



Recomendaciones para desarrollar sistemas de información social y los registros de destinatarios

Las recomendaciones que se presentan a continuación constituyen un resumen de distintos mecanismos, acciones y elementos que, producto de la observación de la construcción de los sistemas de información, surgen como aspectos importantes a considerar y que fueron recogidos por Berner y Van Hemelryck (2020). Para construir sistemas de información social que sean eficientes, efectivos y que sean flexibles ante las necesidades del Sistema de Protección Social se deben considerar aspectos tanto políticos como operacionales propios del contexto y necesidad particular de cada país. En particular, se plantean desafíos asociados al acceso y desarrollo de las TIC, a la capacidad técnica de los equipos responsables de administrar y operar el sistema (incluye administradores, desarrolladores de software, analistas y programadores, por mencionar algunos) y las condiciones institucionales que permitan ajustar políticas, procesos, presupuesto e incorporar una gobernanza de datos para definir la coordinación y responsabilidad de los actores involucrados. Estos desafíos se traducen en mejorar aspectos asociados al qué, cómo, para quién y para qué de los sistemas de información social (véase el diagrama VI.8).

¹⁷ Todo lo mencionado de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Exenta N° 068 de 2018, y en la Resolución Exenta N° 075 de 2020, ambas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que determinan y modifican respectivamente el Procedimiento y Metodología de Cálculo de la Calificación Socioeconómica. Véase las orientaciones complementarias para más detalles sobre la forma de cálculo de la CSE [en línea] http://www.registrosocial.gob.cl/docs/Orientaciones-complementarias-N8_c%C3%A1culo-CSE_VF.pdf.

Diagrama VI.8

Recomendaciones sobre la construcción de herramientas de apoyo al sistema de protección social



Fuente: Elaboración propia.

1. Hacia la universalización de los registros de destinatarios (aumentar la cobertura)

- Incorporar en el diseño de los registros de destinatarios mecanismos para identificar a todas las personas y hogares para apoyar la lógica universal de la protección social con un enfoque de derechos. Por ejemplo, en el caso chileno, uruguayo o argentino, se permite la inscripción de cualquier persona, no sólo de la población más vulnerable, con especial atención a las diferencias y desigualdades, incorporando el principio de la búsqueda activa de los grupos tradicionalmente fuera de los registros de las políticas sociales. En el caso de Chile, incorporando una forma de registrar a extranjeros y en el caso argentino, recientemente, incluyendo un registro para las personas que se desempeñan en la economía popular¹⁸.

¹⁸ Véase para Chile [en línea] <http://www.registrosocial.gob.cl/preguntas-frecuentes-web> y para Argentina [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renatep#:~:text=El%20Registro%20Nacional%20de%20Trabajadores,les%20permitan%20potenciar%20su%20trabajo>.

- Generar estrategias para potenciar la inscripción de las poblaciones tradicionalmente invisibilizadas (trabajadores informales, sectores de ingresos medios, pueblos indígenas y migrantes, entre otras), combinando distintos mecanismos de levantamiento de la información¹⁹ y considerando el rol de las organizaciones sociales, comunitarias y cercanas a la población que se encuentra fuera de estos registros. Por ejemplo, en Chile se realizó un trabajo coordinado con los municipios y fundaciones que entregan ayuda a personas en situación de calle para poder registrarlas en el RSH²⁰.

2. Avanzar en los niveles de interoperabilidad de los sistemas

- Vincular los datos entre los registros que forman parte del sistema de protección social (por ejemplo, registro de destinatarios potenciales y de receptores de los programas sociales) pero también entre sistemas sectoriales (sistema educacional, de salud o de pensiones, entre otros). Esto requiere la coordinación de las instituciones y la voluntad política para levantar un sistema que reúna toda la información.
- Ampliar los registros de destinatarios a la consolidación de datos socioeconómicos de la población potencial de las prestaciones sociales (construcción de instrumentos de focalización), y a la inclusión de información adicional que permita vincular directamente a la población que requiere asistencia con la oferta programática social, para identificar brechas de cobertura y seguir avanzando en implementar políticas universales sensibles a las diferencias dirigidas a garantizar los derechos de las personas. Por ejemplo, en Colombia se utiliza información del sistema de información tanto para programas de protección social como de salud, de vivienda y de inclusión productiva (Leite y otros, 2017).
- Contar con un identificador único nacional que permita vincular y conectar las bases de datos administrativas y autorreportadas. Algunos países utilizan registro tributario, otros un identificador nacional o algoritmos de identificación y, más recientemente, algunos países se han aventurado con técnicas biométricas. Por ejemplo, Chile utiliza el RUN y Argentina utiliza un algoritmo para identificar a sus personas²¹.
- Facilitar los procesos de actualización, validación y verificación de la información, asegurando la calidad y periodicidad de los datos, generando protocolos formales y conocidos por todos.

3. Uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC)

- Incorporar TIC y personal capacitado para aumentar las capacidades del sistema y realizar procesos de registro, procesamiento y uso de la información óptimos.
- Innovar en las herramientas que permiten recoger datos de la ciudadanía (plataformas web y aplicaciones celulares), almacenar datos y procesar los datos (programas de tratamiento y procesamiento de la información). En el caso de Chile, se constituyó un equipo de trabajo para implementar proyectos web con la expertise suficiente para desarrollarlos de manera institucional o complementando conocimientos con empresas especializadas.
- Contar con dispositivos y con la tecnología para resguardar los datos personales y protegerlos ante ataques o mal usos.
- Construir plataformas que permitan incorporar actualizaciones de la información reportada por las personas y rectificar posibles errores en los datos administrativos.

¹⁹ Es necesario considerar que pueden existir dificultades asociadas a las expansiones rápidas de los registros como la pérdida de calidad o de precisión de la información. Países con coberturas medias o altas están más preparados para alcanzar un mayor número de personas, mientras que países como el Brasil, cuyo registro identifica principalmente a los más pobres, debe optar por soluciones más creativas.

²⁰ Véase [en línea] <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/upload/CuadernilloIMPRESA.pdf>.

²¹ Véase Berner y Van Hemelryck, 2020.

- Potenciar el uso de TIC permite contar con diferentes estrategias para que los potenciales usuarios puedan postular a las prestaciones sociales y, también, para ofrecer distintas alternativas de entrega de los beneficios. Esto adquirió especial importancia en el contexto de la pandemia por el COVID-19. Por ejemplo, en Haití: plataforma financiera “Mon Cash” de la compañía de telecomunicaciones DIGICEL para la entrega de aportes monetarios para las familias de escasos recursos.

4. Perfeccionar la institucionalidad, la gobernanza de datos y el rol de los niveles territoriales

- Crear una gobernanza de datos que facilite el control de los datos disponibles (cada vez más creciente) y mejore la capacidad del sistema para utilizarlos, introduciendo un conjunto de prácticas, protocolos, estándares y normas acerca de los datos y su gestión para optimizar los procesos, pero también para utilizarlos de manera segura. Con la interoperabilidad existe un crecimiento exponencial de los datos que maneja el sistema los que deberán estar actualizados en función de la disponibilidad que tenga la institución responsable de estos²².
- Establecer una normativa conocida y difundida para garantizar la protección de la información personal y la transparencia en el uso de esta para legitimar los procesos que incorporan esos datos. Definir normas, protocolos y reglas que regulen los procesos de intercambio y de procesamiento de las bases de datos. Todos los países poseen normas, algunas más generales que otras e incluso Costa Rica y Colombia le adjudican mayor importancia al establecerlo en la Constitución (Azevedo y otros, 2011).
- Mantener la transparencia y legitimidad de los registros de destinatarios y de los mecanismos de asignación de las prestaciones sociales, albergando la administración y operación del sistema de información social y el registro de destinatarios potenciales en órganos e instituciones del Estado con capacidad técnica y responsabilidad. Esto en general es posible a través del establecimiento de plataformas web con información de y para el ciudadano²³.
- Coordinar a las distintas instituciones sectoriales para que puedan acceder a las mismas fuentes de datos y, a su vez, reporten información de la ejecución de las prestaciones sociales de las cuales son responsables.
- Involucrar a los distintos niveles territoriales, en particular el nivel local que asegura el contacto directo con los usuarios potenciales y receptores de la oferta programática social, facilitando, por ejemplo, el levantamiento de casos problemáticos en el uso de los datos para la asignación de las prestaciones sociales. Aquí es fundamental el rol de los municipios lo que se observa claramente en el caso chileno donde ellos son quienes tienen el primer contacto con los ciudadanos, recogen la información y responden sus consultas, además de asignar programas localizados a partir de la información entregada desde el nivel central. Algo similar ocurre en Costa Rica donde se establecen convenios con municipalidades²⁴.

5. Planificar e identificar costos asociados

- Mejor gestión y planificación de la política social de los sistemas de información social, pues al incorporar los registros de destinatarios, además de la información de las prestaciones sociales a las que acceden las personas y hogares del registro, posibilitan el monitoreo y evaluación de los programas sociales y evitan, por ejemplo, casos de duplicidad en los programas o errores de inclusión o exclusión de los usuarios de las prestaciones.

²² En Chile se ha logrado actualizar casi todas las fuentes de datos de manera mensual gracias al establecimiento de procesos batch que permiten el intercambio directo de datos con protocolos de seguridad (SFTP, Secure File Transfer Protocol) o redes privadas (VPN, Virtual Private Network) y así reducen los tiempos de gestión de las instituciones involucradas (MDS y BM, 2018).

²³ Por ejemplo, véase [en línea] para Chile, www.registrosocialdehogares.cl; Brasil https://meucadunico.cidadania.gov.br/meu_cadunico/; para Costa Rica, <https://www.sinirube.go.cr/>.

²⁴ Véase [en línea] <https://www.sinirube.go.cr/noticias/>.

- Determinar las etapas y actividades que serán necesarias para implementar los cambios para transformar los sistemas de información social y los registros de destinatarios en una herramienta robusta y potente para la gestión de la protección social y para que se encuentre preparada ante emergencias importantes como la generada por el COVID-19. Este tema se tratará con mayor profundidad en el capítulo sobre los sistemas de protección social ante desastres.
- Identificar el rol de cada institución y agentes involucrados en las distintas etapas de la cadena de provisión de las prestaciones sociales (identificación y determinación de usuarios, entrega de beneficios, monitoreo y evaluación de las prestaciones entregadas).
- Identificar con precisión los costos del diseño e implementación de los sistemas de información social y particularmente de los registros de destinatarios. Por ejemplo, para el primer año de implementación del RSH en Chile, se destinó más del 50% a la adquisición de hardware y software mientras que el resto del presupuesto se dividió entre recursos humanos y el desarrollo de servicios informáticos. Sin embargo, los siguientes años se destina mayor presupuesto a las transferencias realizadas a municipios y la compra de bienes y servicios de consumo asociados a los materiales de implementación y difusión del RSH. Estos gastos representaron el 0,3% de los recursos desembolsados en prestaciones sociales que utilizan el RSH en Chile (MDS y BM, 2018).

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.