

Hay gestores que mencionan limitaciones con equipos electrónicos y computacionales para el apoyo a la gestión local de los programas, como se cita a continuación: *“Hay falta de computadoras con internet compatible para realizar a operatividad de los sistemas”* (GM-A).

Articulación, integración y coordinación entre las esferas de gobierno en la gestión del programa

El PBF demanda una acción conjunta de varias áreas que abarcan las políticas sociales; en ese sentido esa cuestión fue muy citada debido a su importancia. Fueron observadas limitaciones por parte de algunas municipalidades en ese aspecto, sin

embargo, fue posible percibir un buen entendimiento y acciones de las diversas áreas vinculadas al programa, como es relatado por algunos gestores a continuación:

“Nosotros trabajamos con varios proyectos: actualización constante del registro; capacitación de profesionales que realizan el CadÚnico buscando mejorar la información; acompañamiento familiar de los usuarios que incumplen las condicionalidades en conjunto con el CRAS y el CREAS; proyecto de calificación profesional para beneficiarios del PBF” (GM-D);

Otro profesional declara que *“hay interlocución con las otras secretarías: Educación y Salud haciendo reuniones y discusiones, se analizan los resultados y se proponen estrategias que mejoren el programa en el municipio”* (GM-D).

Un gestor del GM-C afirma que el *“trabajo es realizado de forma intersectorial, con la participación de las áreas de asistencia social, de salud y de educación, sobre todo para la gestión de las condicionalidades y el acompañamiento familiar. También realizamos diagnóstico con la participación de las áreas envueltas en la gestión”* (GM-B).

Se hace énfasis en la integración de las áreas relacionadas al programa como registra un gestor: *“una mayor interacción entre la Coordinación del Programa y el Centro de Referencias de Asistencia Social (CRAS)³ y el Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS)⁴ ha tenido un gran resultado para la investigación de campo y el acompañamiento de las familias registradas en el programa”* (GM-B).

3 El CRAS actúa como la principal puerta de entrada del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) debido a su capilaridad en los territorios y es el responsable por la organización y oferta de los servicios de la Protección Social Básica en las áreas de vulnerabilidad y riesgo social. Más allá de ofertar servicios y acciones de protección básica, el CRAS tiene la función de gestión territorial de la red de asistencia social básica, promoviendo la organización y la articulación de las unidades a él subordinadas y el gerenciamiento de los procesos en que están envueltas. El servicio principal ofertado por el CREAS es el Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF), cuya ejecución es obligatoria y exclusiva. Éste consiste en un trabajo de carácter continuado que busca fortalecer la función protectora de las familias, previniendo la ruptura de los vínculos, promoviendo el acceso y usufructo de derechos y aportando para la mejoría de la calidad de vida (MDS, 2014).

4 El Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS) se configura como una unidad pública y estatal, que oferta servicios especializados y continuados a las familias e individuos en situación de amenaza o violación de derechos (violencia física, psicológica, sexual, tráfico de personas, cumplimiento de medidas socioeducativas en medio abierto, etc.).

“A través de reuniones con la Gestión del Programa Bolsa Família de la Educación y de la Salud, se trazan metas que pretenden alcanzar los objetivos de atención a las condicionalidades previstas por el MDS” (GM-B).

“A través de reuniões com a Gestão do Bolsa Família da Educação e da Saúde, traçam metas visando alcançar os objetivos de atendimento às condicionalidades, previstos pelo MDS” (GM-B).

Algunos gestores indicaron la necesidad de *“una mejor aproximación de los principales actores que integran las aéreas del Programa Bolsa Família” (GM-A)*, así como *“integración con las Secretarías de Salud y Educación para mejorar las actividades” (GM-C)*. También señalaron que *“los conocimientos relacionados con el Programa Bolsa Família aún están muy centrados en la asistencia social, mientras que la educación y salud quedan en segundo plano” (GM-C)*.

La gestora del Estado E indica como factor positivo para mejorar la gestión del programa la realización de reuniones con otros municipios para la socialización de las experiencias. Estos elementos fueron señalados como los factores limitadores y potenciadores de la gestión del PBF en los municipios brasileños (figura 2).

Figura 2 – limitadores y potenciadores de la gestión.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Evaluar las características de la gestión/gerencia del PBF en los Estados y Municipios brasileños se revela un proceso fundamental para aportar conocimientos que puedan ser útiles a la planificación y a las acciones que minimicen los fallos y perfeccionen la operatividad del programa, y también es útil para exponer prácticas que sirvan de referencia para los demás.

Los resultados demostraron la necesidad de concretización de un pacto entre las diferentes esferas del gobierno para perfeccionar la gestión y gerencia del programa en Brasil, en sus diversas áreas.

En ese sentido, a partir de los resultados de la investigación, fue posible categorizar, con ayuda de las respuesta de los gestores, que los principales factores limitadores y potenciadores de la gestión del PBF y de los programas sociales en Brasil están relacionados a los siguientes aspectos: el perfil profesional de los gestores; el contingente de funcionarios en las funciones técnicas, especialmente para atender las demandas de la gestión compartida entre Estados y Municipios; el bajo nivel de comunicación intergubernamental; la política continuada de capacitación; la experiencia con la utilización del banco de datos, así como el análisis de indicadores de gestión y evaluación; la infraestructura administrativa de las secretarías estatales y municipales; el número de funcionarios públicos; y la integración y coordinación con las áreas relacionadas con las políticas.

De esta manera, se espera que los datos e informaciones suministrados por ese estudio aporten para el perfeccionamiento del proceso de planificación, posibilitando que los gestores puedan visualizar aspectos del programa que necesitan de ajustes para la mejoría de la calidad de la gestión del programa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bardin, L (1977). *Análise de Conteúdo*. 70 ed. Lisboa, 1977.
- Brasil. Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão. *Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula/Secretaria de Gestão*. Brasília, 2003.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social E Combate À Fome (MDS). *Desenvolvimento Social em Debate*. –N. 5 (2007)–. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2007.
- Brasil. Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate À Fome–MDS. *Programa Bolsa Família*. Disponible en: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acceso el 10 enero 2013.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social E Combate À Fome (MDS). *Avaliação e gestão da informação*. Disponible en: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/avaliacao>> Acceso el 22 ene. 2015.
- Castro, J. A; Ribeiro, J. A; Chaves, J. V; Duarte, B. C; Simões, H, B (2008). *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995–2005*. Brasília: IPEA, jan. 2008. 47 p.
- Hair, J. F. et al (2005). *Fundamentos de métodos de pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005. 471 p.
- Maximiano, A. C. (2007). *Introdução à administração*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 434 p.
- Monteiro, D. A; Ferreira, M. A. M.; Denúbila, A. L. Teixeira, K. (2010). *Análise dos indicadores sociais brasileiros pré e pós implementação do Programa Bolsa Família*. *Revista Administração Pública e Gestão Social– APGS*, v. 2 n. 3, 76–97, jul/set. 2010.
- Monteiro, D. A; Ferreira, M. A; Teixeira, K. M. (2006) *Determinantes da Gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais*. *Revista Saúde e Sociedade*, v. 18 n. 2, 214–226, 2009.
- Moreira B. L. *Eficiência e eficácia*. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/eficiencia_e_eficacia/36>. Acesso em: mar. 2006.
- Mozzato, A. R; Grzybovski, D. (2011) *Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios*. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 4, pp 731–747, 2011.
- Rua, M. G. (2006) *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Texto base para aulas – Programa de Mestrado em Ciência Política. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.
- Santos, R. S; Ribeiro, E. M; Chagas, T. (2009) *Bases Teórico –Metodológicas da Administração Política*. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, v.2, n. 1, pp 19–43, 2009.
- Santos, R. S; Ribeiro, E. M. (2007) *Compreendendo a Natureza das Políticas do Estado Capitalista*. *Revista de Administração Pública (Impreso)*, v. 41, pp 819–834, 2007.
- Sousa, R. P. (2006) *Avaliação e gestão de políticas públicas: notícias de uma relação muito delicada*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7–10 Nov. 2006.