

## Sistemas de información de protección social y registros de destinatarios

---

- Los sistemas de información social contienen información detallada de la población y de las prestaciones sociales a las que acceden las personas. Están conformados por distintos registros o subsistemas:
  - *Registros de destinatarios potenciales*: datos de las condiciones de vida de la población que permiten identificar a los participantes de los programas sociales.
  - *Registros de participantes de los programas*: información de contacto, bancaria o de otra índole de los destinatarios de prestaciones sociales, necesarios para la implementación de los programas sociales.
  - *Otras fuentes de información*: registros georreferenciados, administrativos y otros datos no declarados por las personas que son útiles para la implementación, monitoreo y evaluación de las políticas sociales.
- Los sistemas de información social son herramientas valiosas en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación, así como en la coordinación y complementariedad de las acciones sociales.
- Los sistemas de información favorecen: i) la eficiencia del sistema, ii) la transparencia y rendición de cuentas, iii) la visión integral y la retroalimentación, iv) la equidad e inclusividad, y v) la calidad, disponibilidad y temporalidad de la información.
- Es fundamental avanzar hacia una mayor cobertura e interoperabilidad, así como mejora de la estructura tecnológica y gobernanza e institucionalidad de los sistemas de información social.

## A. Introducción

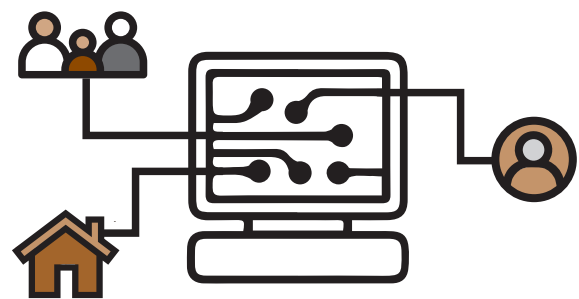
Los sistemas de protección social requieren de una serie de condiciones y herramientas para diseñarse e implementarse de forma exitosa. Usualmente, la entrega de prestaciones sociales involucra los siguientes procesos: i) buscar, registrar y disponibilizar la información de la población; ii) identificar y evaluar a la población elegible; iii) inscribir y entregar la prestación; iv) dar seguimiento y monitoreo de los procesos que terminan con la entrega de bienes o servicios y v) evaluar para la retroalimentación, corrección y reorientación de los procesos y prestaciones sociales. Para ello, es necesario contar con herramientas adecuadas para cumplir con las necesidades del sistema de protección social implementado o por implementar (Lindert y otros, 2020).

Los sistemas de información social ofrecen soluciones a lo largo de todo el proceso de entrega de las prestaciones sociales. Primero, a través de registros de destinatarios potenciales, recogen datos de la población para caracterizarla y evaluar sus necesidades y las condiciones de vida en las que se encuentran, permitiendo el diseño de la política social. Esa misma información es procesada para evaluar los criterios de elegibilidad establecidos por los programas sociales para identificar y seleccionar a quienes recibirán los bienes y servicios sociales ofrecidos. Una vez determinada la asignación del programa, el sistema de gestión de información de quienes participan en ellos (registros de participantes de los programas) actúa entregando la información necesaria para notificar a las personas seleccionadas y proveer el bien o servicio utilizando complementariamente plataformas de pago y de reclamos en que los ejecutores de los programas interactúan con los participantes de estos. Al mismo tiempo, durante todo el proceso de entrega de las prestaciones sociales se genera conocimiento a partir de otras fuentes de información asociadas al monitoreo y posterior evaluación del programa para que con esos resultados se retroalimente el sistema de protección social, en particular los programas que integran la política social.

En otras palabras, los sistemas de información constituyen el centro de información y gestión de datos de los programas sociales, por lo que es fundamental alimentar esa estructura tecnológica con toda la información que permita cubrir las necesidades del sistema de protección social, es decir las necesidades de las personas. En este capítulo se analizan las principales funciones y componentes de los sistemas de información social y registros de destinatarios potenciales, ejemplificando sus características principales a partir de la experiencia de los países de América Latina y el Caribe. El objetivo final es brindar al lector herramientas para evaluar el diseño e implementación de este tipo de herramientas como apoyo a los sistemas de protección social por lo que el foco siempre deberá estar puesto en las necesidades y demandas del sistema, recordando la importancia de contar con información tanto para la elegibilidad como para el monitoreo y evaluación de las prestaciones sociales.

---

Los **sistemas** de información **social** constituyen el **centro** de **información** y gestión **de datos** de los **programas** sociales



## **B. Los sistemas de información y los registros de destinatarios como instrumentos de las políticas públicas de protección social**

### **1. Los sistemas de información de protección social: distinguiendo los conceptos básicos**

Los sistemas de información social son una herramienta al servicio de los sistemas de protección social y de las políticas sociales en cuanto que a partir de ellos es posible generar información valiosa para la toma de decisiones de todo el proceso de diseño e implementación de las prestaciones sociales. Si bien existe una nomenclatura muy variada para referirse a estos sistemas, tales como sistema integrado de información social, registros unificados de información social, sistema de apoyo a las prestaciones sociales, sistemas de gestión de la información o registro único de información social,<sup>3</sup> por mencionar sólo algunos, a lo largo de este documento se utiliza el concepto de sistema de información social como estructura que responde principalmente a las necesidades y demandas del sistema de protección social.

Aunque estos sistemas pueden presentar distintas arquitecturas o estructuras de datos y diferentes componentes, se caracterizan por recoger, organizar, guardar, procesar, crear y distribuir datos e información para vincular a las personas y sus hogares con las prestaciones de la protección social (Williams y Moreira 2020) y, también, con otras prestaciones o programas sociales, como por ejemplo programas de salud, asistencia de emergencia o empleabilidad, entre otros (Lindert y otros, 2020). Contienen información detallada y agregada de la población y de las prestaciones sociales a las que acceden, permitiendo no sólo realizar el vínculo entre ambas, sino también monitorear, evaluar y gestionar el conjunto de políticas sociales, especialmente las que se refieren a la protección social (Berner y Van Hemelryck, 2020). Permiten cubrir una de las funciones de un sistema integral de protección social referida a identificar la demanda insatisfecha y garantizar el acceso a servicios sociales (Cecchini, 2019).

Los sistemas de información social suelen contener distintos registros o subsistemas de información como, por ejemplo, los registros de destinatarios potenciales y registros de participantes de programas sociales que permiten articular y complementar información sobre las prestaciones sociales<sup>4</sup>, y requieren distintos elementos para su implementación exitosa tales como una gobernanza de datos de institucionalidad definida, una buena operacionalización y gestión de la información, una infraestructura de tecnologías de la información y comunicación (TIC) y software para las aplicaciones implementadas como parte del sistema de información social (véase el diagrama VI.1).

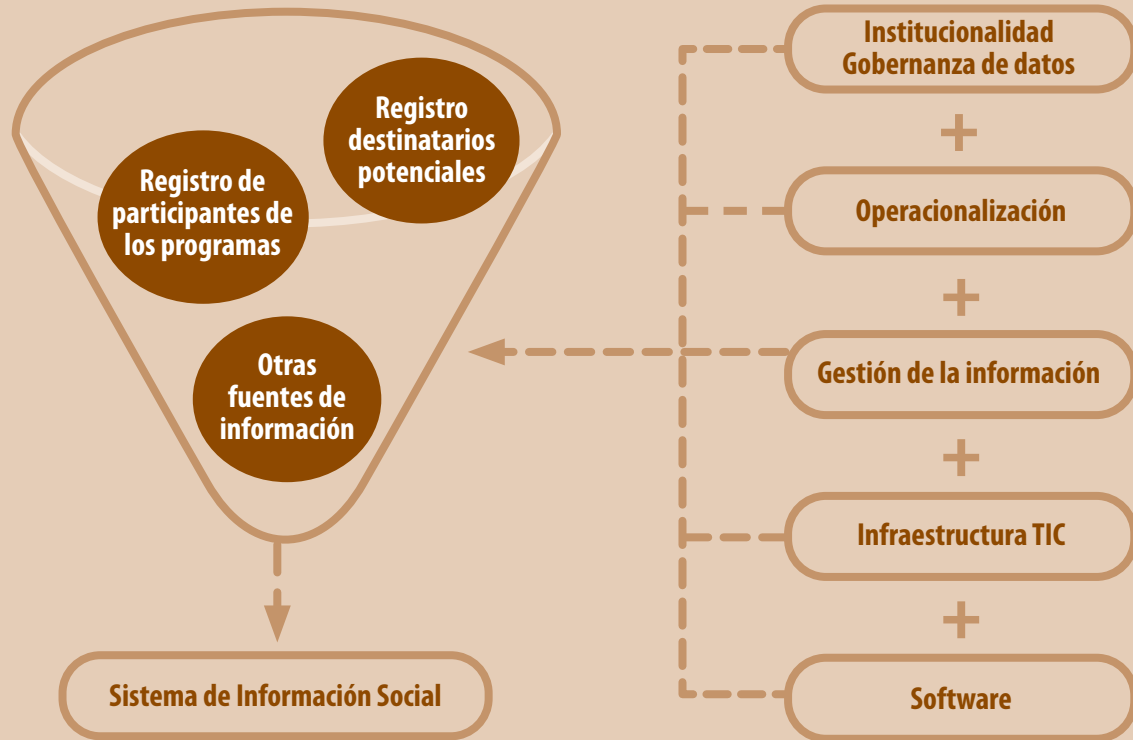
Los registros de destinatarios potenciales, o también llamados registros sociales, son un instrumento fundamental hacia el camino de un sistema transparente y eficaz en la selección de los hogares y población potencial participante en los programas públicos. Como su nombre lo indica, son un registro de datos de características relevantes, principalmente socioeconómicas, de las personas u hogares para las políticas sociales que involucran distintos procesos desde el levantamiento de los datos hasta la transformación de datos en información útil como, por ejemplo, la identificación de potenciales destinatarios de los programas sociales (véase el recuadro VI.1).

<sup>3</sup> El registro único de información social hace referencia a la experiencia del Catastro Único (CadÚnico) del Brasil.

<sup>4</sup> En el diseño de estos registros resulta clave buscar maneras que permitan cruzar información entre el registro de destinatarios potenciales y el registro de participantes como un identificador único o llave única que permita singularizar a cada una de las personas.

**Diagrama VI.1**

Componentes principales de un sistema de información social



Fuente: Elaboración propia.

**Recuadro VI.1**

¿Cómo funciona un registro de destinatarios potenciales?

En la práctica, un registro de destinatarios potenciales puede actuar tanto a nivel central como a nivel local. A nivel local, ya sea en oficinas o en el municipio, es donde se realiza el contacto con la ciudadanía y potenciales personas destinatarias de los programas sociales, quienes completan datos indicando las principales características socioeconómicas y muchas veces también deben recibir la visita de un funcionario para verificar su domicilio y las características de su hogar. Las oficinas ingresan esos datos y coordinan las visitas domiciliarias y muchas veces son las encargadas de notificar a las personas que reciben las prestaciones sociales. A nivel central, se reciben todos los datos y se registran en una plataforma que tiene el potencial de interactuar con otros datos, particularmente administrativos, vía la interoperabilidad de los sistemas. Al procesar esos datos se genera información para que los ejecutores de los programas sociales puedan determinar la elegibilidad de las personas y se identifique quiénes serán los que reciban el bien o servicio correspondiente.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, los registros de participantes (o también llamados “registros de beneficiarios”) permiten consolidar la información de quienes efectivamente reciben las prestaciones sociales y suelen también contener información complementaria sobre ellos como, por ejemplo, datos de contacto o información bancaria para las transferencias monetarias. El origen de la información proviene usualmente del reporte o planilla de registros que administran los ejecutores de los programas y en las que se identifican quiénes son los que reciben las prestaciones. Este registro permite analizar la oferta programática en búsqueda de potenciales articulaciones o complementariedades entre los programas implementados y a su vez entrega información valiosa para identificar las áreas o los grupos de la población que están siendo excluidos de la política social.

Ambos tipos de registros de información suelen surgir antes de la instalación de los sistemas de información social, ya que, en particular en el segundo caso, nacen naturalmente de la mano de los programas sociales como registros de información que permiten su buena gestión. En esos casos, el diseño de un sistema de información social deberá discernir si es posible utilizar ese registro o si es necesario adaptarlo o comenzar uno nuevo. En los casos en que no se tienen tales registros y sólo se cuenta con información separada o fragmentada para cada programa, es posible pensar en diseñar e instalar sistemas de información social a la vez que se construyen esos registros.

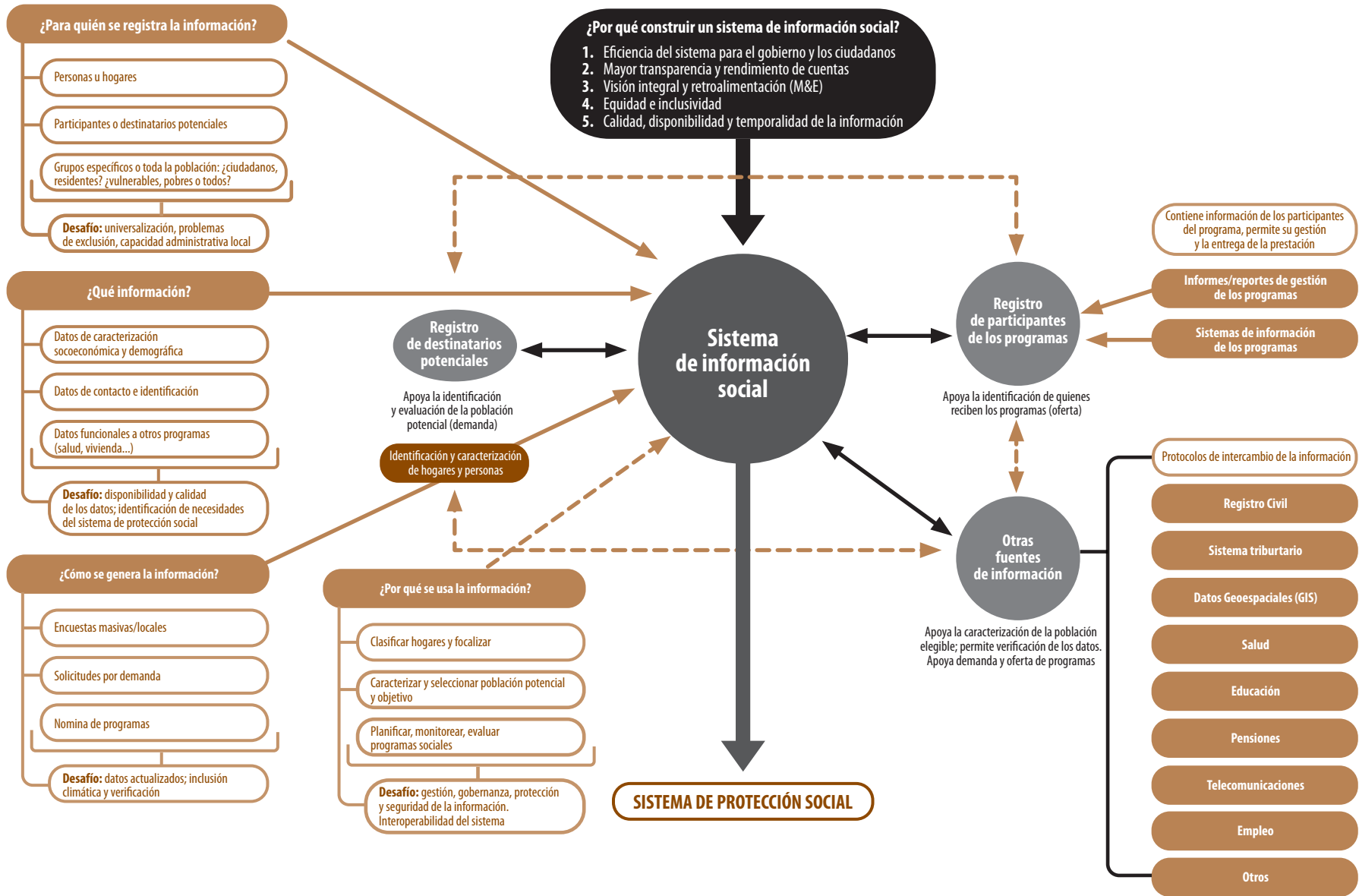
Además de contener información de caracterización socioeconómica de las personas y de la asignación de los programas sociales, los sistemas de información social pueden mantener registros georreferenciados (sistema GIS) y almacenar otras bases de datos que contengan información importante para el proceso de implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de protección social. Ello se refiere, en particular, a bases de datos de origen administrativo, es decir datos que no son declarados por las personas, sino que son parte de la información que se genera en distintas instituciones del Estado. Usualmente, los primeros datos administrativos que se incorporan a los sistemas de información social son la fecha de nacimiento (para calcular la edad), fecha de defunción y sexo de las personas obtenida desde el registro civil, o datos del sistema tributario que permiten construir o identificar directamente los ingresos formales percibidos por las personas. También es posible que se incorpore información de los sistemas de pensiones, los sistemas previsionales, los sistemas de salud, la banca, registros de personas en situación de discapacidad o registro de población indígena, entre otros.

Además de los registros o bases de datos de los sistemas de información se requiere de otros elementos para garantizar una buena implementación y posterior uso. Al respecto es clave recordar que los sistemas de información social se centran en las personas y constituyen una manera de relacionarlas con las instituciones encargadas de administrar y ejecutar la política social. Algunos de los principales elementos son:

- i)** Institucionalidad y gobernanza de datos: establecimiento del marco normativo, definición de roles y responsabilidades para cada institución, identificación de los presupuestos y asegurar tanto el correcto uso y procesamiento de la información como la calidad de esta, siempre considerando la protección y seguridad de los datos.
- ii)** Gestión de la información: acceso y control del uso de los datos, generación de información para los actores relevantes, compartir y analizar datos, evitar duplicidades, establecer protocolos y estándares para el uso de la información. Foco en las necesidades de los actores que participan en el sistema de información.
- iii)** Operacionalización: flujo de la información asegurando alguna forma de identificador para cruzar datos, integración del “*back office*” y el “*front office*”, coordinación técnica.
- iv)** Infraestructura TIC: uso de las TIC para generar una infraestructura que combine software, hardware, redes de datos y servicios de manera eficiente y clara.
- v)** Software: desarrollo de aplicativos que ayuden a gestionar los datos, transformarlos y enlazarlos.

Los sistemas de información social son arquitecturas complejas que poseen varias virtudes, pero también se encuentran asociados a varios desafíos y riesgos propios de la complejidad y multiplicidad de actores involucrados (véase el diagrama VI.2). Una virtud de estos sistemas es que pueden extenderse al conjunto de programas públicos y, por consiguiente, proporcionar información completa sobre la población atendida y los programas mediante la integración en un solo lugar de las bases de datos que mantienen los distintos sectores e instituciones públicas. Los sistemas de información promueven la coordinación y complementariedad de acciones con otras iniciativas; por lo tanto, su labor es crucial para mantener el flujo de información y recursos entre los distintos actores del sistema de protección social y también de otros sistemas que ejecutan programas (Cecchini y Martínez, 2011; Cecchini y Madariaga, 2011; Berner, 2019).

**Diagrama VI.2**  
Esquema de los elementos de un sistema de información social



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, entre las ventajas de los sistemas de información social se destacan:

- Eficiencia del sistema para el gobierno y los ciudadanos: se reducen los costos y el tiempo de recoger y procesar información, ya que se reutilizan los recursos al permitir que distintos programas puedan utilizar la misma información, la información se recoge una sola vez y se comparte entre los diferentes actores del sistema de protección social. Permite que los distintos sectores se coordinen y se genere un conocimiento común y conocido.
- Mayor transparencia y rendición de cuentas: permite compartir información con los usuarios del sistema de protección social (ciudadanía, ejecutores de programas, tomadores de decisiones). Las personas pueden conocer sus datos y, a la vez, el resultado del uso de esa información (elegibilidad potencial a prestaciones sociales). Esto a su vez reduce la alteración o manipulación de la información, ya que la información del propietario de los datos es conocida por él.
- Visión integral y retroalimentación: permite tener una mirada consolidada e integral del sistema de protección social, permitiendo monitorear y evaluar las prestaciones sociales y los procesos o resultados de las políticas de protección social generando mejoras en el sistema, y posibilitando una gestión y planificación más informada.
- Equidad e inclusividad: posibilita la ejecución de políticas más equitativas e inclusivas al contar con más y mejor información sobre los grupos vulnerables que requieren apoyo del Estado. Asimismo, si se logra una continuidad en las caracterizaciones y se mantienen los datos actualizados es posible disminuir los errores de inclusión y de exclusión y mejorar la capacidad de respuesta del sistema ante desastres o crisis.
- Calidad, disponibilidad y temporalidad de la información: los tomadores de decisiones pueden acceder a datos actualizados con cierta periodicidad y de manera inmediata (en línea o a través de repositorios). Además, al tener todo en un mismo lugar, se reduce la posibilidad de duplicidad y de errores en los datos y es posible establecer procesos de validación y complementariedad de la información que involucran la participación de la ciudadanía y el cruce de información con distintas bases de datos administrativas.

Sin embargo, se requiere cautela. Los sistemas de información social también se encuentran expuestos a riesgos y desafíos. Los principales riesgos o dificultades están asociados al uso, privacidad y seguridad de la información, la exclusión sistemática de ciertos grupos de la población y la pérdida de interacción con los ciudadanos. Todos ellos aspectos que deben formar parte de la institucionalidad y la gobernanza de datos del sistema de información a lo largo de todo el proceso, cuando se recoge la información, se utiliza y se comparte. En cuanto a los desafíos, la implementación de este tipo de infraestructura y gestión de datos puede ser muy costosa y compleja, en particular si no se tiene claro el propósito que tendrá y se realiza un diseño muy ambicioso. Por ello, es fundamental identificar las necesidades de los usuarios y siempre pensar que los ciudadanos son el centro del sistema. Es posible concebir un sistema escalable en el tiempo que busque ir satisfaciendo progresivamente las necesidades del sistema de protección social. Además, se requiere un nivel importante de coordinación, gestión de los datos y capacidad crítica para que el sistema sea sustentable en el tiempo (Chirchir y Barca, 2020). El esquema de del diagrama IV.2 muestra de manera simplificada todo lo expuesto en este apartado.

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.