WWP WORLD WITHOUT POVERTY
MUNDO SEM POBREZA
INICIATIVA BRASILEIRA DE APRENDIZAGEM

EL CENSO DEL SISTEMA ÚNICO DE ASISTENCIA SOCIAL (CENSO SUAS)

Contexto de la creación de la herramienta

El Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) es un sistema público que organiza y financia los servicios socioasistenciales en Brasil, a partir de un modelo de gestión participativo y descentralizado. Lanzado en 2005, su objetivo es garantizar la protección social de las familias y las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

De 2004 a 2007, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) estimuló la adhesión de los estados y municipios al SUAS y transfirió un gran aporte de recursos para la expansión de los servicios socioasistenciales. En 2007, el 98% de los municipios brasileños habían adherido al SUAS.

La acelerada expansión del SUAS pasó a exigir el fortalecimiento del monitoreo y la producción de informaciones para la toma de decisiones sobre los rumbos a seguir. Hasta 2007, no había informaciones sobre el volumen, el tipo y la calidad de los servicios ofrecidos. La necesidad de estructurar un proceso para seguir y monitorear la efectividad de la aplicación de los recursos federales y la calidad de la oferta de los servicios socioasistenciales fue el catalizador de la implementación del Censo SUAS, como se verá a continuación.

¿Qué es el Censo SUAS?

El Censo SUAS es un proceso de recolección de datos mediante un formulario electrónico que rellenan las secretarías y los consejos de asistencia social. Su objetivo es producir informaciones sobre las estructuras físicas y de gestión, los recursos humanos y la oferta de servicios y beneficios que ofrecen los distintos servicios de asistencia social[1].

Realizado anualmente desde 2007, el Censo SUAS es una acción integrada entre la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS) y la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) del MDS. La SAGI se ocupó del diseño de herramientas para la recolección, el análisis, el tratamiento y la difusión de las informaciones, mientras que la SNAS trabajó en la definición de temas y en la elaboración de las preguntas de los cuestionarios, así como en la movilización de los estados y municipios.

La inclusión del tema en la agenda prioritaria del MDS reforzó la participación de los asociados municipales y estatales en el proceso, produciendo en poco tiempo resultados fiables y de amplio alcance.

El Censo SUAS puede considerarse un caso de «monitoreo sin datos», o sea, fue necesario crear una estrategia de recolección de datos, pues en 2006 se ignoraba dónde estaban ubicados los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS)[2]. La información disponible por aquel entonces era el número de tales unidades por municipio. Era necesario hacer un levantamiento de la infraestructura, de las condiciones de trabajo de los profesionales de los CRAS y de qué servicios se ofrecían.

1 Vea más información acerca del Censo SUAS en: http://www.mds.gov.br/sagi. En la pestaña «Gestão SUAS» se puede acceder a todos los censos y aplicaciones desarrolladas a partir de él.

2 Los CRAS son unidades públicas de asistencia social cuya función consiste en organizar y ofrecer los servicios de Protección Social Básica a las familias y a los individuos en los municipios.

En un primer momento fue asimismo necesario entender los motivos para que algunos de esos centros no estuvieran en funcionamiento, puesto que se habían enviado recursos económicos para ello. Fue el momento de diseñar la línea de base para el proceso de monitoreo.

El proceso de construcción del Censo SUAS alcanzó su madurez con la incorporación de nuevos cuestionarios para la recolección de informaciones sobre órganos gestores, consejos y entidades privadas de asistencia social en 2010, como ilustra la tabla 1.

Tabla 1: Relación de cuestionarios aplicados y número de cuestionarios cumplimentados en el Censo SUAS

Tipo de cuestionario	Cantidad de los cuestionarios cumplimentados								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Órganos gestores municipales de la Asistencia Social				5.488	5.409	5.315	5.442	5.520	x
Órganos gestores de la Asistencia Social estatales y del Distrito Federal				27	26	27	26	26	x
Consejos Municipales de Asistencia Social (CMAS)				5.246	5.237	5.197	5.269	5.366	x
Consejos de Asistencia Social estatales y del Distrito Federal				27	27	27	26	26	x
Entidades de la red privada de Asistencia Social (concertadas)				9.398	10.265				
Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS)	4.195	5.142	5.798	6.801	7.480	7.725	7.883	8.088	x
Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS)		982	1.224	1.590	2.109	2.167	2.249	2.372	x
Centro de Referencia Especializado para la Población en Situación de Calle (Centro POP)						105	131	215	x
Centros de Acogida destinados a diversos públicos						4.360	4.423	5.184	x
Unidades que ofrecen los Servicios de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (excepto CRAS)								7.882	x
Servicio de Protección Social Especial para las Personas con Discapacidad, Personas Mayores y sus Familias								7.882	x

* En la época en que se elaboró este texto, el Censo SUAS de 2015 estaba en proceso de recolección de datos.

En 2010, el 99 % de los municipios cumplimentaron 28 519 cuestionarios[3]. Cada año fue creciendo la participación y la cantidad de cuestionarios disponibles: **en 2014, se recogieron unos 35 000 cuestionarios, y las bases de datos sumaban más de 4000 variables.** Así, la asistencia social mejoró el proceso de toma de decisiones, expandiendo la red y la cobertura de los servicios. Los indicadores filtrados basados en el Censo SUAS fortalecieron los procesos de planificación para la mejora de la gestión y el control social del SUAS.

Cómo funciona el Censo SUAS

Una vez al año, el sistema en línea del Censo SUAS se abre para que los gestores estatales y municipales, los responsables de consejos y entidades privadas de asistencia social rellenen las informaciones solicitadas. Se da, de media, un plazo de dos meses para responder a los cuestionarios, siempre en el segundo semestre.

El MDS examina, sistematiza y analiza las informaciones registradas, que sirven para la planificación de las actividades y para el monitoreo en las tres esferas de gobierno. Tras el análisis de los datos, el MDS inicia el proceso de revisión de los cuestionarios, que tiene en cuenta los resultados de los años anteriores y los asuntos que están en la agenda de la asistencia social en ese momento.

Es importante destacar que la recogida de datos para el Censo SUAS es un trabajo conjunto con otras secretarías del MDS y con los gestores municipales y estatales. No se trata simplemente de obtener los formularios electrónicos cumplimentados, sino de procesos colectivos de construcción, monitoreo y distribución de informaciones para la mejora de la política de asistencia social.

Los cuestionarios se organizan en bloques temáticos, cuyos contenidos tratan de conocer características de la gestión y del control social, de la estructura física, de los servicios ofrecidos, de los públicos atendidos y de los recursos humanos. Cada año, parte de las preguntas de los cuestionarios se sustituye en función de los intereses prioritarios de la política socioasistencial. El proceso es abierto, y permite incluir nuevas preguntas y produce indicadores para la comparabilidad temporal de los resultados. Con eso, es posible seguir la evolución de la política y de los servicios a lo largo del tiempo.

Tras el periodo de recogida de datos, se elaboran informes sintéticos y analíticos que sirven de apoyo en la toma de decisiones del MDS. **Las informaciones y los indicadores producidos con base en los datos del Censo SUAS han dado apoyo a los procesos de negociación con estados y municipios en relación con el reparto de recursos y los compromisos para la mejora de la calidad de los servicios socioasistenciales.**

El lanzamiento del cuestionario electrónico es simultáneo al monitoreo, que permite seguir, mediante teléfono celular o computador, la cumplimentación de todos los cuestionarios y alertar a los gestores en relación con eventuales retrasos.

El Censo SUAS de 2014 recolectó informaciones del 99 % de los órganos municipales y del 96 % de los órganos estatales de la asistencia social. La tabla 1 (en la página anterior) presenta los datos de cumplimentación del Censo SUAS de 2007 a 2014. Esas informaciones ilustran la dimensión del trabajo: el número de asociados movilizados en la cumplimentación de informaciones y la cantidad de datos recolectados que se utilizarán en acciones destinadas al fortalecimiento de la política de asistencia social en Brasil.

3 En 2014, 37 municipios aún no habían adherido al SUAS, por lo que no respondieron al Censo SUAS.

Las herramientas de gestión de la información se desarrollan internamente en la SAGI, gracias a un equipo multidisciplinar de programadores, estadísticos, ingenieros y otros profesionales. El equipo de la SNAS también tiene carácter multidisciplinar, e incluye a sociólogos, asistentes sociales, economistas, psicólogos, etc. **En 2010, 42 profesionales participaron directamente en la realización del Censo en el MDS. Con los años se observó la necesidad de concentrar en puntos focales los elementos críticos del proceso de recopilación electrónica de los datos. Los principales elementos del proceso son la elaboración de las preguntas, la construcción y el monitoreo del cuestionario electrónico. Mientras que los gestores de la asistencia social son los encargados de formular las preguntas, el trabajo de programación del Censo SUAS está concentrado actualmente en solo tres personas[4].** Por otro lado, el número de colaboradores para elaborar los cuestionarios y analizar los datos recopilados crece cada año. Eso se debe al aumento del número de cuestionarios y al interés creciente en el Censo SUAS, cuya consistencia y reconocimiento no cesan de crecer en cuanto elemento estratégico de apoyo a la gestión del SUAS.

El desarrollo y la implementación del Censo SUAS se llevan a cabo con recursos humanos, financieros y tecnológicos del MDS. No hay una acción presupuestaria específica para la financiación del Censo: se trata de una actividad continuada, incorporada a las rutinas de trabajo del Ministerio.

En 2014, el Censo SUAS movilizó a más de 35 000 operarios de la red de asistencia social en los gobiernos municipales y estatales, en los consejos y en la red privada. Para monitorear la iniciativa, se ofrecen herramientas de visualización de los datos y de los accesos a la aplicación del Censo SUAS, que permiten seguir en tiempo real la cumplimentación de los cuestionarios. De esa manera, el equipo del gobierno federal identifica problemas y realiza de cara a los estados tareas de movilización y orientación, con el fin de ampliar la adhesión y la calidad de los datos informados. Las secretarías estatales actúan de forma similar ante los municipios. Se observa que las acciones de monitoreo basadas en el Censo SUAS han ocasionado la expansión planeada y la mejora gradual de los servicios socioasistenciales.

En 2014, los registros del Censo SUAS incluían 8088 CRAS, 2372 CREAS, 215 Centros POP, 5182 Unidades de Acogida y 7882 Centros de Convivencia[5]. El Censo SUAS goza de reconocimiento como instrumento para la mejora de la gestión del SUAS y fue una de las iniciativas premiadas en 2011 en el Concurso de Innovación de la Gestión Pública Federal, promovido por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)[6].

4 En los comienzos del Censo SUAS muchas personas discutían y planteaban sugerencias. Actualmente, solo las personas que realmente trabajan en el proceso participan en el Censo SUAS.

5 El Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS) es la puerta de entrada de la asistencia social en Brasil. Son lugares públicos, situados en áreas de vulnerabilidad social, donde se ofrecen los servicios socioasistenciales básicos. El Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS) presta servicios a familias y personas que están en situación de riesgo social o cuyos derechos han sido violados. Los Centros de Referencia Especializados para la Población en Situación de Calle (Centros POP) realizan atenciones individuales, talleres y actividades de socialización para las personas en situación de calle. Las Unidades de Acogida ofrecen protección a individuos y familias que están en situación de abandono y violación de derechos, y hacen las veces de vivienda provisional. Los Centros de Convivencia desarrollan actividades culturales y deportivas, con el fin de fortalecer las relaciones familiares y comunitarias. 6 Desde 1996, o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal é promovido anualmente pela ENAP, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A premiação valoriza as equipes de servidores públicos que se dedicam a repensar atividades cotidianas por meio de inovações que gerem melhoria na gestão das organizações e políticas públicas, contribuam para o aumento da qualidade dos serviços prestados à população e tornem mais eficientes as respostas do Estado diante das demandas da sociedade.

6 Desde 1996, la ENAP, en asociación con el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, organiza anualmente el Concurso de Innovación en la Gestión Pública Federal. La premiación valora los equipos de funcionarios que se dedican a replantear actividades cotidianas mediante innovaciones que generen mejoras en la gestión de las organizaciones y políticas públicas, contribuyan al aumento de la calidad de los servicios prestados a la población y hagan más eficientes las respuestas del Estado ante las demandas de la sociedad.

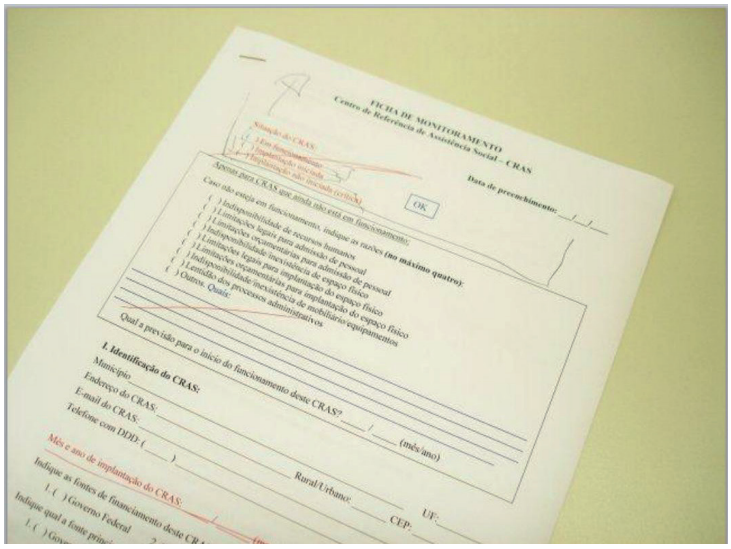
El proceso de construcción de la herramienta

Un desafío que se le plantea a la SAGI es hacer que la información sea utilizada por todos los participantes del proceso, en la planificación de la expansión de los centros de atención basada en las informaciones recolectadas en los Censos, y también por estados, municipios, consejos y entidades privadas de asistencia social.

El desafío inicial de la gestión de la información para la construcción del Censo SUAS consistía en limitar las preguntas que los gestores deseaban incluir en el instrumento de recolección de datos. Los gestores deseaban saber de todo, pero no había claridad sobre qué hacer con las respuestas. Una vez que se limitaron las cuestiones, se concluyó un primer instrumento para crear una línea de base para el monitoreo de los CRAS, denominado Cuestionario de Monitoreo del CRAS[7].

La figura 1 presenta la versión liberada para el desarrollo del instrumento electrónico. La SAGI pasó entonces a trabajar en la concepción de la estructura de datos para almacenar las informaciones contenidas en el cuestionario, con la filosofía de que una estructura de datos bien construida es la que permite recuperar la información de modo eficiente. Utilizando la teoría de base de datos relacional, se realizó el proceso de normalización de las informaciones. Dicho proceso consiste en una serie de pasos en el proyecto de una base de datos para permitir el almacenamiento consistente y un rápido acceso a los datos. Esos pasos reducen la redundancia de datos y la posibilidad de que los datos se vuelvan inconsistentes (Normalização dos Dados, 2013).

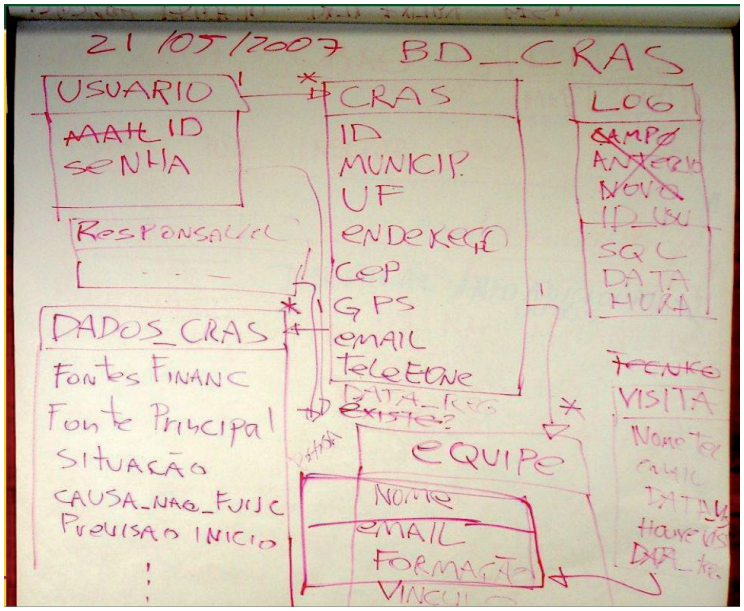
Figura 1: Versión impresa del cuestionario de monitoreo del CRAS



El cuestionario del Censo SUAS se dividió en datos de las unidades de asistencia social, datos de recursos humanos, datos administrativos, entre otros. La figura 2 presenta uno de los borradores elaborados durante el proceso de desarrollo: se necesitaron muchas horas analizando el cuestionario para evaluar las preguntas y, principalmente, agruparlas en tablas.

Fue necesario crear un *Modelo de entidad y relaciones* para identificar las entidades implicadas en el cuestionario y mapear sus relaciones. Por ejemplo, se decidió que debería haber una entidad definida como CRAS, con unos atributos para caracterizarla, como dirección, correo electrónico, municipio, código postal, estado, teléfono, GPS. Otra entidad definida fue el EQUIPO que trabaja en el CRAS, con sus atributos: nombre, fecha de nacimiento, CPF[8], cargo, función. La relación entre la entidad CRAS y EQUIPO sería de 1:N (uno para n), o sea, en un CRAS determinado había n personas miembros del equipo. Así, se detallaron la cantidad de entidades y las relaciones entre ellas. Al final del proceso, cada entidad se transformaría en una tabla en el sistema gestor de base de datos.

Figura 2: Representação da normalização do Questionário de Monitoramento do CRAS (maio de 2007)



8 El CPF (Registro de Personas Físicas) es un registro de la Agencia Tributaria de Brasil en que cualquier persona, independientemente de su edad o nacionalidad, puede inscribirse una única vez. Cada persona es identificada por una inscripción con 11 números (con un dígito verificador).

Tras elaborar el modelo, se presentó el resultado a los responsables del proyecto y se realizaron algunos cambios en el contenido de las preguntas y en el orden de su presentación. Algunas cuestiones se suprimieron y otras se añadieron.

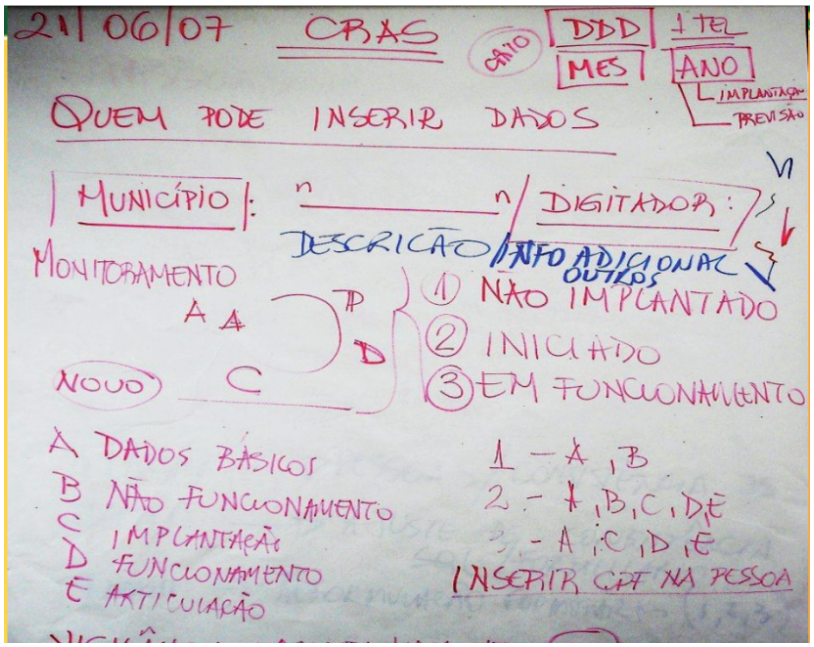
El protocolo enseñado en las escuelas de base de datos e ingeniería de software (proyecto de modelo relacional de datos, diagramas de entidad y relación, modelo lógico de datos, diagramas de casos y usos) no tenía la flexibilidad necesaria para el Censo SUAS. El primer trabajo desarrollado, ilustrado por la figura 2, fue descartado tras ese «choque con la realidad», y la estrategia para almacenar las preguntas del Cuestionario de Monitoreo del CRAS tuvieron que ser modificadas para contemplar las constantes alteraciones en los cuestionarios que solicitaban los gestores de la asistencia social.

Tras muchos debates y reflexiones sobre la mejor forma de almacenar las informaciones de un instrumento de recogida de datos que está en constante debate y ajuste, se llegó a la conclusión de que el problema se restringía a almacenar un conjunto de preguntas y respuestas, o sea, se disminuye la estructura utilizada para almacenar los datos, restringiéndose a algunas tablas, CRAS con algunos atributos mínimos (municipio, dirección, correo electrónico, teléfono) e ITEM_QUEST con cinco campos, según se observa en la tabla 2 y la figura 3.

Tabela 2: Campos de la tabla ITEM_QUEST utilizada para almacenar las respuestas

Campo	Descripción
id_cas	Identificador único del CRAS
pergunta	Pregunta que se debe responder
resposta	Respuesta dada por el usuario
usuario	Usuario que responde a la pregunta
data_reg	Fecha de registro de la respuesta

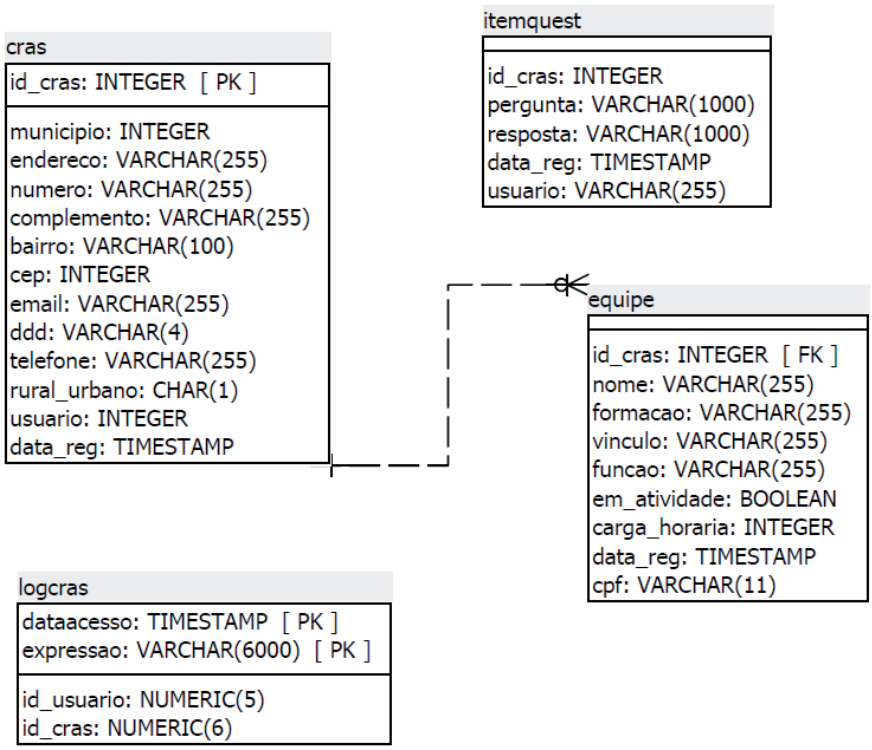
Figura 3: Solución adoptada para almacenar la estructura del Cuestionario de Monitoreo del CRAS



Esta simplificación facilitó el trabajo, pues mientras seguía el debate sobre el contenido del cuestionario, fue posible trabajar en la elaboración de la estructura del instrumento de recolección de datos. Haciendo una analogía con el proceso de construcción de una casa, mientras se definía el formato de la casa, decoración y otros aspectos, otro equipo comenzaba el trabajo de construcción. Pero ¿cómo es posible iniciar la construcción de una casa sin su definición? Por la creación de estructuras de las partes que vayan a formar parte de la casa, o sea, independientemente del formato de la casa, es necesario tener ladrillos, vigas, cemento, etc.

Pasos para construir una estructura de almacenamiento y recuperación de informaciones independientemente del formato de la pregunta y de la cantidad de respuestas. A medida que el debate definía el texto de las preguntas y el orden de las respuestas, la estructura de datos desarrollada debía ser capaz de aceptar esos cambios y recuperar las informaciones incluidas por los gestores municipales y estatales (figura 4).

Figura 4: Diagrama de Entidades y Relaciones utilizado en el CRAS 2007



Considerando las preguntas 1 y 10 que constan en el Cuestionario de Monitoreo CRAS 2007 (figura 5), su forma de almacenamiento se representa en la figura 6, en que en el campo «pergunta» se almacena una palabra clave que representa la pregunta y en el campo «resposta» se almacena la respuesta que consta en el formulario del usuario. Esa solución no es recomendada por los autores de libros sobre el proyecto de base de datos, pues no se estandarizan las informaciones, pero sí que se almacenan repetidamente textos que podrían estar mejor codificados.

Sin embargo, ese planteamiento se justifica para atender a la gran solicitud de cambios en los textos tanto de las preguntas como de las respuestas a lo largo del desarrollo del Censo SUAS. Para la pregunta "1. Indique las fuentes de financiación de este CRAS:" se utilizó la palabra clave "fonte_financiamento" ("fuente_financiación") y para la pregunta "10. Indique los elementos que había en el CRAS:" se utilizó la palabra clave "items_existentes" (elementos existentes) (6).

Figura 5: Parte del Cuestionario de Monitoreo del CRAS 2007

1	( ) Indique las fuentes de financiación de este CRAS:
1.	( ) Gobierno federal
2.	( ) Gobierno estatal
3.	( ) Gobierno municipal
.....	
10.	**Indique los elementos que hay en el CRAS:**
1.	( ) Espacio de recepción
2.	( ) Sala para entrevista para atención individual
3.	( ) Salón para reunión con grupos de familias
4.	( ) Sala para el equipo técnico y coordinación
5.	( ) Cuarto de baño
6.	( ) Cocina
7.	( ) Almacén
8.	( ) Espacio socioeducativo y de convivencia para grupos
9.	( ) Condiciones de accesibilidad para ancianos y personas con discapacidad
10.	( ) Teléfono
11.	( ) Computador
12	( ) Acceso a internet

Figura 6: Ejemplo de uso de la tabla itemquest

	id_cras integer	pergunta character varying(255)	resposta character varying(255)	data_reg timestamp with time zone
1	180	fonte_financiamento	federal	2007-07-25 12:47:27.86497-
2	180	fonte_financiamento	municipal	2007-07-25 12:47:27.919281
3	180	levantamento_vulnerabilidade	Dados do Cadastro Único	2007-07-25 12:47:27.972473
4	180	levantamento_vulnerabilidade	Dados sobre os beneficiários do BPC	2007-07-25 12:47:28.029095
5	180	itens_existentes	Local para recepção	2007-07-25 12:47:28.089359
6	180	itens_existentes	Sala para a equipe técnica e coordenação	2007-07-25 12:47:28.161888
7	180	itens_existentes	Banheiro	2007-07-25 12:47:28.225407
8	180	itens_existentes	Telefone	2007-07-25 12:47:28.27968-
9	180	itens_existentes	Computador	2007-07-25 12:47:28.334065
10	180	itens_existentes	Acesso a Internet	2007-07-25 12:47:28.388244
11	180	comunidades_especificas	Atende outras populações tradicionais e específicas	2007-07-25 12:47:28.448535
12	180	vigilancia_social	famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família	2007-07-25 12:47:28.525297
13	180	vigilancia_social	indivíduos sem documentação civil	2007-07-25 12:47:28.576613
14	180	vigilancia_social	famílias com pessoa idosa dependente beneficiária do BPC	2007-07-25 12:47:28.618806
15	180	vigilancia_social	famílias com pessoa deficiente beneficiária do BPC	2007-07-25 12:47:28.679085
16	180	vigilancia_social	famílias com ocorrência de fragilização ou rompimento de vínculo	2007-07-25 12:47:28.733473
17	180	vigilancia_social	rede de serviços locais (assistência social, educação, saúde, etc)	2007-07-25 12:47:28.858092
18	180	atividades_realizadas	Recepção e acolhida	2007-07-25 12:47:28.912256
19	180	atividades_realizadas	Reuniões	2007-07-25 12:47:28.954507
20	180	atividades_realizadas	Acompanhamento de famílias	2007-07-25 12:47:29.008644
21	180	atividades_realizadas	Acompanhamento de indivíduos	2007-07-25 12:47:29.062878
22	180	atividades_realizadas	Visitas Domiciliares	2007-07-25 12:47:29.117214
23	180	atividades_realizadas	Grupo/oficina de convivência e atividades sócio-educativas com fam	2007-07-25 12:47:29.1894-0
24	180	atividades_realizadas	Palestras	2007-07-25 12:47:29.249675
25	180	atividades_realizadas	Ações de capacitação e de inserção produtiva	2007-07-25 12:47:29.304065
26	180	atividades_realizadas	Encaminhamento de famílias ou indivíduos	2007-07-25 12:47:29.373458
27	180	atividades_realizadas	Encaminhamento para inserção de famílias no Cadastro Único	2007-07-25 12:47:29.453202
28	180	atividades_realizadas	Inserção de famílias no Cadastro Único	2007-07-25 12:47:29.501526
29	180	atividades_realizadas	Orientação/acompanhamento para inserção do BPC	2007-07-25 12:47:29.561588
30	180	articulacao em rede	Demais unidades da Rede de Proteção Social Básica	2007-07-25 12:47:29.603824

Otro frente de trabajo importante fue definir la forma de registrar a los usuarios autorizados a introducir los datos de los CRAS en cada uno de los 5570 municipios. Partiendo del presupuesto de que el proceso debería estar totalmente descentralizado, se creó un mecanismo en que el usuario se habilitaría mediante la cumplimentación de un registro y la comunicación/atribución de autorización de acceso se haría por correo electrónico. Hubo que superar algunas barreras para conseguir hacer que esos sistemas pudieran enviar correos electrónicos: el área de TI del MDS no aceptaba que otra coordinación pudiera desarrollar sistemas informáticos y no permitía que la SAGI accediera al servicio de correo electrónico. Hubo una oposición técnica y política para conseguir la autorización y la configuración del acceso.

Una semana antes del lanzamiento de la herramienta, se determinó que el instrumento de recolección de datos debería integrarse en otro registro, el CADSUAS/SUASWEB (Registro del Sistema Único de Asistencia Social). En aquella época, tal registro no era conocido por el equipo de desarrollo de la SAGI. Fue necesario establecer contacto con uno de los programadores que se ocuparon del desarrollo del CADSUAS, que vio la posibilidad de abrir una consulta a la base de datos del sistema que estaba en el Sistema Gestor de Base de datos (SGBD) ORACLE, donde sería posible la autentificación de los usuarios que accederían al cuestionario. Los cuestionarios se almacenaron en SGBD POSTGRESQL, siendo necesario consultar los usuarios en la base de datos ORACLE. En dos días intensos de trabajo, fue posible integrar los cuestionarios a los usuarios registrados en el CADSUAS. De esa manera, se descartó la solución de registro y comunicación de los usuarios del sistema mediante correo electrónico[9]. Incluso con esos cambios intempestivos, el Cuestionario de Monitoreo del CRAS se lanzó a tiempo, con éxito. Este episodio ilustra la importancia de tener flexibilidad en la solución de TI en el ámbito gubernamental, en que todo se cambia de modo imprevisible.

En la primera versión fue posible registrar 4182 CRAS de 3151 municipios, 3947 de ellos en funcionamiento y 235 en implantación. El éxito en la cantidad de respuestas registradas no se debió solamente al instrumento electrónico de recolección de datos, sino también a la articulación y movilización de las personas que participaron en el proceso. **Para garantizar una mayor adhesión a la cumplimentación, en enero de 2008 se publicó una resolución que acordó la suspensión de los pagos mensuales del valor fijo básico a los municipios que no respondieron al cuestionario[10].**

Desde el comienzo, fue necesario llevar a cabo un monitoreo intensivo en el proceso de recolección de datos, pues no utilizaba conceptos tradicionales de bases de datos, como el de creación de entidades y establecimiento de relaciones entre ellas. En la forma tradicional, cada entidad da origen a una tabla en el SGBD, y en ese camino habría un sinfín de tablas; sin embargo, en la solución adoptada se utilizaron 3 tablas principales y 1 tabla auxiliar para almacenar las actividades realizadas (figura 4). **No se estaba seguro de que esa fuese una solución adecuada desde el punto de vista académico, pero era adecuada para el contexto institucional. Las preguntas y respuestas cambiaban casi a diario. Y la estructura creada presentó la flexibilidad necesaria para absorber esos cambios.** Con el fin de garantizar que el código desarrollado grabara correctamente los datos tecleados por los gestores, se creó un monitor de variables para asegurar que todos los respondientes habían rellenado todos los campos.

9 Por otro lado, la adhesión al Censo SUAS fue más sencilla, pues no fue necesario gestionar contraseñas y usuarios.

10 Los valores fijos básicos son valores de la cofinanciación federal destinados a costear los servicios socioasistenciales continuados del SUAS.

Lições aprendidas

Tras la creación del Censo SUAS, la asistencia social brasileña logró muchos avances en su proceso de toma de decisiones, haciendo posible la expansión de la red y el aumento de la cobertura de los servicios socioasistenciales. La Tabla 3 sintetiza los principales obstáculos encontrados y las soluciones adoptadas en el Censo SUAS:

Tabla 3: Lecciones aprendidas durante el proceso de desarrollo del Censo SUAS

OBSTÁCULOS	SOLUÇÕES
En 2007, el uso de herramientas electrónicas para la gestión y la toma de decisiones era aún muy limitado y reciente entre los operadores de la Política de Asistencia Social.	Desarrollo de herramientas sencillas y amigables, para facilitar su utilización por usuarios poco habituados a la alimentación de sistemas electrónicos de información.
Muchos conceptos y definiciones de los servicios de asistencia social no estaban debidamente consolidados y difundidos, lo cual dificultaba la comprensión uniforme de las preguntas de los cuestionarios.	Ayuda en línea y telefónica a los usuarios durante el periodo de cumplimentación; creación de manuales de orientación sobre la cumplimentación; utilización de un diccionario en línea acoplado al cuestionario electrónico, que explicaba cada variable recolectada.
Como el Censo SUAS pretende recolectar informaciones de todos los municipios que tienen CRAS o CREAS, el éxito de su realización depende en gran medida de la adhesión voluntaria de los municipios.	Construcción de una metodología participativa: la ejecución del Censo viene siempre precedida por reuniones con representantes de los estados y municipios, en los cuales se reciben críticas/sugerencias y se acuerdan procedimientos; suspensión de los pagos mensuales del valor básico fijo de los municipios que reciben la cofinanciación y no respondieron al cuestionario; feedback para los gestores de las tres esferas de gobierno de los resultados del Censo SUAS mediante publicaciones, visualizadores, tabuladores, mapas, indicadores, etc.
El protocolo enseñado en las escuelas de base de datos e ingeniería de software no tenía la flexibilidad que necesitaba el Censo SUAS.	Creación de un método simplificado que permite almacenar las informaciones de un instrumento de recolección que está en constante debate y ajuste.

Referencias bibliográficas:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Censo Suas como processo de aprimoramento e institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil. In: *Ações premiadas no 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília: ENAP, 2011. ISBN: 978-85-256-0067-7

NAKASHIMA, Caio; FARIAS, Luis Otavio Pires. O Censo SUAS como processo de aprimoramento e institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil. In: VI SEMINÁRIO DA REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO. Porto Alegre, 2014.