



*Este es el primer texto de la serie del WWP sobre evaluación de políticas sociales en Brasil. Nuestro foco inicial son las actividades de monitoreo. En los próximos meses, trataremos de las acciones de evaluación. Los textos de esta primera serie son los siguientes:*

- 1) La estructuración del monitoreo y la evaluación en Brasil: la experiencia de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI)*
- 2) El monitoreo y su importancia para la gestión de políticas sociales*
- 3) Cómo se hace en Brasil: principales instrumentos de monitoreo de políticas sociales*
- 4) Monitoreo de grupos tradicionales y específicos por el Registro Único*

La institucionalización de las actividades de monitoreo y evaluación (M&E) ha evolucionado de manera gradual y acumulativa en el ámbito de la administración pública brasileña. Hasta 1980, las actividades de M&E estaban restringidas a las auditorías contables. A partir de 1982, el Tribunal de Cuentas de la Unión instituyó la concepción y la práctica de la auditoría operativa, cuyo objetivo es verificar no solo el cumplimiento de la responsabilidad financiera, sino también evaluar de forma sistemática la eficiencia y eficacia de los programas, proyectos y actividades de los órganos públicos.

La Constitución Federal de 1988 determinó que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial han de mantener, de forma integrada, sistemas de control interno con la finalidad de evaluar el cumplimiento de las metas previstas en el plan de gobierno, además de la ejecución de los programas y de los presupuestos de la Unión.

En 1996, el Gobierno federal lanzó el programa Brasil en Acción, una selección de 42 acciones prioritarias ejecutadas en un régimen especial de monitoreo y gestión con el objetivo de orientar el proceso presupuestario, señalar prioridades, detectar problemas de implementación, crear bases de información para atraer inversores y facilitar alianzas público-privadas. Dicho programa atribuyó a cada acción un gerente que había de acompañar, monitorear y evaluar la ejecución de los emprendimientos. Entre 2000 y 2003, esa organización de gestión se extendió a todos los programas del Gobierno federal.

En la última década han continuado las mejoras en las reglas y parámetros de M&E. En la asistencia social, la creación de un conjunto de normas ha promovido muchos avances en el área del monitoreo y la evaluación. En 2004, la Política Nacional de Asistencia Social destacó la importancia de los ámbitos de la información, el monitoreo y la evaluación de las políticas sociales.

En 2006, una norma del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) instituyó y reguló la Política de Monitoreo y Evaluación. Esa norma define lo siguiente: «Art. 7.º - Se consideran acciones de monitoreo las destinadas al seguimiento de la implementación y ejecución de los programas y acciones, para obtener información con vistas a apoyar en la gestión y la toma de decisiones cotidianas, así como en la identificación precoz de posibles problemas».

## **EL PAPEL DE LA SECRETARÍA DE EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN (SAGI) EN EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES**

La estructuración del sistema brasileño de protección social ha estado marcada por una combinación virtuosa de fortalecimiento de políticas sociales de naturaleza universal — garantizando derechos en las áreas de educación, salud, trabajo y asistencia social — y de creación y

expansión de políticas de desarrollo social de carácter redistributivo, como el Programa Bolsa Familia.

Esa ampliación del alcance y de la escala de las políticas sociales en Brasil ha aumentado la complejidad y profesionalización de la gestión de los programas y servicios públicos, lo cual requiere la incorporación de más información y conocimiento a los procesos decisorios y operativos. Acotar los públicos objetivo, conocer sus características, formular programas y servicios para mitigar problemas sociales específicos, monitorear la implementación y evaluar los resultados son algunas de las actividades que requieren estadísticas completas, registros administrativos fiables y estudios de evaluación más especializados.

Gracias a departamentos de estadísticas, núcleos de información estratégica, institutos de investigación y unidades de monitoreo y evaluación de programas, el sector público brasileño se ha ido estructurando para responder a esas demandas y mejorar de manera consistente la gestión de los programas sociales. En el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), la fórmula institucional escogida fue una secretaría nacional: la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI), instituida desde la creación del Ministerio en 2004.

A lo largo de este tiempo, la SAGI ha venido acompañando la ampliación de la agenda de actuación del Ministerio, produciendo y sistematizando datos y análisis que apoyen la mejora de la formulación y gestión de políticas y programas sociales. Se pretende compartir esos aportes con la población, el mundo académico y los técnicos y gestores de los tres niveles de gobierno que participan en la operacionalización del Programa Bolsa Familia, en los servicios del Sistema Único de Asistencia Social, en la implementación de las acciones del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y en las iniciativas del Plan Brasil Sin Miseria.

Ese esfuerzo permite que la SAGI ofrezca un conjunto diverso de productos, ajustados al nivel de madurez de los programas y a la complejidad operativa, como las herramientas de información destinadas a la organización y la oferta de datos en internet, paneles de indicadores de monitoreo de programas, investigaciones de evaluación y estudios sobre aspectos específicos de la operación de los programas del Ministerio.

Como se muestra en la siguiente figura, la SAGI desarrolla 25 productos diferentes. Reconociendo que buena parte del éxito de la implementación de un programa se debe al nivel de compromiso y comprensión de los agentes operadores en torno a los objetivos, el público objetivo y los procesos de trabajo sobre la producción de los servicios y acciones, la SAGI también realiza cada vez más cursos de capacitación y desarrolla productos sobre los diversos temas del Ministerio, distribuidos de forma impresa y digital.

Servicios de organización de datos	Herramientas de consulta de datos y mapas	Aplicaciones para tabulación personalizada	Aplicaciones para extracción e introducción de datos operativos	Portales de información con funciones diversas
Informes automatizados de información	Cartografía de flujos, procesos y arreglos operativos de programas	Indicadores de Programas y de Coyuntura Social	Indicadores resultantes de la integración de bases de datos administrativos	Paneles de Monitoreo Analíticos de Programas
Recopilación de datos por internet	Estudios de evaluación de datos de naturaleza exploratoria	Estudios de evaluación cuantitativos y de impacto	Estudios de evaluación diagnóstica, de implementación y de resultados	Estudios de evaluación con bases de datos integrados – transversal y longitudinal
Estudios técnicos, recopilaciones y metaevaluaciones	Estudios de evaluación con bases de datos secundarias	Publicaciones digitales e impresas	Revistas seriadas, libros, resúmenes ejecutivos y microdatos de estudios	Prospección de demandas de formación y cualificación en Programas y Servicios
Oferta de Capacitaciones para servicios. Presencial o a distancia	Planificación de Programa de Formación en Políticas y Programas	Desarrollo de Material didáctico e institucional	Documentación de programas y prospección de experiencias	Cooperación técnica subnacional e internacional



Información, conocimiento e instrumentos para la mejora del diseño y la gestión de políticas y programas del MDS



Esa creciente oferta de productos, estudios y servicios de la Secretaría sólo es posible gracias a que la SAGI cuenta con un equipo dinámico y multidisciplinario, con estadísticos, sociólogos, economistas, pedagogos, profesionales de la comunicación, de las tecnologías de la información y consultores especializados. Mediante estudios, interfaces electrónicas, paneles de monitoreo y cursos, el equipo de la SAGI apoya a los técnicos y gestores de las tres esferas de gobierno de cara a la gestión y el perfeccionamiento de los programas del MDS.

Para estudios más pormenorizados y que exijan más tiempo de campo, la SAGI contrata a consultores e instituciones de investigación públicas o privadas. Entre 2004 y 2014, la SAGI contrató 189 estudios de evaluación sobre las diversas políticas, programas, servicios y acciones del MDS. La contratación de instituciones de investigación conllevó beneficios de escala, de calidad y de diversidad metodológica.

Aunque sean contratados, los estudios son supervisados por la SAGI, con lo que se consolida un modelo mixto de evaluación, que combina las ventajas de una evaluación externa, en lo referente a la independencia, con los beneficios del dominio técnico y del conocimiento sobre los programas y acciones característicos de una evaluación interna.

**Las actividades de monitoreo** fueron potenciadas en la SAGI con la creación del Departamento de Monitoreo en 2010, a partir del reconocimiento de la necesidad de trabajar analíticamente con la información generada tanto por los sistemas de gestión del Ministerio como con el resto de información procedente del Sistema Estadístico Nacional.

Con el aumento de la cantidad y de la complejidad de los programas sociales en el transcurso de los últimos años, el Departamento de Monitoreo asumió la responsabilidad de generar indicadores de monitoreo específicos y periódicos para el seguimiento de las actividades involucradas en los diferentes programas. Para crear las herramientas de monitoreo, el Departamento siguió preceptos importantes tanto para escoger sus indicadores como para organizarlos y presentarlos (véase el Cuadro 1).

#### **Cuadro 1: Lecciones aprendidas para la elección de indicadores de monitoreo**

- » El conjunto de indicadores no ha de pretender ser exhaustivo y debe presentar de manera equilibrada las dimensiones de la exclusión social (salud, educación, vivienda, etc.). Un conjunto muy amplio de indicadores lleva a perder objetividad, transparencia y credibilidad.
- » Los indicadores deben tener una interpretación normativa claramente definida (para monitorear la exclusión social, la tasa de desempleo cumple ese requisito; en cambio, un indicador de productividad del trabajo, no lo hace).
- » Los indicadores deben ser mutuamente consistentes, es decir, no deben sugerir tendencias inconsistentes (indicadores de desigualdad como el índice de Gini y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) pueden tener comportamientos diferentes a lo largo del tiempo, ya que miden aspectos distributivos distintos).
- » Los indicadores deben ser inteligibles y accesibles para toda la sociedad. Son preferibles las medidas simples, de fácil comprensión.

El Departamento de Monitoreo es la unidad responsable del monitoreo de los programas del MDS y es central en la construcción de la estrategia de monitoreo analítico del Plan Brasil Sin Miseria, en cooperación con la Secretaría Extraordinaria de Superación de la Extrema Pobreza (SESEP). Valiéndose de diferentes fuentes de datos — Censos Demográficos, ediciones de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios, Registro Único, registros de programas sociales — y diversos procedimientos estadísticos y de integración de datos, el Departamento trabaja con un amplio conjunto de indicadores, que permiten a los gestores de los tres niveles de gobierno seguir las acciones del Plan con un alto grado de detalle temático y geográfico, según se muestra en el Cuadro 2.

---

### Fuentes de datos

Caixa Econômica Federal, Registro Único para Programas Sociales (CadÚnico)

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, Censo Demográfico

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD)

Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira, Censo Escolar

Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Censo del Sistema Único de Asistencia Social (Censo SUAS)

Ministerio de Salud, Sistema de Información sobre Nacidos Vivos (Sinasc)

Ministerio de Salud, Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (Sisvan)

---

Un sistema de monitoreo se vale del sistema o sistemas de gestión de los programas para buscar información, integrarla según unidades de referencia común (municipio, escuela, etc.), sintetizarla en indicadores y conferirle un significado analítico. Al presentar informaciones sintetizadas en forma de indicadores — que pueden ser analizados por periodos temporales, regiones y públicos objetivo, o que pueden compararse respecto a las metas esperadas —, los sistemas de monitoreo permiten al gestor evaluar si los diversos procesos y las incontables actividades que están bajo su coordinación están yendo en el sentido esperado. **Así pues, un sistema de monitoreo no es un conjunto exhaustivo de medidas desarticuladas, sino una selección de indicadores de los procesos y las acciones más importantes.**

## ¿Cómo es el trabajo técnico de monitoreo de la SAGI?

Partiendo de la arquitectura de la base de datos presente en la **Matriz de Información Social**<sup>1</sup> de la SAGI, el Departamento de Monitoreo construyó una base de datos ampliada en su estructura de tablas en que se pueden consultar los indicadores desde la escala nacional, pasando por la estatal y hasta la municipal. Además, desarrolló una metodología de extracción, generación y carga de indicadores que permite una interacción accesible e inteligible a sus técnicos en las rutinas de alimentación de la base de datos, lo que, en consecuencia, hizo más eficiente el análisis del contenido y la pertinencia de los indicadores en las aplicaciones de monitoreo.

Una vez definido el referente teórico, se fijaron en la concepción y el desarrollo de la estrategia de monitoreo del Departamento, comenzando por la definición de la estructura/arquitectura de la base de datos en cuanto a los marcos temporales y territoriales de los indicadores que

<sup>1</sup> La Matriz de Información Social (MI Social) es una herramienta de gestión de la información que reúne una serie de aplicaciones que permiten monitorear los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre mediante datos e indicadores de gestión. Ofrece datos e indicadores sociales específicos de estados, municipios y determinadas regiones. Además de asegurar transparencia a la actuación del MDS, sus informaciones resultan estratégicas para la toma de decisiones en el ámbito del Ministerio. Los datos pueden consultarse en forma de hojas de cálculo electrónicas, informes, tablas, gráficos y mapas, todos ellos exportables para aplicaciones de Office.

iban a formarla; en segundo lugar, en la definición de una metodología de documentación sintética y accesible de los metadatos<sup>2</sup> y, por último, en el establecimiento del mantenimiento de la memoria de las rutinas de extracción, construcción y carga de indicadores con el fin de lograr su actualización.

La gestión de la base de datos se realiza mediante una aplicación de gestión/documentación de metadatos y carga de datos. En la aplicación, las variables están distribuidas en tablas y estas están documentadas en formularios compuestos por los datos sobre tema, periodicidad, unidad de análisis, fuente, descripción, observaciones adicionales, agregaciones temporales, territoriales y categoría de las variables.

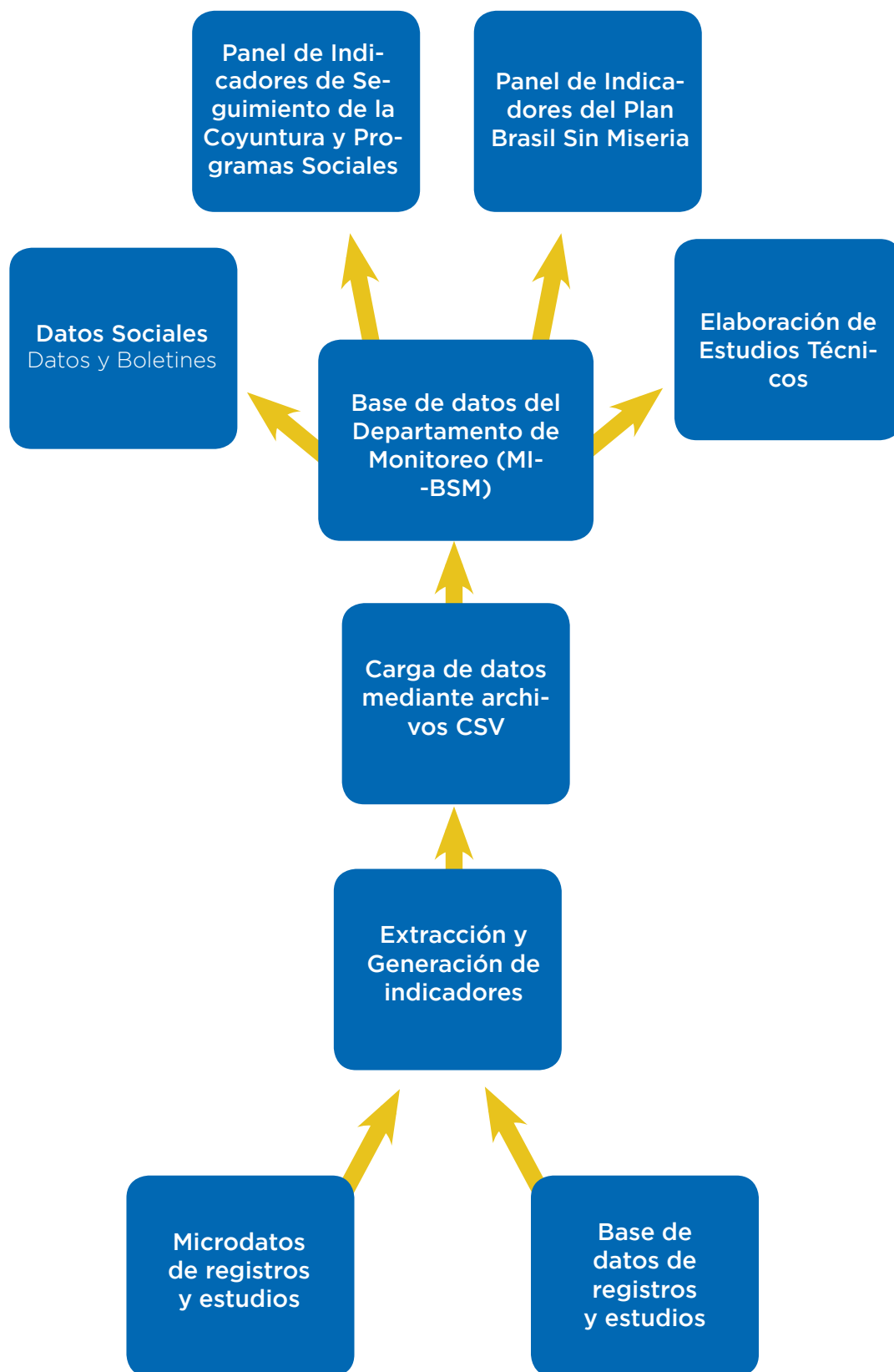
El proceso de carga de los datos se realiza mediante archivos de texto (con valores separados por comas, con extensión *csv*), compuestos por columnas con el código de las unidades territoriales utilizadas por el IBGE, el mes, el año y las variables de la tabla. Cada tabla tiene su respectivo archivo de texto y la aplicación refleja esas informaciones en la base de datos que está en formato. De esa manera, toda la interacción de los técnicos del Departamento con las actividades de carga de datos puede hacerse mediante programas lectores de hojas de cálculo (como *Excel*, *Open Office*, *Numbers*, etc.). Por último, la aplicación tiene un módulo de visualización de la tabla con funciones de generación de gráficos y extracción de hojas de cálculo.

Definida la arquitectura de la base de datos y los procedimientos para su alimentación, cada tabla de la base tiene su respectiva documentación sobre los procedimientos de la rutina de extracción y cálculo de sus indicadores o variables. Esas rutinas se elaboraran a partir de los microdatos de los registros o investigaciones o extrayendo indicadores ya calculados por las instituciones productoras en sus canales oficiales de difusión.

Las rutinas realizadas con los microdatos se documentan en textos con carácter explicativo que definen las etapas del proceso y la localización física de los archivos en los ordenadores del Departamento, así como en scripts/sintaxis de programación de aplicaciones de programas de estadística.

La Figura 1 muestra el proceso de producción de información del Departamento de Monitoreo. Actualmente, el banco cuenta con más de 1500 variables procedentes de diversos registros administrativos de programas y de estudios del Sistema Estadístico Nacional.

<sup>2</sup> Metadata can basically be defined as "data that describe data", i.e. useful data for identifying, locating, understanding and managing data (IBGE, 2015)



## Fontes:

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.

Boletín Especial «10 anos SAGI», escrito por el secretario de Evaluación y Gestión de la Información del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Paulo de Martino Jannuzzi, y por la secretaria adjunta, Paula Montagner.

Versión para lectura: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Boletim%20SAGI%2010%20anos\\_sem%20marcas%20versao%20visulizacao.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Boletim%20SAGI%2010%20anos_sem%20marcas%20versao%20visulizacao.pdf)

Estudio Técnico n.º 19/2014, *Subsídios para discussão do Seminário Registros Administrativos e Pesquisas Amostrais Complexas*, revisado y corregido por el secretario de Evaluación y Gestión de la Información del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Paulo de Martino Jannuzzi.

Versión en inglés: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/estudos\\_tecnicos/pdf/92.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/92.pdf)

Versión en portugués: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/estudos\\_tecnicos/pdf/89.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/89.pdf)