

¿CÓMO SE HACE EL MONITOREO?

El monitoreo de programas incluye las siguientes etapas:

- » **1.ª etapa:** Recogida regular de datos — el monitoreo se realiza con base en el procesamiento de datos sobre la operación de los programas. Esos datos pueden producirse internamente o tomarse de bases de datos externas. Al instaurar un sistema de monitoreo, es importante hacer un análisis previo para verificar qué datos están disponibles, en qué bases de datos y con qué periodicidad se actualizan.
- » **2.ª etapa:** Procesamiento y transmisión de los datos — uso de herramientas y sistemas de información.
- » **3.ª etapa:** Producción de indicadores a partir de los datos brutos (también se pueden utilizar indicadores ya existentes, producidos por agencias oficiales y organizaciones internacionales).
- » **4.ª etapa:** Seguimiento y análisis de la variación de los indicadores a lo largo del tiempo.
- » **5.ª etapa:** Mantenimiento, corrección o ajuste de las actividades — las informaciones producidas en la etapa anterior permiten seguir el desarrollo de las diversas dimensiones de los programas y, con ello, ajustar su implementación a lo que fue planeado.

¿QUÉ INSTRUMENTOS SE USAN PARA EL MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES?

Los principales instrumentos de monitoreo son los indicadores sociales, utilizados en paneles de monitoreo, dentro de sistemas de monitoreo y siguiendo el modelo lógico de construcción.

Los indicadores sociales son medidas usadas para transformar conceptos abstractos, como el hambre o la miseria, en algo que pueda ser analizado y cuantificado. Son recursos metodológicos para retratar la realidad social de forma simplificada, objetiva y homogénea.

Ejemplos de indicadores sociales son la proporción de personas pobres, la tasa de analfabetismo y la tasa de mortalidad infantil.

Los indicadores transforman aspectos de la realidad en números, tasas y razones, ya se trate de una realidad dada (situación social) o construida (derivada de la intervención gubernamental), haciendo posible su observación y evaluación.



Los indicadores pueden ser económicos, sociales, de rendimiento, de calidad, etc., según el tipo de intervención y el aspecto a ser evaluado. Resultan útiles para la gestión pública porque expresan una determinada realidad social, ofreciendo informaciones para el proceso de toma de decisiones y apuntando modificaciones en las características de una población, en la demanda y en la oferta de servicios.

El monitoreo y la evaluación de programas se basan en el análisis de esos indicadores. Sin embargo, no todos los indicadores sociales pueden resultar útiles para el monitoreo de un programa. Para producir datos sobre los fenómenos de la realidad social y que son objeto de planificación, un indicador debe poseer algunas propiedades. Vea a continuación las principales propiedades de un indicador social:

Propiedad	Definición
Validez	Capacidad de representar, con la mayor proximidad posible, la realidad que se desea medir y modificar.
Fiabilidad	Los indicadores deben basarse en fuentes confiables, que utilicen metodologías reconocidas y transparentes de recogida, procesamiento y difusión de datos.
Simplicidad	Los indicadores deben ser de fácil obtención, construcción, mantenimiento, comunicación y comprensión por el público general.
Sensibilidad	Un indicador debe reflejar oportunamente los cambios derivados de las intervenciones realizadas.
Desagregabilidad	Capacidad de representación regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que la dimensión territorial se presenta como un componente esencial en la implementación de políticas públicas.
Economicidad	Posibilidad que ofrece un indicador de ser obtenido a un costo módico.
Estabilidad	Capacidad de establecer series históricas estables que permitan monitoreos y comparaciones.
Mensurabilidad	Capacidad de suministrar medidas siempre que sea necesario, con la mayor precisión posible.
Auditabilidad	Cualquier persona debe sentir que puede verificar la buena aplicación de las reglas de uso de los indicadores (obtención, tratamiento, formato, difusión, interpretación).

¿Cómo se construyen los indicadores sociales?

La 1.ª etapa de la construcción de un indicador consiste en la definición del objetivo programático, es decir, de qué fenómeno de realidad social se desea medir. Por ejemplo, mejorar el aprendizaje de matemáticas en la enseñanza fundamental o disminuir la mortalidad de niños menores de cinco años.

Sin embargo, esos objetivos no son directamente observables y medibles. Por lo tanto, es necesario operacionalizarlos de manera cuantitativa, para facilitar el diagnóstico, el monitoreo y la evaluación de la mejora, el empeoramiento o la estabilidad de la situación.

En la 2.ª etapa de la construcción de un indicador debemos determinar qué datos traducen los conceptos abstractos de «salud» o «educación». En el caso de la «salud», por ejemplo, tenemos:

- » Años de vida de la población
- » Número de camas hospitalarias en el municipio

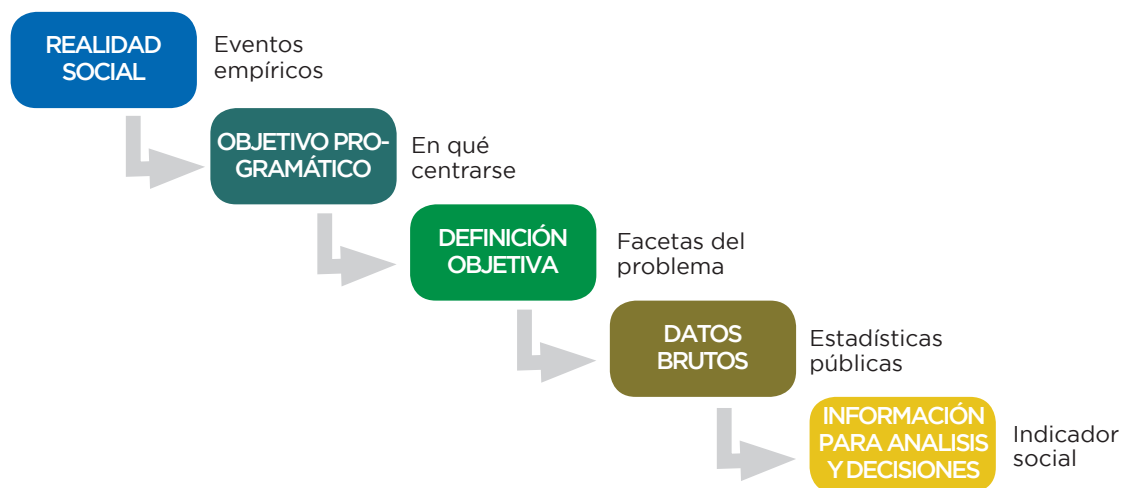
- » Número de nacidos vivos
- » Número de médicos

Esos datos generalmente son públicos, generados por los gobiernos, y están disponibles en registros oficiales, en registros de atención de servicios y en estadísticas públicas, producidas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y otras instituciones.

Combinados bajo la forma de tasas, proporciones, índices o de valores absolutos, esos datos se transforman en indicadores sociales. En el caso de la salud, tendríamos los siguientes indicadores:

- » Esperanza de vida al nacer
- » Número de camas hospitalarias por mil habitantes
- » Tasa de mortalidad infantil
- » Número de empleados médicos por mil habitantes

La siguiente figura ilustra las etapas de la construcción de los indicadores sociales, que transforman datos brutos en indicadores:



MODELO LÓGICO

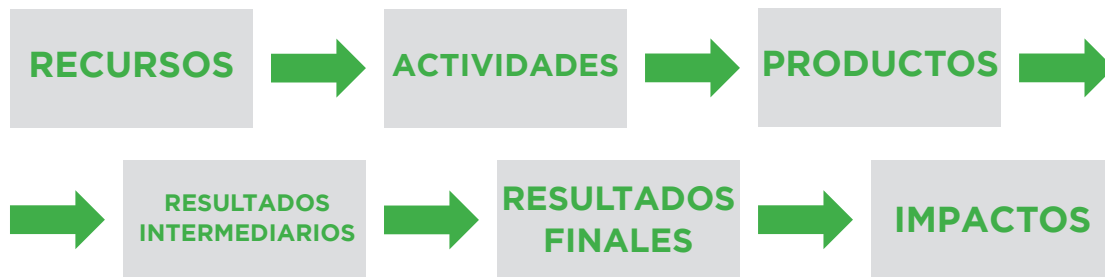
El modelo lógico es una representación gráfica del funcionamiento de un programa, que muestra las relaciones entre:

- » Los recursos que se invierten;
- » Las actividades que se ejecutan;
- » Los cambios sociales que resultan de todo ese proceso.

Mediante el modelo lógico es posible visualizar la relación de causalidad que existe entre los elementos que componen un programa:

- » El desarrollo de las actividades requiere una disponibilidad de recursos adecuados;
- » La producción de los resultados depende de la ejecución de las actividades según se definieron;
- » El impacto del programa en la sociedad depende de que se obtengan los resultados.

Ser consciente de esas relaciones de dependencia ayuda a identificar deficiencias en materia de diseño que podrán interferir en el desempeño del programa. La estructura básica del modelo lógico puede representarse de la siguiente forma:



El modelo lógico ayuda a comprender las etapas de un programa y su relación con las demás. Haciendo eso, podemos escoger los indicadores de seguimiento de cada fase.

¿Qué importancia tiene el modelo lógico para el monitoreo?

El modelo lógico proporciona una presentación organizada, lógica y sucinta del programa. Eso permite verificar si el programa está bien estructurado y realizar el seguimiento sistemático de las actividades, es decir, el monitoreo.

El monitoreo depende del conocimiento sobre cómo debe funcionar el programa. El diseño del programa es la referencia en la que se basa la gestión para elaborar el monitoreo.

El modelo lógico ayuda a comprender las etapas de un programa y su relación con las demás. Haciendo eso, podemos escoger los indicadores de seguimiento de cada fase. A modo de ejemplo, reproducimos a continuación el modelo lógico del Registro Único¹:

¹ El Registro Único es un instrumento cuyo objetivo es identificar y caracterizar socioeconómicamente a las familias de baja renta, que se definen como las que tienen una renta mensual de medio salario mínimo por persona como máximo, o tres salarios mínimos de renta mensual total.

Registro Único para Programas Sociales – Modelo Lógico

El Registro Único es un instrumento de identificación y caracterización socioeconómica de las familias brasileñas de baja renta, que puede usarse para diversas políticas y programas sociales. Mediante su base de datos, es posible conocer quiénes son, donde están y cuáles son las principales características de la parte más pobre y vulnerable de la población.

INSUMOS

Recursos financieros del MDS y contrapartida de los estados y municipios

Recursos humanos del MDS, de los estados y de los municipios

Infraestructura para atender a las familias (puestos de registro, estaciones móviles de registro, automóviles para visitas domiciliarias, etc.)

Conexión a internet

Legislación ordinaria y otras normas

Disponibilidad de las bases de otros registros administrativos para auditorías/investigaciones registrales

ACTIVIDADES

Elaborar formularios para recogida de datos

Desarrollar el sistema de registro

Seleccionar y capacitar a entrevistadores y operadores del sistema de registro

Identificar las áreas prioritarias para registro (urbanas y rurales)

Movilizar, seleccionar y registrar a las familias

Acordar con el poder público local cómo establecer alianzas para registro en áreas de difícil acceso o para poblaciones que demandan consulta previa y «acuerdos»

Establecer rutinas de seguimiento de la actualización y la consistencia de los datos introducidos en el sistema

Cruzar la base del Registro Único con otras bases para identificar inconsistencias

Realizar campañas y acciones de divulgación del Registro Único

PRODUCTOS

Formularios y sistema de registro implementados

Entrevistadores y operadores capacitados

Planificación del registro realizada

Familias registradas

Bases de datos a disposición de los programas sociales usuarios

Establecimiento de rutinas de seguimiento de la actualización y consistencia de datos

Realización de auditorías/investigaciones en la base nacional del Registro Único

Registro Único conocido por las familias de baja renta y programas usuarios

RESULTADOS

Difusión de datos e información sobre las familias de baja renta

Aumento del acceso de las familias registradas a los diversos programas sociales federales

Mayor foco de los programas sociales federales en los usuarios

Mejora del proceso de concesión de beneficios

Diseño e implementación de programas sociales estatales y municipales

Mejora de la consistencia de la calidad de datos del Registro Único

IMPACTOS

Promoción de la ciudadanía

Disminución de la pobreza y de la desigualdad

Mejora de la calidad de vida de la población

Aumento de la renta familiar

Aumento de la integración y eficiencia del sistema de protección social brasileño

PANELES DE MONITOREO

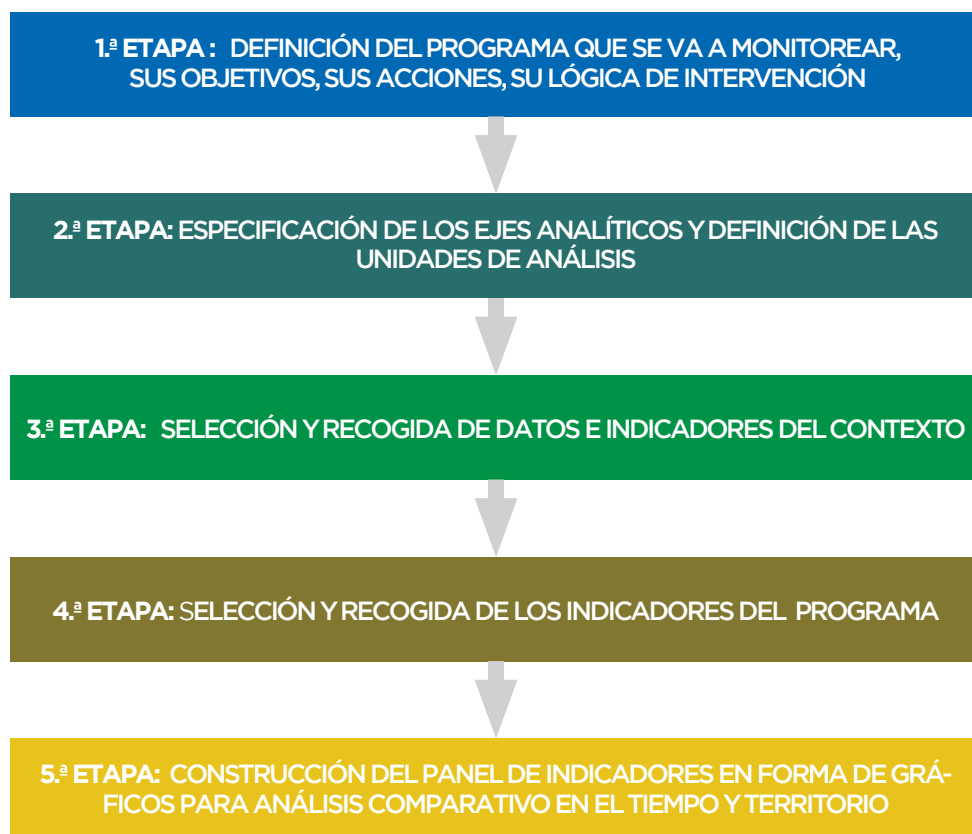
Un panel es un conjunto seleccionado de indicadores clave para el monitoreo de aspectos fundamentales de un determinado programa. Las informaciones del panel de monitoreo se muestran en forma de gráficos — uno para cada indicador —, representando la evolución de las cifras a lo largo del tiempo.

Para construir un panel, es necesario definir previamente qué se va a monitorear, la finalidad del monitoreo y el público que utilizará los datos. El uso continuo del panel permite identificar si hay una desconexión entre los esfuerzos y los efectos esperados, permitiendo diagnosticar y tomar una decisión sobre lo que necesita ser corregido.

Para que un indicador forme parte de un panel de monitoreo, es importante que esté siempre actualizado y vinculado a los sistemas informatizados de gestión de un programa. Esa es la única forma con que se puede analizar la evolución del indicador a lo largo del tiempo.

Una recomendación: Normalmente, los gestores y agentes responsables de la implementación registran muchas informaciones sobre el funcionamiento de los programas en hojas de cálculo. Es importante aprovechar esos datos generados en el ámbito de la operación cotidiana del programa para elaborar los paneles de monitoreo

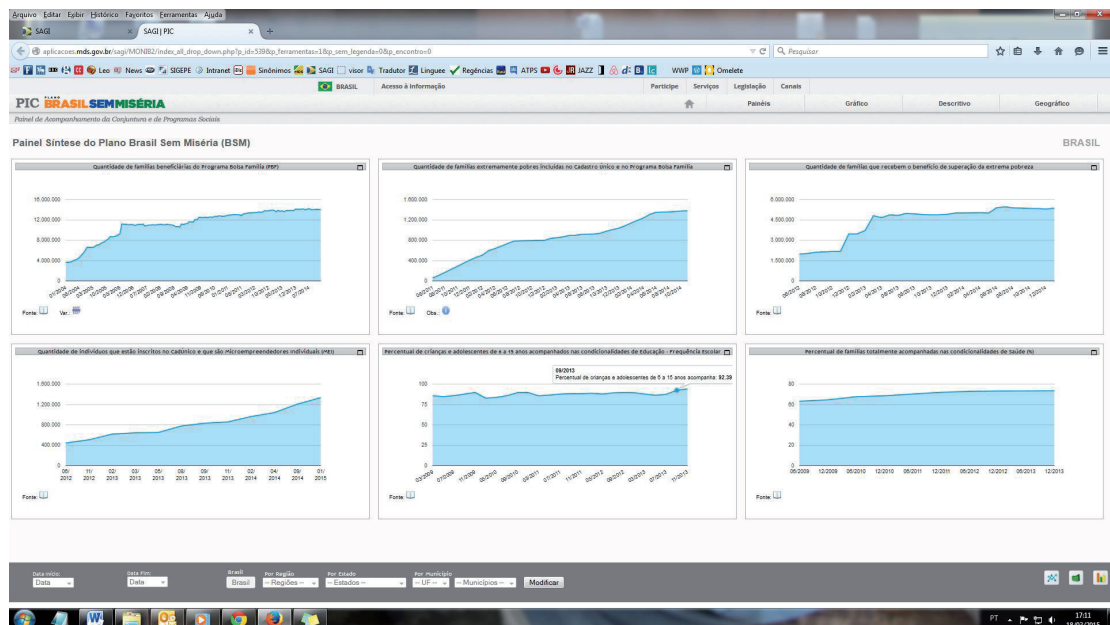
La siguiente figura muestra las etapas para construir un panel de indicadores:



Ejemplo de panel de monitoreo usado en Brasil: Panel Síntesis de Indicadores de Monitoreo del Plan Brasil Sin Miseria²

El Panel Síntesis de Indicadores de Monitoreo del Plan Brasil Sin Miseria presenta gráficos de seis indicadores estratégicos:

- » Cantidad de familias beneficiarias;
- » Cantidad de familias extremadamente pobres incluidas en el Registro Único y en el Bolsa Familia;
- » Cantidad de familias que reciben el beneficio de superación de la extrema pobreza;
- » Cantidad de microemprendedores individuales inscritos en el Registro Único;
- » Porcentaje de niños y adolescentes de 6 a 15 años de que se supervisa el cumplimiento de las condicionalidades de educación; y
- » Porcentaje de familias de que se supervisa el cumplimiento de las condicionalidades de salud.



Al analizar el panel superior, es posible percibir algunos elementos que caracterizan, de forma general, los paneles de indicadores para monitoreo:

- » Están formados por pocos indicadores;
- » Contienen indicadores seleccionados según su relevancia para el seguimiento del programa;
- » Presentan los indicadores a lo largo de un periodo de tiempo;
- » Facilitan la visualización del comportamiento de los indicadores a lo largo del tiempo.

La elaboración de paneles es un paso preliminar para montar **un sistema de indicadores de monitoreo**, que es un conjunto articulado y más completo de datos e informaciones, tal como explicaremos en la próxima sección.

² El Plan Brasil Sin Miseria fue lanzado en 2011 con el desafío de superar la extrema pobreza en Brasil. Considerando que la extrema pobreza se manifiesta de múltiples formas más allá de la insuficiencia de renta, el Plan se estructuró en tres ejes: garantía de renta, inclusión productiva y acceso a servicios. Son más de 100 acciones, programas y políticas distribuidas en esos tres ejes, en que están involucrados 22 ministerios. El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) se ocupa de la coordinación del Brasil Sin Miseria.

SISTEMAS DE MONITOREO

Un sistema de monitoreo es un conjunto de actividades de producción, registro, seguimiento y análisis de informaciones generadas en la gestión de políticas públicas, de sus programas y servicios, con la finalidad de servir de apoyo a la toma de decisiones de los responsables de los programas.

En ese sentido, un sistema de monitoreo está formado por indicadores específicos referentes a un determinado aspecto de la realidad social. La estructuración de un sistema de esa naturaleza requiere:

- » La recogida de datos de diferentes fuentes, tales como estudios, registros públicos y administrativos;
- » La integración de esos datos en una misma plataforma.

La primera característica importante es su usuario, es decir, el gestor. Un sistema de monitoreo debe producir una información que ayude a la toma de decisiones del gestor, comparando lo planeado con lo realizado. Para ello, se ofrecen las informaciones al órgano central responsable y se almacenan en sistemas de información.

La información producida es muy selectiva, pues se destina a un usuario con intereses específicos. De ese modo, solo se introduce en los sistemas de información lo esencial para el monitoreo de aquella iniciativa específica. Contar con información en exceso puede desviar la atención de lo fundamental y hacer que el gestor se pierda en un laberinto de datos e indicadores. Además, la información debe llegar en un tiempo hábil, pues se destina a corregir la trayectoria de programas sociales y debe ser constantemente actualizada.

Por ejemplo, el Portal de Seguimiento Municipal de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) mantiene un sistema de indicadores que permite consultar información ambiental, económica y social sobre los ODM de todos los municipios brasileños. En esa misma web se encuentra el Sistema de Indicadores Avanzado, que permite monitorear los Indicadores del Milenio.

¿Cuáles son las etapas para montar sistemas de indicadores sociales?

1. Definición de la temática social (salud, educación, empleo, uso del suelo, habitación, actividad económica, movilidad social).
2. Definición de las dimensiones referentes a los temas sociales que deben ser indicadas cuantitativamente.
3. Obtención de los datos brutos a partir de estadísticas públicas u otras fuentes regulares.
4. Combinación de los datos brutos en la formulación de indicadores sociales (tasas, proporciones, medias, distribución por clases, índice).



FUENTE:

BRASIL. Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre; Universidad Federal de Rio Grande do Sul. **Caderno de Estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. Brasília: SAGI; SNAS, 2014.