

Experiencia en el diseño e implementación de los sistemas de información social y los registros de destinatarios en la región: el caso de Chile

En Chile, con la finalidad de alcanzar un Sistema de Protección Social integrado para contribuir a la reducción de las brechas de desigualdad y la erradicación de la pobreza, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)¹² desarrolló herramientas para cuantificar, identificar y caracterizar con mayor precisión a la población vulnerable y satisfacer las demandas insatisfechas del sistema de protección social. Si bien aún falta camino por recorrer para unificar todos los sistemas y registros de información, se ha consolidado un sistema de información social que integra información de distintas fuentes que manejan datos de personas. Así, el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) se compone del Registro de Información Social (RIS), el Registro Social de Hogares (RSH) y otros registros adicionales como la Ficha básica de emergencia. A ello, se suma la gestión de ciertos subsistemas de protección social como Chile Crece Contigo y Seguridades y Oportunidades (ex Chile Solidario) y plataformas informativas con datos estadísticos sobre las personas y sus características¹³.

El Sistema Integrado de Información Social se materializa formalmente en 2008 con la instalación del Sistema de Protección Social Chile Solidario¹⁴, pero tiene sus raíces en los años noventa con la vuelta a la democracia. Debido al carácter integrador y la necesidad de coordinar distintos organismos públicos y de entregar servicios de calidad para la atención de la población se desarrolla el SIIS como soporte informático para articular la información proveniente de los municipios y entidades públicas ejecutoras de las prestaciones sociales que se encontraba albergada en el RIS. Desde su inicio se crea como una plataforma a nivel nacional escalable que integra progresivamente los distintos subsistemas que conforman el sistema de protección social chileno para poner a disposición en línea toda la información social para su uso por parte de los ejecutores de programas y tomadores de decisión (Azebedo, 2011). Por lo tanto, vuelve a ser clave la relación que se plantea entre el diseño de un sistema de protección social y el desarrollo de un sistema de información que acompañe y evolucione en el tiempo para satisfacer las demandas del sistema de protección social.

Cada uno de los componentes del SIIS se crea con un objetivo específico y juega un rol en la construcción de este sistema que busca generar conocimiento para el sistema de protección social. El RIS, como se mencionó, es el repositorio en que se administran todos los datos provenientes de las municipalidades y las entidades públicas que administran las prestaciones sociales referidos a las características sociales, civiles y socioeconómicas de la población que accede a los programas sociales (programas ejecutados, número de destinatarios y monto o prestación entregada, entre otras). Además, mantiene un registro de datos sensibles tales como el ingreso, los impuestos, las cotizaciones previsionales y de salud o los antecedentes educacionales de las personas. Para poder acceder a esta información se establecen protocolos cuidadosos de intercambio y uso de la información. Cada institución y municipio posee una cuenta de acceso cifrada y asociada a ciertas funcionalidades que son establecidas una a una a través de convenios de intercambio de datos.

Existe también un módulo que incorpora directamente información de subsidios y otros programas sociales, además de los que forman parte de Seguridades y Oportunidades y Chile Crece Contigo.

Para realizar la identificación y selección de usuarios de las prestaciones sociales, desde los años ochenta se cuenta con un instrumento específico cuya función es determinar la condición socioeconómica de los hogares. Primero, se llamó Ficha CAS, desde 1990 y hasta 2007 CAS2, luego Ficha de Protección Social (FPS) hasta 2015 y a partir del 1 de enero de 2016 entró en operación el Registro Social de Hogares

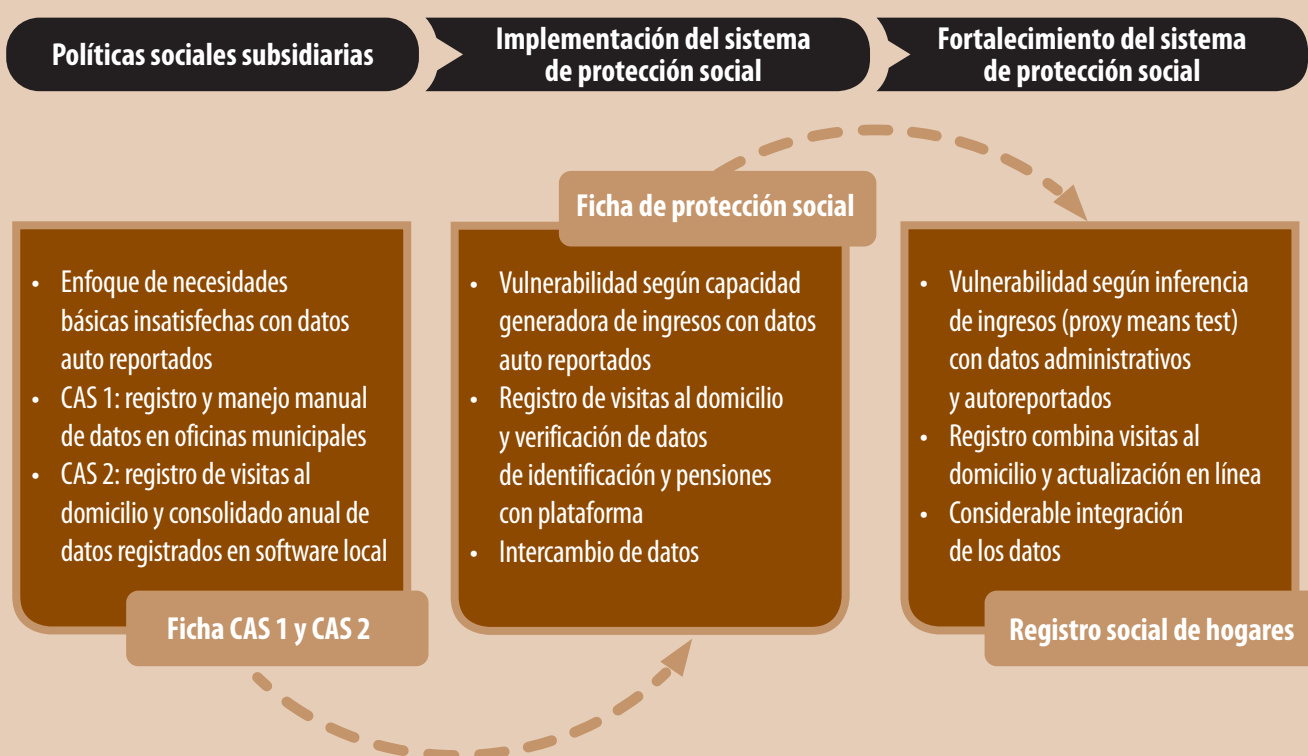
¹² Ver Ley N° 21.150 que modifica la Ley N° 20.530 y crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, publicado el 16 de abril de 2019 en el diario oficial. Véase [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1130640>. Anteriormente, se llamaba Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

¹³ Véase [en línea] <http://siis.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>.

¹⁴ La Ley N° 19.949 establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario, publicado el 5 de junio de 2004 en el diario oficial. Véase [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=226081>.

(RSH)¹⁵, evolución que responde a los cambios en las prioridades de la política pública y a las necesidades específicas de caracterizar e identificar a la población potencial¹⁶ (véase el diagrama VI.6). Cabe destacar que fue para la implementación de la FPS que se comienzan a unificar datos a partir de un registro único basado en el RUN (Rol Único Nacional) que permite validar la identidad de las personas a través de una conexión en línea con el Registro Civil y se incorpora el cruce de información con las pensiones contributivas y no contributivas para verificar información de ingresos con datos administrativos (Berner, 2019; MDS y BM, 2018).

Diagrama VI.6
Evolución de los instrumentos de caracterización socioeconómica en Chile



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de MDS y BM (2018).

¹⁵ El Registro Social de Hogares entra en vigencia el 1 de enero de 2016 y es regulado por el Decreto Supremo N° 22 de 2015 - MDS.

¹⁶ Véase MDS y BM (2018) para más información sobre las características que definen cada uno de los instrumentos mencionados, [en línea] http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/RSH_paper.pdf. Cabe destacar que los cambios de prioridades generaron un cambio en el método de cálculo y aproximación para clasificar a los hogares, pasando de un enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas a uno de Capacidad Generadora de Ingresos y finalmente a un test de aproximación de medios de los ingresos del hogar.

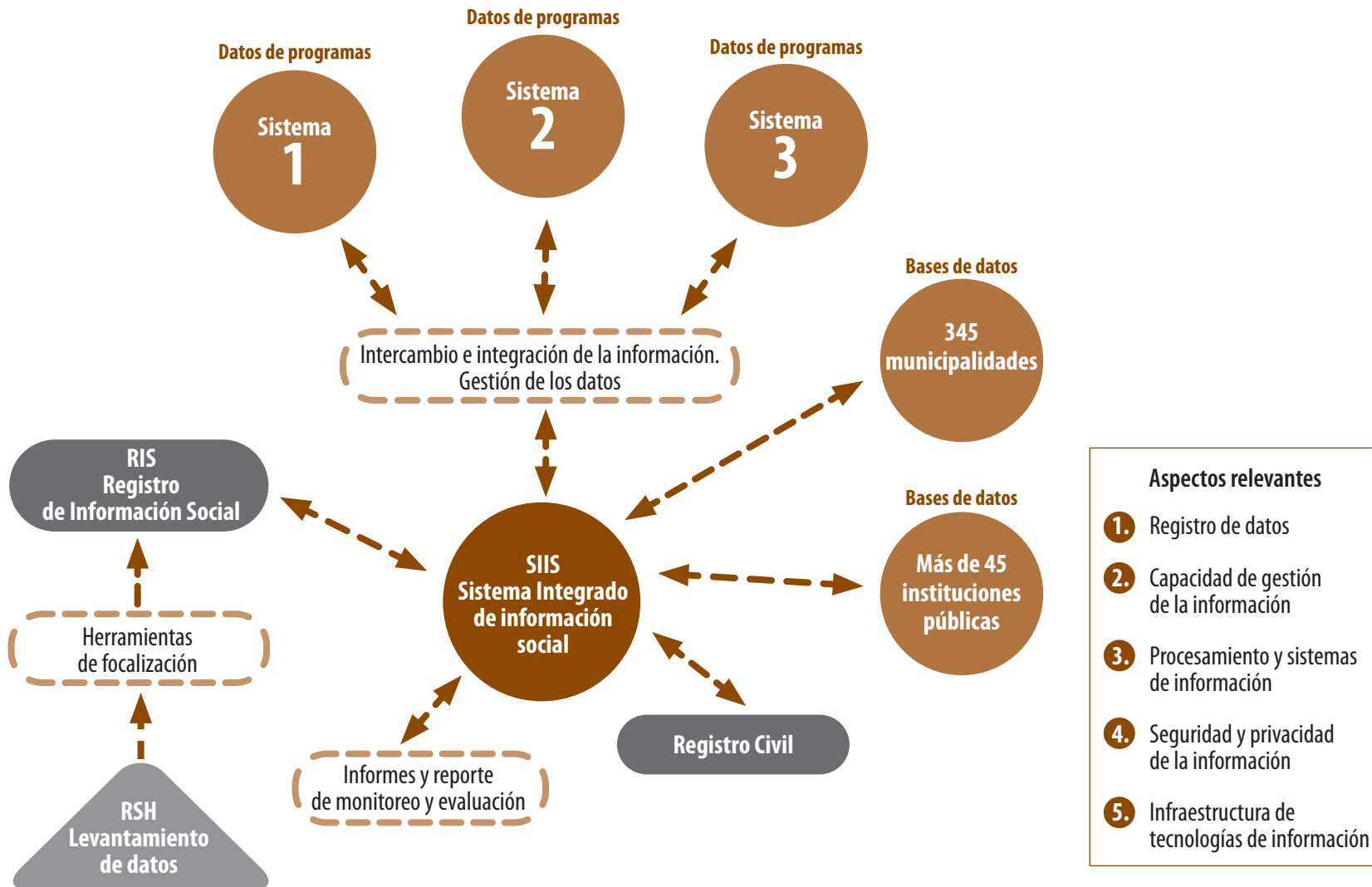
Sin embargo, sigue existiendo la necesidad de mejorar la estructura del sistema, incorporar mayor legitimidad al instrumento de focalización, aumentar la calidad de la información con la implementación de protocolos de actualización y verificación de la información declarada por los hogares, ampliar la cobertura hacia la universalización y disminuir las duplicidades que se generaban al solicitar los mismos datos a las personas cada vez que postulaban a un programa social. La implementación del RSH como sistema de apoyo a la selección de usuarios de prestaciones sociales busca dar respuesta a esas necesidades. En la etapa más reciente de este proceso de construcción y operación de los sistemas de apoyo a la protección social de más de cuatro décadas de experiencia, el RSH almacena información recolectada desde fuentes primarias (autorreporte) la cual se integra y actualiza periódicamente con fuentes secundarias (datos administrativos del Estado), y contiene un conjunto de indicadores que permiten el análisis del bienestar de los hogares. Las instituciones que proporcionan datos administrativos al RSH suscriben con el MDSF un convenio de intercambio de información que regula los datos a ser compartidos, la periodicidad de la entrega y las normas de resguardo y protección de los datos. La información contenida en el RSH apoya: i) la selección y priorización de usuarios que acceden a las prestaciones sociales (utilizando la Calificación Socioeconómica o la combinación de otras variables provistas por el RSH), ii) el diseño y rediseño de programas e iniciativas sociales, iii) la implementación y el monitoreo del desempeño de los programas, y iv) la evaluación de los resultados de las prestaciones sociales (MDS y BM, 2018). Para cumplir con sus objetivos, el Registro requiere la participación activa de las municipalidades quienes realizan visitas al domicilio de los hogares para verificar la declaración de la información de los módulos de vivienda, la composición del hogar y su domicilio, las instituciones que proporcionan datos administrativos y aquellas proveedoras de prestaciones sociales, además de la ciudadanía (Berner, 2019).

Actualmente, el MDSF continúa trabajando en sus sistemas de información para lograr alcanzar una apropiada gestión de ellos. En 2020, el RSH contaba con 13,6 millones de personas, es decir alrededor del 70,1% de la población. Además, al 2017, el SIIS tenía un total de 27 instituciones y servicios públicos, parte de 11 ministerios, y 345 municipalidades del país recibieron regularmente información del RSH, además 110 prestaciones utilizaron dicha información para la selección de usuarios. En el diagrama VI.7 se presenta una descripción gráfica de lo que es el SIIS. Se destacan los flujos de intercambio de información entre los distintos actores e instituciones (Berner y Van Hemelryck, 2020; MDS y BM, 2018).

A pesar de **los avances** en Chile, **siguen** existiendo **desafíos**, como: mejorar la estructura del **sistema**, incorporar **mayor legitimidad** al instrumento de **focalización**, aumentar **la calidad** de la **información**, ampliar **la cobertura** y disminuir las **duplicidades**.

Diagrama VI.7

Estructura general del Sistema Integrado de Información Social (SIIS)



Fuente: Adaptado de Barca y Chirchir (2014) y de la actualización realizada por Acha (2015).

La información administrativa y autorreportada contenida en el RSH permite la construcción de la Calificación Socioeconómica (CSE) como instrumento de caracterización socioeconómica que consiste en una ordenación de los hogares que forman parte del RSH, estratificada en siete tramos, desde el primer tramo que identifica al 40% de hogares de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica hasta el tramo 91%-100% que agrupa a hogares de mayores ingresos o menor vulnerabilidad socioeconómica¹⁷. Utiliza un enfoque de vulnerabilidad a través del cual se busca inferir el nivel de ingresos de los hogares con base en el ingreso per cápita del hogar construido a partir de la sumatoria de los ingresos efectivos de los integrantes del hogar, dividido por el número de personas que componen el hogar, incorporando economía de escalas y un índice de necesidades y una posterior aplicación de evaluación de medios.

La escalabilidad del sistema de información social, particularmente con el cambio implementado con el RSH, fue posible no sólo producto de la voluntad política, sino que también gracias a la maduración y aprendizajes del propio sistema, además de que fue posible establecer un presupuesto que permitiera cubrir los costos de instalación del sistema (véase la recomendación 5). Por un lado, se establecen cambios en la institucionalidad social al entregar mayores funciones y atribuciones al MDSF (véase la recomendación 4) para solicitar y usar datos administrativos de otras instituciones sectoriales con el objetivo de mejorar el sistema de apoyo a la selección de usuarios y colaborar con el monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas sociales (véase la recomendación 2). Además, estas mayores atribuciones coincidieron con una mayor disponibilidad de datos administrativos vinculados a partir del identificador único (RUN), la disponibilidad de recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos, así como la disposición de participar activamente de distintos actores involucrados en el proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de prestaciones sociales (véase las recomendaciones 2, 3 y 4). Todos estos ámbitos se fueron desarrollando y discutiendo a lo largo de los años de construcción del sistema de información social (MDS y BM, 2018).

Asimismo, un elemento que favoreció la implementación de este sistema fue la posibilidad de utilizar la información del RSH no sólo para focalizar a través del instrumento de caracterización socioeconómica (la CSE) sino para otorgarle la flexibilidad a los diseñadores y ejecutores de programas para que puedan establecer sus propios instrumentos de focalización, determinar la priorización de los potenciales destinatarios de las prestaciones sociales, acercándose a esquemas universales. Ello generó interés en varias instituciones públicas que actualmente son parte del sistema de información y utilizan los datos para asignar y evaluar sus programas (véase la recomendación 2). Este mayor uso de la información del RSH también generó incentivos para que las personas y sus hogares se registraran o para que los mismos programas solicitaran el requisito de estar inscrito en el RSH para la postulación, lo que permitió ir ampliando la cobertura.

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/

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. 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.