



1. CONTEXTO

2. NIVELES DE MONITOREO

- 2.1 Monitoreo de los macrorresultados
- 2.2 Monitoreo de las acciones que forman el Plan
 - a) Salas de situación
 - b) Identificación presupuestaria de las acciones
 - c) Cruce de bases de datos
- 2.3 Monitoreo de la trayectoria de las familias

3. HERRAMIENTAS DE MONITOREO

Cuadro: Principales herramientas de monitoreo del Brasil sin Miseria

3.1 El portal Brasil sin Miseria en su municipio

Aspectos operativos de la construcción del portal

3.2 El portal Brasil sin Miseria en su Estado

Panel de monitoreo

1. CONTEXTO

El Plan Brasil sin Miseria entiende la pobreza como un fenómeno de naturaleza multidimensional. Además de la insuficiencia de renta, también se manifiesta en forma de inseguridad alimentaria y nutricional, baja escolaridad, escasa cualificación profesional, fragilidad de inserción en el mundo laboral, acceso precario al agua, a la energía eléctrica, a los servicios de salud y a la vivienda, entre otras privaciones.

La superación de la pobreza requiere, por lo tanto, la acción intersectorial del Estado. Para eso se necesita la actuación concertada de una gran cantidad de asociados, de varios sectores. En total, son 15 los ministerios¹ involucrados en el Brasil sin Miseria, además de muchos otros órganos y entidades de la administración directa e indirecta, del sector privado y del tercer sector, todos bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). Esos asociados desarrollan las cerca de 100 acciones que componen el Plan, distribuidas en tres grandes ejes de actuación:

- » Garantía de renta, con programas relacionados con las transferencias monetarias para el alivio inmediato de la situación de extrema pobreza, complementando la renta de las familias;
- » Inclusión productiva, con la oferta de oportunidades de cualificación profesional, ocupación y renta, mediante estrategias específicas para el campo y para la ciudad;
- » Acceso a servicios, para la provisión, ampliación y mejora de servicios públicos, con el fin de mejorar las condiciones de vida, promoviendo la ciudadanía y rompiendo el ciclo intergeneracional de reproducción de la pobreza.

¹ Además del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (coordinador), forman parte del Plan las carteras de: Agricultura, Ciudades, Desarrollo Agrario, Industria y Comercio Exterior, Educación, Hacienda, Integración Nacional, Medio Ambiente, Minas y Energía, Pesca, Planificación, Previsión Social, Salud, Trabajo, Derechos Humanos, Igualdad Racial, Políticas para Mujeres, Relaciones Institucionales, Asuntos Estratégicos, Secretaría General y Casa Civil de la Presidencia.

El Plan Brasil sin Miseria no se limita a poner todos los programas de esos tres ejes y los asociados involucrados bajo un mismo paraguas. Hay un trabajo verdaderamente intersectorial, que aprovecha las sinergias entre los programas, con el fin de ahorrar recursos del gobierno y facilitar el acceso de la población atendida a diversas acciones simultáneamente.

Hay que destacar que, habida cuenta de la dimensión territorial del país, de las grandes diferencias entre las regiones y de la diversidad de la población, un esfuerzo de la magnitud del Brasil sin Miseria jamás se sostendría sin un gran pacto federativo, que cuente con el compromiso de los 26 estados, el Distrito Federal y los municipios brasileños.

Todo eso hace del Plan una iniciativa completa, como conviene a una estrategia nacional de superación de la pobreza, pero que entraña desafíos enormes desde el punto de vista de la coordinación intersectorial y federativa de las acciones (temas tratados en textos anteriores de esta serie) y del monitoreo de las acciones en todo el territorio. Este texto trata específicamente del monitoreo, una actividad nada trivial en una iniciativa de la magnitud del Brasil sin Miseria, y que requirió el desarrollo de dispositivos institucionales y herramientas adecuados para la naturaleza intersectorial y federativa del Plan.

En primer lugar, el texto aborda los tres niveles de monitoreo del Brasil sin Miseria: monitoreo de los macrorresultados, de los resultados de las acciones y de las trayectorias de las familias. En el caso del monitoreo de las acciones, hay informaciones sobre tres formas de monitoreo que se complementan: salas de situación, marcación presupuestaria y cruces de bases de datos.

2. NIVELES DE MONITOREO

Hay tres grandes niveles de monitoreo en el Plan Brasil sin Miseria. El primero se refiere a los macrorresultados en términos de reducción de la pobreza y de la extrema pobreza. El segundo se fija en los resultados de cada una de las acciones que forman parte del Plan. Y el tercero es el monitoreo de la trayectoria individualizada de las familias que componen el público del Brasil sin Miseria.

2.1 Monitoreo de los macrorresultados

El monitoreo de los macrorresultados en términos de reducción de la pobreza y de la extrema pobreza se da, principalmente, mediante el análisis de informaciones procedentes de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). La Encuesta de Presupuestos Familiares (POF) y el Censo Demográfico son también fuentes importantes, pero no permiten un seguimiento año a año, como la PNAD.

Por tratarse de una estrategia multidimensional, el Brasil sin Miseria, además de seguir la macrotrayectoria de la pobreza desde el punto de vista de la renta (unidimensional), utiliza también medidas multidimensionales, con el objetivo de observar el efecto combinado de las políticas de diversas áreas.

Una de las medidas multidimensionales seguidas está referenciada en una metodología del Banco Mundial, que aúna renta y dimensiones no monetarias de la pobreza, incluyendo educación, servicios básicos, vivienda, condiciones de vida y acceso a bienes. Otra metodología observada es la del Índice Multidimensional de Pobreza (IMP), usado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe de Desarrollo Humano. El IMP tiene

en cuenta múltiples privaciones en tres dimensiones: educación, salud y nivel de vida (sin incluir renta).

Otra fuente relevante para el monitoreo «macro» son los datos administrativos proporcionados por el Registro Único para Programas Sociales del Gobierno federal, tanto desde el punto de vista de la renta como de otras dimensiones de la pobreza (puede accederse a más información sobre el Registro Único en textos sobre el asunto publicados en <https://wwp.org.br/pt-br/cadastro-unico-0>).

2.2 Monitoreo de las acciones que forman el Plan

La gestión del día a día del Plan Brasil sin Miseria corre a cargo de la Secretaría Extraordinaria para la Superación de la Extrema Pobreza (Sesep), una estructura creada en el MDS para tal fin. Existen instancias decisorias por encima del MDS, incluyendo un Comité Gestor y un Grupo Ejecutivo compuestos por los titulares de los ministerios involucrados en el Plan. Por su parte, el Grupo Interministerial de Seguimiento está formado por otros representantes de los ministerios asociados, que no son los titulares de las carteras, y su objetivo es la consolidación de las acciones, la definición de las metas y el seguimiento de los resultados de implementación y ejecución. La Sesep lleva a cabo prestaciones de cuentas consolidadas a todas esas instancias semestralmente.

Cuando entraron en el Brasil sin Miseria, las instituciones asociadas contaban ya con mecanismos propios de monitoreo de sus acciones. Al Plan no le interesaba duplicar dispositivos de monitoreo, sino seguir de cerca la evolución de las acciones a partir de 2011, bajo la óptica de la pobreza, cotejando los resultados con metas de implementación, expansión, cualificación y articulación de las iniciativas participantes del Brasil sin Miseria.

Ese seguimiento de rutina lo lleva a cabo la Sesep de manera intensiva en las salas de situación y también sobre la base del seguimiento de la evolución de las acciones del Brasil sin Miseria en el ámbito del presupuesto federal y cruzando los datos del Registro Único con otros registros administrativos.

a) Salas de situación

Para monitorear las acciones del Plan Brasil sin Miseria en articulación con las demás áreas de actividad del Gobierno federal, la Sesep estableció salas de situación temáticas, con reuniones periódicas, en las que participan representantes de los diversos asociados involucrados.

Inspiración del PAC

El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) es un plan del Gobierno federal que busca estimular el crecimiento de la economía brasileña, mediante la inversión en obras de infraestructura, como puertos, carreteras, aeropuertos, redes de alcantarillado, generación de energía, hidrovías y ferrocarriles. Por tratarse asimismo de una gran estrategia intersectorial, el Plan Brasil sin Miseria se inspiró en la experiencia del PAC, que utiliza como uno de sus mecanismos de monitoreo las salas de situación, constituidas por grupos de empleados designados para seguir las acciones de un determinado sector. Cada sala se encarga del monitoreo de cronogramas físicos y financieros de las acciones, para asegurar plazos y resultados y gestionar las restricciones que puedan afectar al desempeño. En el PAC, las salas de situación llevan a cabo el seguimiento de las diversas etapas de una obra, hasta su conclusión. El monitoreo constante detecta eventuales problemas que deban ser resueltos para mantener el ritmo de la ejecución. Así, la sala de situación funciona como un centro de gestión de situaciones críticas y sirve de apoyo a la toma de decisiones.

Las salas de situación — cada una relativa a un área, y compuesta por un equipo intersectorial diferente — permiten el seguimiento detallado de las acciones, para identificar las restricciones, los retrasos, posibles riesgos y resultados alcanzados. Las reuniones pueden ser mensuales o bimestrales, según la acción, y las informaciones recolectadas sirven de apoyo para las decisiones tomadas en el Plan.

El monitoreo gerencial de las acciones del Brasil sin Miseria obedece al siguiente flujo de información: los ministerios sectoriales reciben los datos acerca de las acciones, enviados por los ejecutores; evalúan su consistencia y los consolidan; y, finalmente, transmiten esas informaciones al MDS y a los demás ministerios en las salas de situación.

Inicialmente el Brasil sin Miseria trabajó con 13 salas de situación². Sin embargo, algunos programas prescindieron de constituir esas salas, ya fuera por estar totalmente orientados al público en situación de pobreza, como en el caso del Bolsa Familia, o porque resultó posible organizar el monitoreo en contactos bilaterales, sin la necesidad de reunir a diversos asociados para posibilitar las acciones, como ocurrió con el Luz para Todos.

Con el transcurrir del tiempo y la maduración del Plan resultó posible establecer algunas rutinas automatizadas de monitoreo. Ese avance, junto con los buenos resultados obtenidos en reuniones bilaterales, hizo que algunas salas de situación dejaran de ser necesarias, como ocurrió con las de educación, salud y asistencia social.

2 Alfabetización y educación en tiempo integral, asistencia social, Acción Brasil Cariñoso, economía solidaria, emprendedurismo, cualificación profesional, salud, Programa Agua para Todos, apoyo a la producción y la comercialización (agricultura familiar), asentados y acampados, pueblos indígenas y Programa Bolsa Verde.

b) Identificación presupuestaria de las acciones

El Plan Presupuestario (PO) es una identificación presupuestaria de carácter gerencial que permite agregar diferentes acciones bajo un mismo marcador en el presupuesto federal. Eso facilita la consolidación de las informaciones financieras de planificación y ejecución de iniciativas llevadas a cabo por diversos órganos, pero que requieren un monitoreo centralizado, como es el caso del Brasil sin Miseria.

Para aumentar la eficiencia en el monitoreo de las acciones desde el punto de vista presupuestario, se creó un Plan Presupuestario específico titulado «Brasil sin Miseria», que implica acciones de varios órganos. El uso de ese indicador presupuestario hace posible el seguimiento de las acciones del PO, desde la propuesta encaminada por los órganos responsables hasta la ejecución de los gastos.

Además de estandarizar la marcación, evitando que diferentes órganos recurran a formas distintas de destacar sus acciones como integrantes del Brasil sin Miseria, la identificación por Plan Presupuestario permite reconocer automáticamente pedidos de inclusión, exclusión o alteración en el valor presupuestario de acciones identificadas con el marcador «Brasil sin Miseria».

Hay que tener en cuenta que no todas las acciones que forman parte del Brasil sin Miseria están identificadas de esa forma en el presupuesto. Eso se debe a que, dado el carácter universal de algunas de ellas, deben cubrir a toda la población que busca los servicios, lo cual ya incluye al público en situación de extrema pobreza (haya o no un componente diseñado específicamente para ese público en la acción). Tal es el caso de las acciones de salud y educación. Por otro lado, hay programas que constan en el presupuesto como parte del Brasil sin Miseria aunque no todo su público sea el de la extrema pobreza. Eso sucede con el Bolsa Familia, que atiende a familias pobres y extremadamente pobres (puesto que el Brasil sin Miseria no se limita a la población en situación de extrema pobreza).

El presupuesto aquí mencionado se refiere al Gobierno federal, por lo que no incluye valores empleados por los estados, los municipios y otros asociados del Brasil sin Miseria.

c) Cruce de bases de datos

Otra forma de monitorear las acciones del Brasil sin Miseria, en este caso en lo referente a su foco en el público más pobre, es el cruce de la base de datos del Registro Único con las bases de otros registros administrativos. Un ejemplo de ello son las conexiones de energía eléctrica para familias en el campo que se efectúan en el ámbito del Programa Luz para Todos, del Ministerio de Minas y Energía. El cruce de las bases de datos de las concesionarias de energía eléctrica (responsables de la ejecución del programa) y la base del Registro Único ha permitido verificar que el programa está realmente llegando a las familias más pobres del país. Un procedimiento semejante se da entre el Registro Único y otros programas, como el Mi Casa Mi Vida (de viviendas populares) y programas de microcrédito productivo orientado.

Divulgación de los resultados

El monitoreo de las acciones que componen el Brasil sin Miseria permite que el MDS divulgue semestralmente resultados nacionales consolidados, en publicaciones llamadas *Cadernos de Resultados*. Eso facilita el monitoreo del Plan por los asociados y por el público en general. También hay boletines electrónicos de noticias, que se envían mensualmente a los asociados del Plan y a los interesados en la materia.

2.3 Monitoreo de la trayectoria de las familias

Además de proporcionar informaciones sobre macrorresultados respecto a la disminución de la pobreza y de permitir evaluaciones sobre el foco de las acciones del Brasil sin Miseria, el Registro Único también permite el monitoreo de la trayectoria de cada familia registrada en su sistema.

El Registro Único ofrece datos completos sobre cada una de las familias registradas, actualizados a lo sumo cada dos años, permitiendo saber quiénes son, dónde viven, el perfil educativo de cada uno de los miembros de las familias, su trabajo y renta, las características de sus domicilios y muchas otras informaciones. A partir de esos datos, diversos programas destinados al público más pobre se ocupan de la identificación de público objetivo y de la selección de sus participantes.

La amplia gama de datos sobre las familias disponibles en el Registro Único permite monitorear, por un lado, a qué programas tienen acceso ahora o han tenido acceso en el pasado, y por otro lado, de qué forma eso repercutió en sus condiciones de vida, como en la vivienda y la educación. También se puede observar si se produjo un acceso simultáneo a varios programas y el efecto que eso tuvo en la trayectoria de la familia.

3. HERRAMIENTAS DE MONITOREO

La estrategia de monitoreo del Plan Brasil sin Miseria fue concebida para atender a distintos públicos. Por eso, se observó la necesidad de contar con diferentes aplicaciones para sistematizar los indicadores. Gestores de los tres niveles del gobierno, personal académico, la prensa, la sociedad civil organizada y el ciudadano de a pie son contemplados entre el público usuario de los indicadores de monitoreo que figuran en las herramientas informatizadas de monitoreo del Plan.

El cuadro siguiente presenta de forma resumida las principales herramientas informatizadas de monitoreo utilizadas en el Plan Brasil sin Miseria, sus funciones y los públicos a que se destinan.

Principales herramientas de monitoreo del Brasil sin Miseria

HERRAMIENTA	FUNCIÓN	PRINCIPALES USUARIOS	PRINCIPALES USUARIOS
	Monitoreo de macrorresultados		
Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal	Monitoreo del foco de acciones específicas	Gestores federales, estatales y municipales	Ver materiais sobre o Cadastro Único disponíveis no sitio do WWP
	Monitoreo de la trayectoria de las familias		
MONIB - Panel de Monitoreo del Brasil sin Miseria	Monitoreo de macrorresultados Monitoreo de acciones específicas a nivel nacional, regional y estatal	Coordinación nacional del Plan Mundo académico, prensa, sociedad civil organizada y ciudadanos	Paneís de indicadores-chave atualizados periódicamente
Portales del Brasil sin Miseria en su estado y en su municipio	Monitoreo de acciones específicas a nivel estatal y municipal	Gestores municipales y estatales Coordinación nacional del Plan Mundo académico, prensa, sociedad civil organizada y ciudadanos	Véanse los detalles más adelante, en este mismo documento

Dada la importancia de la participación de los estados y municipios para el éxito del Brasil sin Miseria, este texto otorga especial relevancia a las herramientas desarrolladas específicamente para ellos.

3.1 El portal Brasil sin Miseria en su municipio

www.brasilsemiseria.gov.br/municipios

El éxito del Plan Brasil sin Miseria depende en buena medida de la alineación de políticas entre los gobiernos federal, estatales y municipales. Juntos, los esfuerzos de los tres entes federados tienen un impacto mucho mayor que separados. Hay beneficios en escala, en costes y en coherencia. Además, más cerca del terreno, los gestores pueden enfrentar mejor las diversas formas en que la pobreza se manifiesta en las distintas partes del país.

Para que los ayuntamientos pudieran seguir la evolución del Brasil sin Miseria en sus territorios, el MDS desarrolló una herramienta que incluye las principales informaciones sobre la marcha de las acciones del Plan en cada uno de los 5.570 municipios brasileños, organizando los datos de diversas fuentes en un mismo ambiente virtual.

Actualizados bimestralmente, los Informes del Brasil sin Miseria en su Municipio, que son boletines individualizados para cada ciudad, disponen de contenidos analíticos textuales y gráficos, proporcionando un poderoso instrumento para retratar la realidad municipal. La consolidación de informaciones de diversas fuentes en un único informe — sencillo, fácil de leer, completo y accesible — facilita a la gestión local el monitoreo y la dirección de las inversiones

hacia áreas que presentan más carencias. Y, por ser de acceso libre, esta herramienta también contribuye a la transparencia de las acciones gubernamentales, permitiendo al ciudadano seguir y controlar la marcha de las políticas.

Inicialmente se pensó en organizar el informe en forma de tablas. Pero muchos usuarios en los municipios podrían no entender qué se escondía detrás de las cifras. Por eso, se optó por organizar un informe con textos cortos, que muestran claramente cuáles son los programas abordados y sus principales indicadores. En muchos casos, el informe permite cotejar los resultados del municipio con las medias nacionales, con consejos sobre qué medidas tomar cuando los resultados no cumplen las expectativas.

Si el gestor municipal no supiera cómo funcionan las iniciativas del Brasil sin Miseria mencionadas en el informe, puede consultar, en ese mismo portal, las fichas informativas sobre el Plan y sobre cada uno de sus principales programas. Tales fichas incluyen explicaciones sobre los objetivos y el funcionamiento de los programas, su público objetivo y los criterios de participación, las formas de adhesión del municipio al programa y los modos de proporcionar o mejorar la oferta en el municipio.

Aspectos operativos de la construcción del portal

Los datos e indicadores que componen el Informe del Brasil sin Miseria en su Municipio y el panel de monitoreo del portal quedan almacenados en una amplia base de datos del MDS. Allí se guardan datos de nivel nacional, regional y municipal, y su metodología de extracción, generación y carga de indicadores permite una interacción accesible y fácil de usar, facilitando las rutinas de alimentación de la base de datos y haciendo más eficiente el análisis de contenido.

La base de datos cuenta con más de 70 indicadores y variables procedentes de al menos 20 fuentes oficiales diferentes, que recopilan los datos y se los transfieren al MDS para su sistematización y divulgación con actualizaciones bimestrales.

Para reunir los datos actualizados periódicamente en documentos adaptados para cada uno de los municipios brasileños, la Sesep contó con la experiencia de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (Sagi), que también depende del MDS. La capacidad de la Sagi para operar enormes bases de datos, agregando y desagregando datos según las necesidades de la gestión del MDS, fue fundamental para hacer posible el portal.

Para que la herramienta se actualice satisfactoriamente se establecieron flujos de datos e indicadores que debían subirse al sistema. Ya existían algunos flujos que requieren la participación de las diversas secretarías del MDS. Otros, referentes a programas ejecutados por otros ministerios, son coordinados por la Sesep, la cual los envía mensualmente a la Sagi para que sean tratados, con el fin de generar los indicadores que alimentarán la base de datos.

3.2 El portal Brasil sin Miseria en su Estado

www.brasilsemiseria.gov.br/estados

Tras el lanzamiento del Portal Brasil sin Miseria en su Municipio, secretarios y otros gestores estatales relataron la importancia de este instrumento para su trabajo. Pero, principalmente en los casos de los estados con un gran número de ciudades, se quejaban de la dificultad de tener que consultar cientos de informes municipales.

La decisión de montar un portal para los estados — desarrollado en colaboración entre la Sesep y la Sagi — fue el resultado de esas demandas de interlocutores del Brasil sin Miseria. En el nuevo portal, como en el de los municipios, hay informaciones adaptadas consolidadas para cada estado, actualizadas bimestralmente. Pero, para que sea posible evaluar con más agilidad la situación municipio a municipio, hay hojas de cálculo con los datos de los principales programas, desagregados por municipio. Eso permite cotejar los resultados entre municipios, elaborar diagnósticos regionalizados y planear la gestión de las acciones en el territorio estatal.

Ambos portales (el de los estados y los municipios) fueron relevantes como instrumentos de apoyo a la toma de decisiones. Ampliaron el potencial y la capacidad de la gestión pública para transformar la situación social en el territorio, dotando a los gestores de informaciones fundamentales para el cumplimiento de los compromisos de superación de la pobreza. El gerente de procesos operativos básicos tiene acceso a la información esencial para el buen desempeño de sus actividades. El gestor más estratégico tiene también acceso a indicadores que permiten seguir los macroprocesos.

Panel de Monitoreo

Posteriormente, se desarrolló e incluyó en los portales el Panel de Monitoreo, una evolución respecto a los informes porque permite no solo observar los resultados actuales de los programas, sino también su evolución a lo largo del tiempo. La visualización de series históricas de indicadores del Plan abre espacio para diagnósticos más precisos, permitiendo incluso detectar eventuales obstáculos a la evolución de las acciones, posibilitando la mejora de las iniciativas a nivel local, el seguimiento y la planificación de mejor calidad. Alimentado por la misma base de datos usada en los informes de los portales, el Panel de Monitoreo permite igualmente establecer comparaciones de los datos del municipio con los de su estado, su región y todo el país.
