

Cuando la investigación se convierte en política pública

Estudios académicos sobre carencias de la población colaboran cada vez más con los gobiernos para la implementación de soluciones

Claudia Izique

PUBLICADO EN OCTUBRE DE 2012

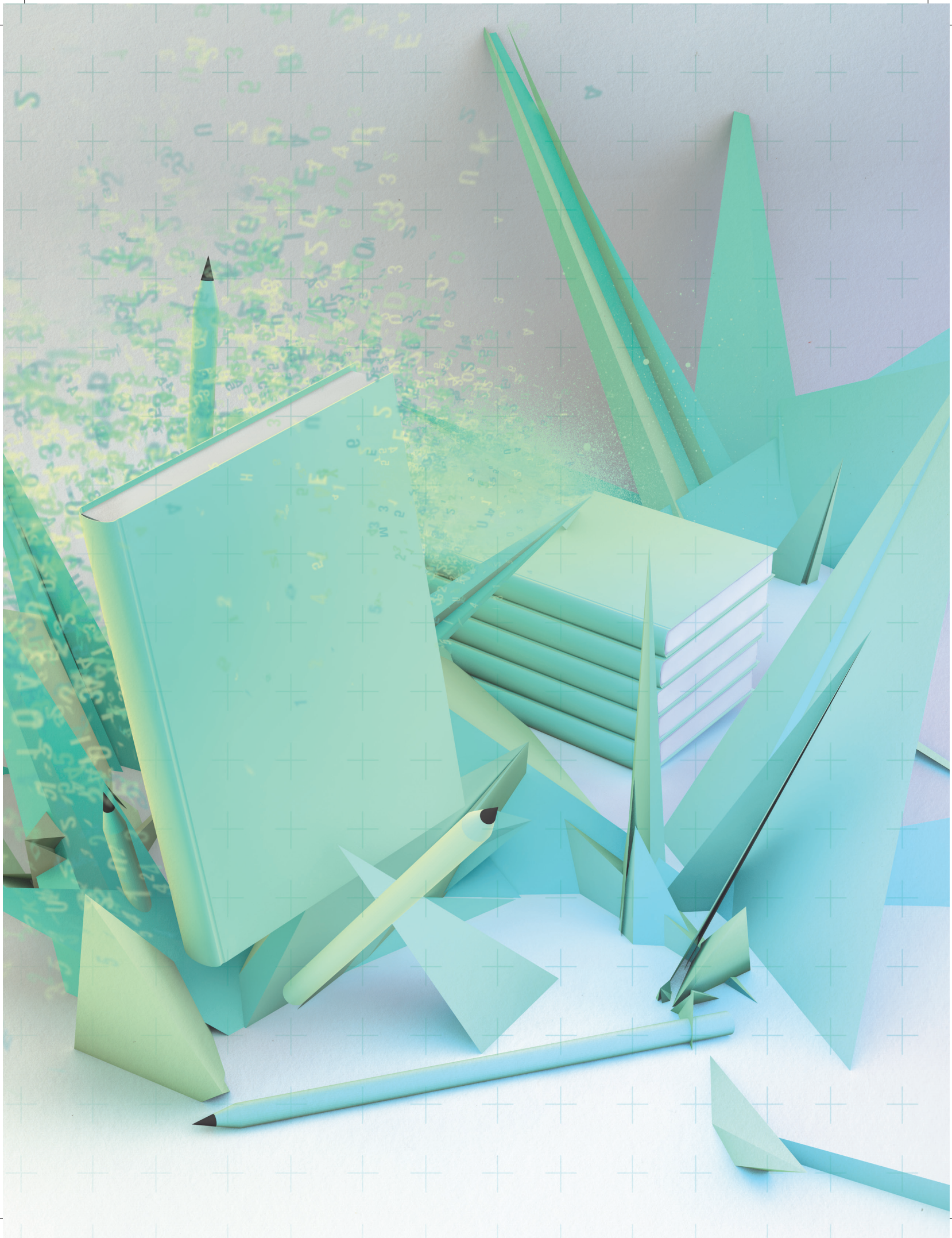
El Tribunal de Cuentas del Estado (TCE) de Mato Grosso monitorea los gastos en las áreas de educación y salud de 141 municipios y los impactos generados por esas políticas en la calidad de la atención a la población, por medio de una base de datos georreferenciados desarrollada por el Centro de Estudios de la Metrópolis (CEM). “Ese modelo permite no solamente evaluar si los municipios están gastando lo que exige la Constitución, sino también si van mejorando su desempeño”, dice Marta Arretche, docente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo (USP) y directora del CEM.

La metodología, creada hace cinco años por encargo del TCE de Mato Grosso, fue transferida al estado y comenzó a utilizarse como herramienta de evaluación del desempeño de las administraciones municipales. Es más: los informes resultantes de la aplicación del *Índice del desempeño de la salud y la educación* de las ciudades de Mato Grosso se encuentran disponibles en el sitio *web* del TCE al que puede acceder cualquier ciudadano interesado en obtener información sobre gastos y atención en esas áreas de su municipio.

La transferencia de conocimiento para el análisis de políticas públicas es la misión primordial del CEM, uno de los Centros de Investigación, Innovación y Difusión (Cepid) apoyados por la FAPESP,

y constituido por el Centro Brasileño de Análisis y Planificación (Cebap) y la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas (FFLCH) y Escuela de Comunicación y Artes (ECA) de la USP. Desde su conformación, en 2003, se han implementado más de 30 proyectos de investigación que involucran transferencia de metodología al sector público.

El convenio entre TCE/MT y el CEM dio comienzo cuando el tribunal decidió, en 2007, realizar una investigación que fuese más allá de la verificación de la regularidad del gasto público, en los aspectos concernientes a su legalidad, legitimidad y economía. “El tribunal comprendió que también era necesario analizar si los referidos gastos tuvieron un impacto positivo en la sociedad”, comenta Volmar Bucco Júnior, auditor público del TCE/MT. Entonces surgió la idea de evaluar políticas públicas por medio de indicadores de resultados y se firmó el convenio con el CEM. “Se trata de una herramienta valiosa. Al reflejar los resultados de las políticas públicas en salud y educación, del estado y de los municipios, el control externo analiza la eficiencia en la gestión de los recursos públicos”, explica. De este modo, las administraciones pueden evaluar su propia actuación, verificando la evolución de los resultados y su posición al respecto del promedio en Brasil, lo cual permite la toma de decisiones, y la sociedad puede constatar el desempeño de



los administradores públicos, pudiendo solicitar la mejora de los servicios.

El *Índice del desempeño en salud y educación* es, en realidad, una base georreferenciada de datos con informes provistos por los Ministerios de Educación y Salud, que permite la comparación del desempeño entre los diferentes municipios brasileños. La matriz de evaluación contempla 10 apartados por cada una de las áreas en cuestión. El análisis de los sistemas de salud, por ejemplo, computa mortalidad neonatal, cobertura médica de embarazadas, indicadores sobre la salud del bebé, muertes por enfermedades infectocontagiosas (tales como dengue y tuberculosis) y cantidad de prestaciones relativas a la salud de la mujer. Los datos se archivan en el banco de datos del Sistema Único de Salud (Datasus). Para el análisis del sistema educativo, se recabaron informaciones sobre índices de reprobación hasta el 4º grado y del 5º al 8º de la enseñanza básica, entre otras cuestiones. Las informaciones fueron aportadas por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (Inep) y por el Censo Escolar (los sistemas de evaluación de la educación primaria en el país).

DATOS NACIONALES

Los mapas de al lado y en la página 57 permiten, por ejemplo, comparar el desempeño de los sistemas de salud y educación en diferentes municipios del país. Las manchas rojas señalan contextos calificados como “muy malos”. Las de color azul oscuro revelan aquéllos a los que se evaluó como “muy buenos”. Esos dos tonos y la gradación de colores que existe entre ellos consolidan los datos recabados municipio por municipio en todo el territorio nacional.

Según Marta Arretche, este tipo de estudio sólo puede llevarse a cabo porque el país cuenta con sistemas públicos abarcadores y gratuitos de información. “Para saber en qué están gastando las administraciones municipales o estatales, hay que establecer un sistema confiable. Y esa información ya existe. Sólo Japón es comparable a Brasil en términos de disponibilidad de la información sobre los sistemas públicos”, En Estados Unidos, añade, no existen sistemas de información nacionales sobre los municipios. Allá, para montar un sistema similar, habría que recorrer ciudad por ciudad, buscando la información deseada, para

luego cotejarla. “Acá contamos con el Censo Escolar, la Prueba Brasil, el Datasus, además de las investigaciones de informes municipales del IBGE”.

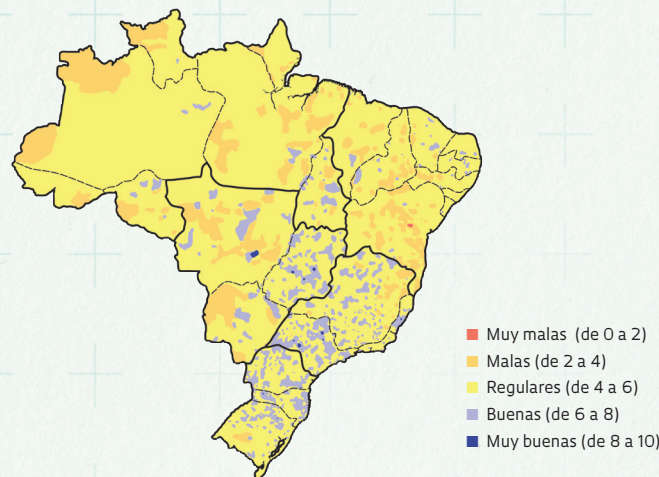
Esos informes deben disponerse adecuadamente para poder comparar. Por cada indicador, el municipio recibe una nota de 0 a 1. Para la nota general, los apartados se suman. Las condiciones se analizan siempre durante períodos de tres años (los mapas se refieren a los trienios de 2004 a 2006 y de 2007 a 2009). “Se trabaja con un promedio de tres años porque, si ocurriera un evento extremo en

una ciudad, en un determinado año, por ejemplo, es posible corregir distorsiones”.

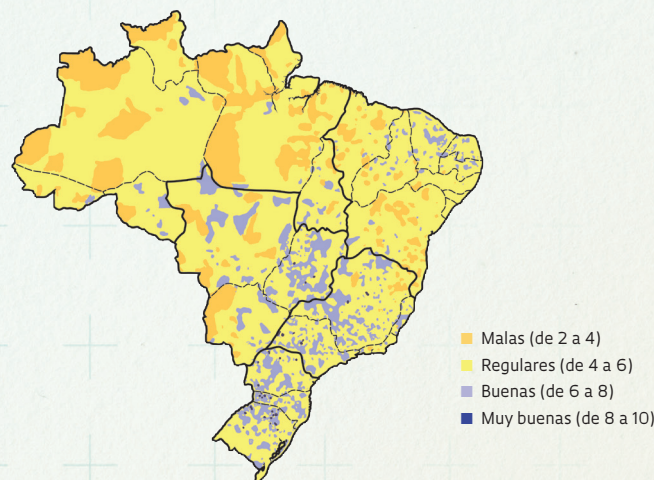
El resultado de los análisis comparativos durante ese período revela que, en la educación, había una “masa” de municipios en pésimas condiciones al comienzo de la década, mientras que una pequeña cantidad de ciudades representaba “islas de excelencia” que aumentaron a lo largo de la década. En cuanto a la salud brasileña, por otra parte, no existe ese contexto de contrastes. “Hay menos desigualdad entre municipios, pero no contamos con puntos de excelencia, aunque

MAPA DEL DÉFICIT

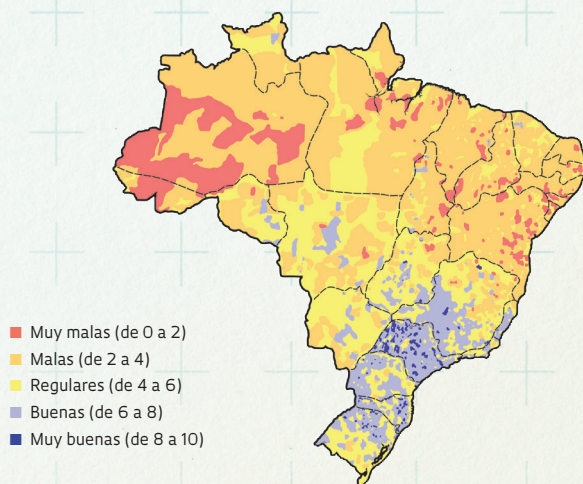
Desigualdad en las condiciones sanitarias (2004 - 2006)



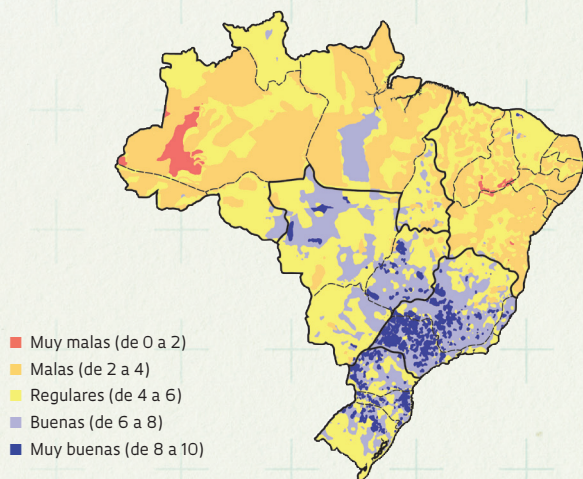
Desigualdad en las condiciones sanitarias (2007 - 2009)



Desigualdad en las condiciones educativas (2003 - 2005)



Desigualdad en las condiciones educativas (2007 - 2009)



FUENTE: CENTRO DE ESTUDIOS DE LA METRÓPOLI

se han registrado mejoras significativas con el paso de los años”, analiza Arretche.

INDICADORES DE LA CALIDAD DE VIDA

El auditor público del TCE/ MT espera instituir esta metodología de análisis para cualquier organismo público o incluso privado en Brasil. Según el análisis de Marta Arretche, el estudio puede ayudar a medir el grado de desarrollo económico y la calidad de vida ofrecida a la población de un país con las dimensiones de Brasil. El Índice de Desarrollo Humano (IDH), en su evaluación, no brinda una buena

medida de los sistemas descentralizados de prestación de servicios públicos. En tanto, la metodología del CEM permite evaluar el desempeño en cuanto a políticas sociales de salud y educación en esferas mucho más inclusivas y más cercanas a la realidad, lo cual permite que las políticas públicas logren mayor precisión y efectos sobre la población en cuestión.

Mato Grosso, por ejemplo, está comenzando a contabilizar los resultados. Los diagnósticos consolidados por este sistema han generado mejoras en todo el estado. “Como el TCE/ MT también

ha comenzado a utilizar esta metodología para el análisis de las cuentas de los administradores públicos, el control social se ha acentuado y la herramienta ha empezado a revelar la situación de un municipio ante los demás”, explica. “Los agentes públicos tuvieron entonces que tomar medidas para mejorar sus índices”.

El éxito en la implementación de la metodología incluso tuvo derivaciones: se le encargó al CEM el desarrollo de un panel de monitoreo del número de homicidios para la Secretaría de Seguridad Pública del estado, basándose en un conjunto de indicadores que miden el desempeño de las políticas de seguridad y que también permiten la comparación entre diversas regiones del estado. Dicho panel funciona como una especie de alarma siempre que registra cambios negativos en los patrones promedio de los indicadores.

“Esta metodología de informaciones se ha convertido en una herramienta importante para evaluar y fomentar la formulación de políticas públicas”, afirma Eduardo Marques, investigador del CEM y docente del Departamento de Ciencia Política de la USP. El CEM desarrolló más de 30 proyectos de investigación orientados a apoyar la formulación e implementación de políticas públicas. Entre ellos se incluyó, para el municipio de São Paulo, el *Mapa de la vulnerabilidad social* –que permitió detectar las situaciones de carencia social mediante el análisis de la distribución de la estructura socioeconómica– e *Indicadores ambientales y gestión urbana: los desafíos para la construcción de la sostenibilidad en la ciudad de São Paulo*, que posibilitó que la administración identificara el alto grado de variedad en relación con los problemas y presiones ambientales en diferentes contextos urbanos. También se desarrollaron dos estudios sobre precariedad habitacional para el municipio paulistano, que generaron el Plan Habitacional del Municipio. Esta última experiencia condujo al Ministerio de Ciudades a solicitar el desarrollo de una metodología para el análisis de los asentamientos precarios, generando informes sobre el déficit habitacional para un grupo seleccionado de 560 municipios. Los convenios con los organismos públicos ocurrieron en forma paulatina mediante contactos entre los gestores. “El CEM fue uno de los primeros en digitalizar sus bases de datos”, dice Marques. “Comenzamos en 2003, con el municipio de Mauá. La información circula y aparece la demanda”. ■