



### **Principales características y elementos de los sistemas de información social**

Para desarrollar los sistemas de información social es necesario plantearse algunas preguntas básicas: i) ¿qué información contiene un sistema de información y qué datos son necesarios para el sistema de protección social?, ii) ¿cómo se recoge y se genera esa información?, iii) ¿para quién está disponible esa información? y iv) ¿para qué se usa la información recogida y cómo se gestiona? Las respuestas a estas interrogantes pueden ser variadas, lo que explica las diferencias en el grado de desarrollo de los registros de destinatarios en los países de América Latina y el Caribe.

### a) ¿Qué información contiene un sistema de información?

Debido a que un sistema de información social constituye una herramienta al servicio del sistema de protección social, es clave definir qué datos son necesarios y suficientes para satisfacer las necesidades de la política social y garantizar el acceso a servicios sociales para toda la población. Habitualmente, los datos recogidos refieren a las principales características socioeconómicas de la población para poder identificar y seleccionar, a partir de ellas, a las personas y hogares que pueden ser destinatarios de las distintas prestaciones del sistema de protección social. Asociado a ello, y con el objetivo de buscar una manera de identificar a quienes se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad, han existido distintos instrumentos que han evolucionado en el tiempo para adecuarse a las necesidades de la política social y del sistema de protección social, a partir de los ajustes metodológicos y la disponibilidad de información autorreportada por las personas y de bases de datos administrativas (Berner, 2019).

Muchas veces se requieren otros datos de las personas, por lo que se necesita poder vincular a cada uno su información. Este ejercicio se realiza en general gracias a un identificador único que es otorgado por el registro civil o generado junto al levantamiento de la información. En otros casos, se han utilizado algoritmos que permiten generar una llave única para cada persona o, más recientemente, información biométrica. Además, y en función tanto de la necesidad como de la disponibilidad de información, se puede incluir información administrativa recogida por las distintas instituciones del Estado que permiten afinar las caracterizaciones y, a la vez, asegurar la veracidad de la información.

También es de utilidad que los sistemas de información mantengan datos sobre las características de los programas, bienes y servicios entregados como, por ejemplo, los montos de las transferencias, quién es el que recibe el programa (¿es el cobrador la misma persona a la cual se destina el programa?), las fechas relevantes, los datos de contacto de los participantes y sus cuentas bancarias, entre otros.

### b) ¿Cómo se recoge y se genera esa información?

Para recoger los datos mencionados, los países pueden implementar distintas estrategias entre las cuales las más comunes son aplicar encuestas masivas (o incluso censos), registrar a los participantes de los programas sociales (se combinan las nóminas de los participantes de las prestaciones sociales más importantes del país) o registrar por demanda, es decir, cada persona puede solicitar su ingreso y el de los integrantes de su hogar al registro de destinatarios potenciales en cualquier momento ya sea a través de oficinas locales o de plataformas en línea dispuestas para ello. Existe también una cuarta manera de recoger información, a través de la inscripción automática; es decir, toda persona que nace o reside en el país forma parte automáticamente del registro de destinatarios potenciales.

La estrategia escogida está asociada directamente a la calidad de la información, la posibilidad de mantener la información actualizada, su veracidad y los errores de exclusión e inclusión de la población. La calidad de la información es clave para el buen funcionamiento de los sistemas de información y para su legitimidad, pues permite mantener la confianza en los registros. Si la información es recogida a partir de encuestas aplicadas directamente a las personas, el encuestador actúa como observador de la situación declarada por las personas mientras que si los datos se registran por solicitud suelen ser las personas las que completan formularios con sus datos por lo que la información no estaría siendo verificada por un tercero; esta segunda estrategia posibilita la actualización de los datos de manera continua lo que permite asegurar la inclusión dinámica de los hogares y sus integrantes a través del tiempo. Si un hogar se inscribe al registro de destinatarios potenciales y luego se divide es importante lograr mantener la información y la trazabilidad de cómo se descompuso. Para enfrentar estas complejidades muchas veces se implementan medidas complementarias y posteriores al levantamiento de la información para minimizar el autorreporte malicioso o condicionado en función del tipo de beneficio que quiere recibir el hogar. Por ejemplo, se realizan visitas a domicilio cada vez que una persona u hogar se registra por primera vez o actualiza su información o se puede contrastar la información declarada con registros administrativos en caso de que estos existan.

### c) ¿Para quién está disponible esa información?

Esta pregunta está estrechamente relacionada con las siguientes interrogantes: ¿el sistema de protección social requiere contar con información de la población vulnerable o de la población con otras características?, ¿se incluye únicamente a las personas con residencia en el país o a otras personas también, por ejemplo, migrantes? Y, ¿quiénes son los que requieren información? La tendencia no sólo en América Latina, sino en el mundo, ha sido buscar incorporar el mayor número de personas del país, independientemente de sus características individuales, vulnerabilidad socioeconómica o situación de pobreza. Además, si bien los datos se recogen usualmente a nivel de personas, en algunos casos se intenta identificar la composición de su hogar para caracterizar también a sus integrantes y asignar políticas dirigidas a esa unidad de análisis en el entendido que la situación en la que se encuentra una persona es compartida por quienes viven juntos y comparten un presupuesto de subsistencia común.

A medida que los sistemas de protección social se fortalecen se avanza hacia registros universales, en línea con los principios planteados por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo con enfoque de derechos que plantean un enfoque de universalismo sensible a las diferencias (CEPAL, 2020c). De esa manera es posible que las instituciones públicas puedan acceder a la información necesaria para poder identificar claramente a los destinatarios potenciales para asignar las prestaciones sociales y, también, garantizar la protección de toda la población ante situaciones de crisis y cambios en las condiciones de vida y bienestar, como es el caso de lo ocurrido con el COVID-19.

### d) ¿Para qué se usa la información recogida y cómo se gestiona esa información?

Los objetivos de un sistema de información pueden ser varios y dependen de la necesidad del sistema de protección social establecido o, en su defecto, de las demandas insatisfechas de los ciudadanos que el Estado debe garantizar. Sin embargo, se observa que generalmente estos sistemas utilizan la información recogida, por un lado, para gestionar de manera integrada la oferta programática social y las demandas por bienes o servicios sociales de los ciudadanos. De esta forma se pueden identificar complementariedades y articulaciones entre programas, a la vez que se pueden observar grupos excluidos o aspectos que aún no han sido abordados por la política social.

También se puede utilizar para asignar y agilizar pagos u otras gestiones asociadas a la selección de los destinatarios y la entrega de las prestaciones sociales. Por otro lado, la información de los sistemas de información social permite planificar con más conocimiento los sistemas de protección social generando reportes periódicos sobre la ejecución de los programas y permitiendo monitorear y evaluar las políticas y prestaciones sociales.

Un tercer uso común de la información, particularmente de aquella recogida por los registros de destinatarios, es la creación de instrumentos de focalización o caracterización socioeconómica. Los datos de las personas u hogares son utilizados para verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los destinatarios cuando no se han implementado esquemas de universalización. El uso de estos instrumentos de focalización debe ser cuidadoso y se deben advertir sus limitaciones. Recientemente se ha debatido sobre la necesidad de avanzar hacia prestaciones sociales de tipo universal para disminuir los errores de exclusión y de inclusión producidos por estos instrumentos que no siempre logran reflejar la realidad de la población (véase el recuadro VI.2).

La gestión de la información de los sistemas de información social define en cierta medida la capacidad del sistema y, por lo tanto, las formas de uso de los datos que este contiene. Para ello, se hace necesario contar con sistemas que integren información y que tiendan hacia la interoperabilidad. Esta es la capacidad de los sistemas de TIC y sus procesos de, por una parte, intercambiar y conectar datos y, por otra parte, compartir información y conocimiento. Es decir, permite interconectar distintas bases de datos, intercambiar y cruzar datos utilizando las TIC y los procesos que sean necesarios para establecer la conexión entre distintos sistemas complejos de información. Esto implica el trabajo coordinado de los sectores e instituciones públicas que proveen la información. Para que exista, debe ser posible tomar listas de datos, combinarlas o articularlas y generar conocimiento para la toma de decisiones. Esta conexión entre registros de datos (al interior del sistema de protección social) y sistemas de información (entre el sistema de protección social y otros sistemas) debe ser capaz de conectarse con otras interfaces tales como sitios web, redes sociales y geolocalización, entre otros. Para su éxito es fundamental: la gestión de procesos, el establecimiento de protocolos de seguridad, privacidad y protección de los datos, métodos y prácticas de intercambio (véase el recuadro VI.3).

## Recuadro VI.2

### Hacia la universalización de las políticas de protección social

---

Utilizar este enfoque quiere decir que se identifica a los destinatarios de las prestaciones de protección social considerando que toda la población considerada en la categoría a la que se destina el programa debe recibirlo. Por ejemplo, si se implementa una política para adultos mayores, los individuos sólo tendrían que proveer la información de su edad para ser receptores. A su vez, pueden incorporarse restricciones como exigir residencia en el país o número máximo de transferencias por hogar. Dentro de sus beneficios se pueden mencionar:

- Garantizar los derechos de las personas al cubrir a la mayor parte de los destinatarios de la política.
- Utilizar mecanismos más transparentes y fáciles de comunicar. Los procesos de focalización involucran muchas veces combinaciones de requisitos que no son fáciles de comunicar.
- Permitir la inclusión de sectores informales, pobreza extrema o grupos invisibilizados de los registros de destinatarios.
- Reducir errores de inclusión y exclusión al no exigir criterios de elegibilidad con base en variables que no siempre están actualizadas o disponibles para toda la población. A su vez, esto puede reducir costos sociales asociados a la estigmatización y a los conflictos locales producidos por las inconsistencias en la asignación de los bienes y servicios.
- Simplificar la administración de la prestación, ya que requiere menos información y menos etapas para su implementación. Pueden ser menos costosos de financiar y administrar.

---

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de S. Kidd y D. Athias (2020), "Hit and Miss: An assessment of targeting effectiveness in social protection, Summary version with updates analysis", Development Pathways and act Church of Sweden [en línea] <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/hit-and-miss-an-assessment-of-targeting-effectiveness-in-social-protection/>.

## Recuadro VI.3

### La interoperabilidad, qué es y cuáles son sus principales características

---

Los sistemas de información social deben dar el paso desde la integración de registros y bases de datos a la interoperabilidad de sus sistemas. La interoperabilidad, a diferencia de la unión o comunicación entre fuentes de información distintas, involucra la coordinación de los sistemas, actores e instituciones relacionadas, generando información y conocimiento, asignando roles y definiendo una operación sin restricciones y con procesos preestablecidos entre las partes. De acuerdo con un documento del Banco Interamericano de Desarrollo (2019), la interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de tecnologías, información y comunicación (TIC) de interconectar datos y procesos para compartir información y conocimiento dentro del marco de la protección, la ética y la seguridad, de manera ágil, eficiente y transparente, y con el fin último de tomar decisiones basadas en hechos.

Los principales elementos por considerar cuando se trabaja la interoperabilidad de los sistemas de información social son: i) la arquitectura que tendrá el intercambio de la información, es decir, cómo se van a relacionar los datos provenientes de distintas instituciones y fuentes y cuáles serán los procesos comunes y específicos de intercambio de datos y los flujos de servicios y tecnologías; ii) la construcción y disposición de plataformas informáticas para consultar la información y difundir el conocimiento, permitiendo la accesibilidad a los datos de todos los actores involucrados en el proceso de entrega de prestaciones sociales (ciudadanía, actores locales, ejecutores, administradores e investigadores, entre otros); iii) la implementación de tecnologías y metodologías que permitan gestionar los procesos relacionados con el intercambio de datos y reutilizar la información disponible y iv) la definición de normas, reglas y el establecimiento de estándares que protejan los datos personales y la privacidad de las personas (sistema de seguridad), así como también la asignación de responsabilidades y legalidades de manera clara y conocida por todos.

---

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de C. Pombo y otros (2019), "El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales: Marco conceptual y metodológico", Banco Interamericano de Desarrollo [en línea] <https://publications.iadb.org/es/el-abc-de-la-interoperabilidad-de-los-servicios-sociales-marco-conceptual-y-metodologico>.

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: [igualdad.cepal.org/](http://igualdad.cepal.org/)

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados

Este texto debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, [publicaciones.cepal@un.org](mailto:publicaciones.cepal@un.org). Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.