

**PERFIL DE FACILIDAD SECTORIAL
MECANISMO SECTORIAL DE DESARROLLO INSTITUCIONAL
SÃO PAULO**

ENERO DE 2004

Título del proyecto:	Programa de Evaluación y Mejoramiento de Políticas Sociales de São Paulo		
Número del proyecto:	BR-L1009		
Equipo de proyecto:	Jefe: Marcelo Cabrol (RE1/SO1); otros miembros: Carlos Herrán (COF/CBR), Deni Sánchez (RE1/SO1), Sudhanshu Handa (Consultor) y Yony Orbegoso (RE1/SO1)		
Prestatario:	Gobierno del Estado de São Paulo		
Organismo ejecutor:	Secretaria de Asistencia y Desarrollo Social (SEADS)		
Plan de financiamiento:	BID (CO):	US\$	5,0 millones
	Local:	US\$	2,90 millones
	Total:	US\$	7,90 millones
Fechas tentativas:	Misión de Análisis	9 de febrero de 2004	
	Aprobación	31 de marzo de 2004	

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Introducción

- 1.1 São Paulo es el estado económicamente más importante de Brasil. Cuenta con aproximadamente 25% del total de la población del país y genera casi el 34% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Su PIB per cápita anual es US\$9.300, casi el doble del nivel nacional (US\$5.800). Mas aún, este equivale al ingreso per cápita anual de países con menor desarrollo de la Unión Europea tales como Portugal y Grecia.
- 1.2 Sin embargo, en la última década, el estado sufrió una transformación económica que provocó un relativo pero marcado deterioro de su posición en la economía nacional. En efecto, São Paulo pasó de generar el 35,5% del PIB nacional en 1995 a un 33,7% en 2000. Uno de los resultados más importantes de esta tendencia es una importante pérdida de empleos. En la actualidad, el 19% del total de la población económicamente activa se encuentra desempleada (contra

7,5% a nivel nacional). Este porcentaje es el más alto que se ha registrado en el Estado en los últimos 20 años¹.

B. Pobreza y desarrollo social

- 1.3 **Desarrollo social.** Los indicadores socioeconómicos del Estado se encuentran por arriba de la media nacional. El Índice de Desarrollo Humano (IDH-M) (0,814) lo posiciona en segundo lugar en el ranking de estados del país, y significativamente por encima del índice promedio de Brasil (0,777). Además, el índice de São Paulo es comparable con el de países de alto desarrollo según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y se coloca junto con países de América Latina como Costa Rica, Chile y Argentina.
- 1.4 Los indicadores sociales específicos de la población paulista son también relativamente positivos: la tasa de mortalidad infantil se encuentra en 16,9 por mil nacidos vivos (contra 34 por mil al nivel nacional), mientras que el 89% de la población de 15 a 17 años y el 98% de la población de 7 a 14 años de edad asiste a la escuela. Asimismo, se estima que el 60% de los jóvenes de 15 a 17 años completan el nivel básico y que el 48% de los jóvenes de 18 a 24 completan en nivel medio. A pesar de esto, existe una gran heterogeneidad entre las municipalidades paulistas, muchas de las cuales presentan indicadores básicos de salud y educación similares e incluso peores que el promedio nacional.
- 1.5 **Pobreza y desigualdad.** A pesar de que en las últimas décadas el Estado de São Paulo ha experimentado un marcado progreso social, aún persisten desigualdades en las condiciones de vida de sus habitantes. Según el Censo Demográfico del 2000 residen en São Paulo más de un millón de familias con un ingreso menor a medio salario mínimo per cápita, número que representa aproximadamente el 10% del total de familias pobres del país². Y aunque el coeficiente de Gini de São Paulo del año 2000 de 0,59 es menor que el del país (0,65), el aumento en la desigualdad durante la década de los noventa ha sido mucho más alto en el estado que en el resto del país (aumento de 6% en el Gini entre 1990-2000 contra 2% en el país).
- 1.6 En cuanto a la localización de la pobreza, São Paulo responde a la tendencia nacional de creciente urbanización de la pobreza la cual se concentra progresivamente en las áreas metropolitanas. De esta manera, del total de los pobres del estado, 60,5% residen en el área metropolitana de la Ciudad de São Paulo, 35,9% en áreas urbanas y apenas 3,6% en las áreas rurales³.

¹ Cifras del Instituto de Estadística y Geografía (IBGE).

² La línea de pobreza se define como 1/2 salario mínimo per cápita equivalente a aproximadamente una línea de pobreza de 2 salarios mínimos por familia (tamaño promedio de 4 personas por familia).

³ Datos de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2001.

C. Acción y estrategia del gobierno

1. Programas, estrategia y estructura institucional

- 1.7 La Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) define a los tres niveles gubernamentales (federal, estatal y municipal) como los responsables del desarrollo de la política de asistencia social. El gobierno estatal, por medio de sus secretarías, es el encargado de la coordinación, supervisión y monitoreo de los programas sociales financiados y desarrollados por el gobierno federal. Los municipios, por su parte, se encargan de la gestión y en algunos casos, de la ejecución directa de la política de asistencia social.
- 1.8 El Estado de São Paulo cuenta con diversos programas para reducir la vulnerabilidad social y promover la inclusión de los más desaventajados. Las iniciativas más importantes se concentran en las áreas de subsidios al ingreso, atención al niño y al adolescente, generación de trabajo e ingreso, convivencia, deporte y esparcimiento y mejora de la escolaridad. Se estima que estas iniciativas y programas benefician a por lo menos dos millones de familias y que solamente el Gobierno Estatal invierte aproximadamente US\$70 millones anuales.
- 1.9 El Gobierno del Estado de São Paulo está implementando una estrategia para el desarrollo social integrado que se sintetiza en la creación de la Red Social (RS) de São Paulo. La RS es una red de protección social que articula e integra los programas y proyectos gubernamentales y de la iniciativa privada para proporcionar mayor eficiencia a las políticas sociales. Dadas las heterogeneidades sociales entre regiones y municipalidades, la RS parte de un abordaje territorial focalizando en los municipios con bajo desarrollo social y económico y en los sectores más pobres de las regiones metropolitanas.
- 1.10 A partir del enfoque territorial, la RS se propone: (i) integrar y articular los programas intersectoriales, evitando la fragmentación y la duplicación de iniciativas de tal manera que se promueva la actuación conjunta de las diferentes esferas del gobierno, organización civil y del empresariado; (ii) focalizar en las familias más vulnerables con ingreso familiar de hasta un salario mínimo con especial atención en los niños, adolescentes y jóvenes; (iii) monitorear y evaluar los proyectos por medio de indicadores cuantitativos y cualitativos de tal manera de poder medir los resultados e impactos de las intervenciones; y (iv) promover la transparencia y difusión de los resultados. La RS se implantará en dos etapas: la primera priorizará en los 50 municipios con más bajo IDH y la segunda incorporará los distritos censales con mayor grado de vulnerabilidad de las tres principales Regiones Metropolitanas.
- 1.11 La Secretaria de Asistencia y Desarrollo Social (SEADS) del Estado de São Paulo es la responsable de la formulación, coordinación y evaluación de la política estatal de asistencia social. El objetivo primordial de la Secretaria es promover el desarrollo social integrado a través de la implantación de la RS. Entre otras funciones, la SEADS ya proporciona apoyo técnico y financiero a los municipios

y a las entidades y organizaciones de asistencia social al mismo tiempo que implementa, mediante la firma de convenios con los municipios u otras entidades, varias acciones específicas dirigidas a las familias en situación de pobreza. Asimismo, acompaña y supervisa los programas federales y municipales de asistencia social.

2. Principales problemas y limitaciones

- 1.12 A pesar de la amplia variedad de programas sociales que se desarrollan en el Estado de São Paulo, no se cuenta con una base unificada de datos de las familias y personas beneficiarias de los programas sociales. Esto impide tener una visión integrada de los beneficios y del alcance que hasta el momento han tenido los programas sociales, sean estos gubernamentales o no gubernamentales.
- 1.13 Asimismo, los esfuerzos de acompañamiento sistemático y de evaluación de resultados de las acciones y programas son limitados, esporádicos y fragmentados lo que impide conocer el efecto de los esfuerzos del gobierno y otras instituciones no gubernamentales. Como consecuencia de esto, se tiene poca información acerca de la eficiencia y efectividad del esfuerzo nacional en miras al desarrollo social.
- 1.14 A pesar de que algunos de estos programas han desarrollado sistemas de información, monitoreo y evaluación, no existe un ámbito a nivel estatal de una sistematización de las actividades realizadas en el área de asistencia y desarrollo social que permita ofrecer una visión integrada de la cobertura de la población meta, la efectividad de las acciones y la duplicidad de programas, entre otros.
- 1.15 Por último, tampoco existen mecanismos de disseminación que permitan dar a conocer los resultados e información necesaria que ayuden a tomar decisiones en cuanto a intervención oportuna de las acciones así como para la planificación futura de los programas.
- 1.16 Dado que la SEADS es la institución encargada de llevar a cabo actividades que permitan recopilar la información disponible sobre programas sociales, posibilitar el intercambio de experiencias entre los distintos ejecutores y propiciar un canal de comunicación entre las instituciones que demandan recursos y aquellas que los ofrecen para apoyar las acciones sociales, ésta precisa definir, organizar, planear y desarrollar acciones dirigidas a calificar los actores de asistencia social para optimizar las políticas de desarrollo social.

D. Experiencia del Banco y de otras agencias de desarrollo

- 1.17 La presente operación considera las experiencias que el Banco y otras agencias de desarrollo han desarrollado en diversos países de la región. Estas han demostrado que los programas que logran un mayor éxito son aquellos que usan criterios transparentes de focalización, difunden sus resultados y cuentan con monitoreo y evaluación continua. Además, rigurosas evaluaciones que el Banco ha impulsado, tales como el programa Oportunidades, la Red de Protección Social de Nicaragua,

el Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras, entre otros, han brindado lecciones aprendidas que nos llevan a concluir que para establecer un sistema de monitoreo y evaluación sólido es necesario (i) combinar diferentes tipos de información, como por ejemplo datos administrativos y operativos para el seguimiento de insumos, actividades y productos; y (ii) que la implementación se lleve a cabo mediante una colaboración entre equipos técnicos de las instituciones públicas y expertos de instituciones académicas y de investigación nacionales e internacionales que avalen la calidad de dichas evaluaciones.

E. Estrategia del Banco en el país

- 1.18 La acción del Banco en Brasil se concentra en: (i) la modernización del Estado; (ii) la competitividad; (iii) la desigualdad social y pobreza; (iv) el medio ambiente; y (v) la integración regional. La lucha contra la pobreza contempla la implantación y profundización de reformas en los sectores sociales y el desarrollo urbano y municipal.
- 1.19 La acción del Banco implica trabajar de manera integrada en las áreas arriba mencionadas a fin de alcanzar el objetivo central de crecimiento con estabilidad reduciendo la inequidad social y la pobreza. Para lograr tal objetivo existe la urgente necesidad de apoyar en la modernización del estado en los tres niveles gubernamentales.
- 1.20 **Justificación de la intervención del Banco.** El presente programa concuerda con la estrategia del Banco al poner especial énfasis en la necesidad de promover mejoras en la calidad y efectividad en las actividades encaminadas a reducir la pobreza mediante el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo y de evaluación de los programas sociales. Además, el desarrollo de una fuente integrada y confiable de información permitirá desarrollar sólidas evaluaciones de impacto las cuales proporcionaran insumos para incluir mejoras en el diseño de los programas dentro del marco de la estrategia social y proveer información básica para destinar recursos hacia las inversiones que demuestren un mayor costo-efectividad de las intervenciones.

II. OBJETIVOS DEL PROGRAMA Y DESCRIPCIÓN

- 2.1 El objetivo del programa es apoyar al Gobierno del Estado de São Paulo a desarrollar un conjunto de instrumentos que mejoren la eficiencia y eficacia de programas y acciones en el área de asistencia, promoción y desarrollo social.
- 2.2 Los objetivos específicos del programa son: (i) recopilar y promover el uso la información referente a los programas sociales implementados por instancias gubernamentales y no gubernamentales a fin de mejorar la articulación de los mismos; (ii) definir un sistema de monitoreo y evaluación de las acciones y programas en el área de desarrollo social y capacitar a las instancias gubernamentales para su uso; (iii) establecer un sistema de metas sociales basado en indicadores cuantitativos para los municipios del Estado de São Paulo; y

(iv) divulgar los programas, acciones y resultados de las políticas de desarrollo social, y establecer mecanismos de cooperación horizontal con otros estados en el área de monitoreo y evaluación de programas sociales.

- 2.3 El proyecto contempla tres acciones básicas. La primera es el desarrollo e implementación de una base unificada (catastro único) de beneficiarios, instituciones y programas sociales (Sistema Pro-Social); la segunda acción es el desarrollo e implementación de rutinas e instrumentos de evaluación y monitoreo de programas para el área social; y por último, la implementación de una estrategia de comunicación social.

1. Componente 1. Desarrollo e implementación del sistema pro-social

- 2.4 El Sistema Pro-Social consiste en una base de datos unificada de alcance estatal que recopilará información sobre las familias pobres y extremadamente pobres incluyendo aquellas que son actualmente beneficiarias de programas sociales y las instituciones que financian e implementan dichos programas. Se espera que la implantación de este sistema posibilite una política social integrada y más costo-eficiente. El Sistema estará compuesto por los tres módulos siguientes:

- a. La **Base Unificada de Beneficiarios** tiene como unidad primaria a la familia e integra las listas de beneficiarios de todos los programas sociales cualquier sea la fuente de financiamiento o la agencia ejecutora. Esta base permitirá que se lleve a cabo la identificación, monitoreo y acompañamiento del beneficiario mediante una visión integrada de los programas en los que participa. Se financiarán incentivos positivos y negativos para que cada institución ejecutora sea gubernamental o no gubernamental participe de esta actividad. Este módulo permitirá la generación de una identificación única (Tarjeta Social Única) para la familia, el cual servirá para identificar los programas de la cual es beneficiario así como facilitar su ejecución de los mismos al permitirle recolectar sus beneficios, ya sea en especie o en dinero.
- b. La **Base Unificada de Instituciones** esta compuesta por las entidades y municipios que financian e implementan acciones sociales. Para ser inscritas en esta Base, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales deberán completar un proceso mínimo pero riguroso de certificación. Además de garantizar una calidad mínima de las prestaciones, esta herramienta permitirá hacer más eficiente el procedimiento para la firma de convenios con el Estado ya que representará una entrada única para la presentación de documentación necesaria para tal fin.
- c. La **Base Única de Programas** se concibe como un módulo que permita registrar todos los programas, proyectos y acciones sociales desarrolladas por instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Para asegurar la comparabilidad de la información, se desarrollará un módulo homogéneo de registro.

- 2.5 El Sistema Pro-Social funcionará descentralizadamente utilizando interfases que posibiliten a los usuarios la incorporación de información, su validación y consistencia mediante el cruce de datos así como el acceso directo a la información registrada por otras instituciones. Estas acciones se coordinarán con los esfuerzos actuales del Ministerio de Acción Social Federal en el área de registro y seguimiento de beneficiarios.

2. Componente 2. Instrumentos de monitoreo y evaluación de programas para el área social

- 2.6 El sistema Pro-Social será la base para diseñar y estructurar un marco para la evaluación y el monitoreo de la RS. Se contempla el desarrollo de rutinas y metodologías que permitan el monitoreo y la evaluación tanto de programas individuales como de la integración de programas. El abordaje de programas individuales servirá para determinar si estos están cumpliendo con sus objetivos, reglas y prioridades y si logran los resultados e impactos esperados.
- 2.7 A nivel integrado, el monitoreo y la evaluación utilizarán tanto la base de focalización geográfica como la de focalización por familia de la Red Social. A nivel geográfico, se financiará el desarrollo de un sistema de metas sociales que se aplicarán a cada municipio participante de la RS. El programa financiará también la definición de la línea de base y el seguimiento en el tiempo de estos indicadores. La identificación de impactos diferenciados en las familias de acuerdo a su composición y a los programas ofrecidos será abordada a través de diferentes metodologías incluyendo aplicaciones de panel que acompañe durante el tiempo una muestra de familias beneficiadas y de familias no beneficiadas que formen un grupo control. El programa financiará la asistencia técnica para el diseño de las metodologías y el análisis de los resultados así como los trabajos de campo para la recolección de la información primaria.
- 2.8 Se crearán dos órganos independientes que conformarán un Observatorio Social, los cuales estarán vinculados a universidades con prestigio internacional y localizadas en áreas con elevada concentración de pobreza y con experiencia en el desarrollo social y cuyas funciones serán: (i) articular las acciones de las instituciones que realizan investigación, levantamiento de datos y otro tipo de investigación para identificar el alcance los proyectos sociales; (ii) promover la divulgación de las investigaciones desarrolladas; y (iii) elaborar diagnósticos, planes de acción y recomendaciones de política resultantes de dichas investigaciones.

3. Componente 3. Fortalecimiento institucional y estrategia de comunicación social

- 2.9 Se promoverá el desarrollo de un sistema de comunicación social con el objetivo de incentivar el acceso a los indicadores, análisis y resultados obtenidos acerca del alcance de las políticas sociales implementadas en todo el estado. Esto se llevará a cabo mediante el financiamiento de publicaciones, sitios internet, entre

otros. También se financiarán campañas y concursos de certificación de la calidad de los proyectos y acciones para fomentar la ampliación y valorización de la actuación en el área social.

III. TEMAS ESPECIALES

- 3.1 **Ejecución.** La responsable para llevar a cabo las actividades de este programa es la SEADS, entidad encargada de la política de asistencia social. La SEADS proporciona apoyo técnico y financiero a los municipios y a otras entidades y organizaciones de asistencia social que están encargados de la entrega de beneficios y servicios en el sector. Para el diseño de las bases de datos la SEADS trabajará en conjunto con la “Companhia de Procesamiento de Dados do Estado de São Paulo” (PRODESP), empresa estatal encargada del procesamiento de datos.
- 3.2 **Evaluación de Medio Término.** Se llevará cabo una revisión de medio término a cargo del Banco a fin de informar acerca del progreso logrado y de la justificación para continuar con la operación. Asimismo, la SEADS será la encargada de presentar informes semestrales de avance utilizando los indicadores de desempeño establecidos ex-ante en el marco lógico del programa.
- 3.3 **Coordinación.** Crear un sistema integrado de información para monitoreo y evaluación puede ser complejo en un contexto donde existen una amplia cantidad de programas que son financiados e implementados por diferentes instituciones. Esto es especialmente crítico en Brasil, donde todos los niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, cumplen un papel tanto en el financiamiento como en la implementación de los programas de asistencia social. El Equipo de Proyecto trabajará con el equipo técnico del Estado para facilitar la coordinación inter-institucional.
- 3.4 **Sostenibilidad.** Una consideración importante en cualquier sistema de monitoreo y evaluación que se implemente es la capacidad institucional (tanto en términos de recursos humanos como financieros) para sostener el sistema y adaptarlo en función a los futuros cambios y demandas del sector. Durante la misión principal se analizará la capacidad institucional para asegurar que el sistema propuesto sea sostenible cuando el proyecto termine.

IV. TEMAS SOCIALES Y DE MEDIO AMBIENTE

- 4.1 Se espera que la presente operación genere importantes beneficios para el desarrollo de la política social mediante la generación de conocimiento sobre la acción social de los gobiernos y organismos no gubernamentales, contribuyendo así a reducir la ineficiencia resultante de la duplicación de acciones y potenciando los efectos positivos de la cooperación entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Además, el desarrollo y la implementación de estos instrumentos tienen un carácter innovador que permitirá extraer lecciones

aprendidas que servirán como ejemplo para otros estados e incluso para otros países de América Latina.

- 4.2 No se espera que esta operación tenga algún impacto negativo en el medio ambiente dado que la operación propuesta no financiará la construcción de obras ni intervenciones que generen desperdicios peligrosos. Por otro lado, en lo relacionado a la pertenencia étnica-cultural, se espera incorporar indicadores específicos en la ficha de la base unificada de beneficiarios.

V. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

- 5.1 **Justificación de la modalidad.** La implementación efectiva de la RS requiere una respuesta inmediata y flexible al desafío de fortalecer a la SEADS en las áreas de control y evaluación. La presente operación se enmarca en las actividades de formación de capacidad orgánica contempladas en el Documento del Mecanismo Sectorial de Desarrollo Institucional (GN-2223) en tanto que apoya el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que: (i) se orienta al seguimiento del desempeño y los resultados, (ii) traza las pautas necesarias de evaluación, manuales, instrumentos de informática y módulos de aprendizaje; (iii) refuerza de la idoneidad para la realización de estudios de evaluación; y (iv) establece nexos entre planificación estratégica, evaluación del desempeño y distribución de los recursos.
- 5.2 Se ha contratado un consultor para apoyar con aspectos técnicos del diseño de la estrategia y sistema de monitoreo y evaluación, y su implementación en el contexto local. Se espera llevar a cabo una misión de análisis en febrero de 2004 y la distribución a la Vicepresidencia Ejecutiva esta programada para marzo de 2004.

Aprobado por:

(Original firmado)

Fecha: *30 de enero, 2004*

Ricardo L. Santiago,
RE1/MGR