



# WORKING PAPER

working paper **número 169**  
mayo, 2018

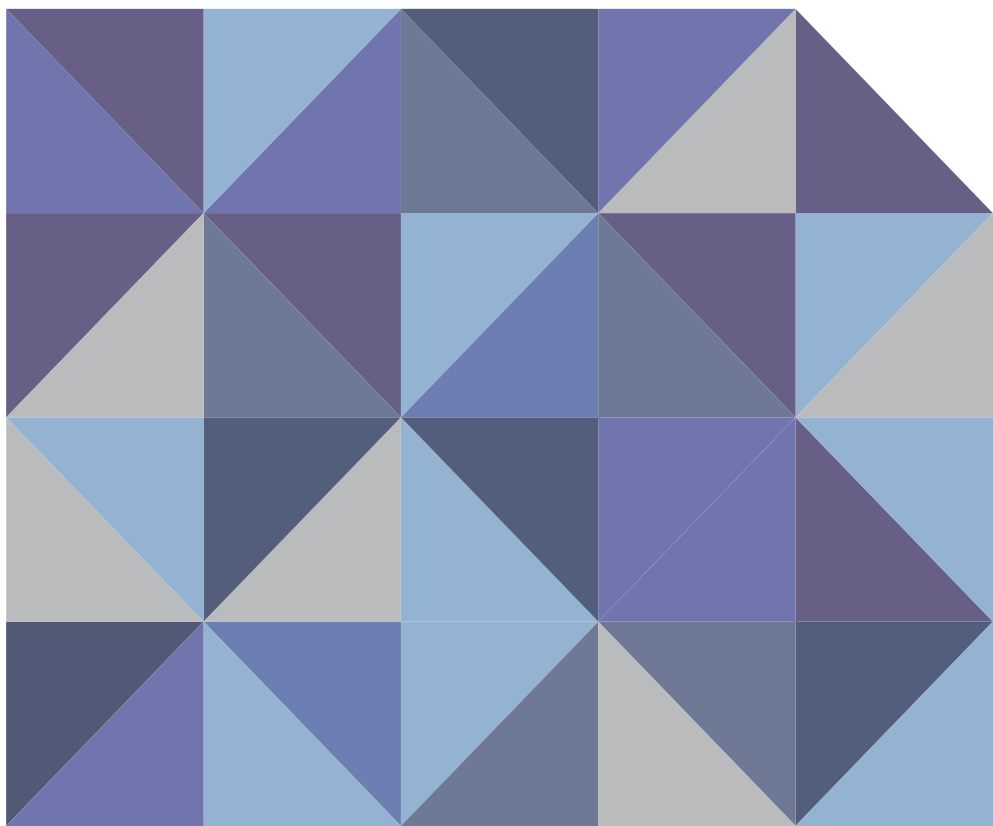
ISSN 1812-108x

## **Integración de registros administrativos para políticas de protección social: contribuciones a partir de la experiencia brasileña**

**Letícia Bartholo**, Instituto de Investigación Económica Aplicada  
y Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

**Joana Mostafa**, Instituto de Investigación Económica Aplicada

**Rafael Guerreiro Osorio**, Instituto de Investigación Económica Aplicada  
y Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo



Copyright© 2018  
Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

**Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)**

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar  
70076-900 Brasília, DF - Brasil  
Teléfono: +55 61 2105 5000

[ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ■ [www.ipcig.org](http://www.ipcig.org)

*En Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo es apoyado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo del PNUD y el Gobierno de Brasil.*

**Derechos y Permisos**

Todos los derechos reservados.

El texto y los datos en esta publicación pueden ser reproducidos siempre y cuando se cite la fuente. Se prohíbe la reproducción para propósitos comerciales.

Los Documentos de Trabajo del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo difunden las conclusiones de los estudios en curso para fomentar el intercambio de ideas sobre las principales problemáticas del desarrollo. Estos documentos son firmados por los autores y deberían citarse con las referencias del caso. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son exclusivamente de los autores. No representan necesariamente los puntos de vista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ni del Gobierno de Brasil.

**Working Papers** están disponibles en línea en [www.ipcig.org](http://www.ipcig.org) y se pueden solicitar suscripciones por [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org).

Print ISSN: 1812-108X

# INTEGRACIÓN DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS PARA POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: CONTRIBUCIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA<sup>1</sup>

Letícia Bartholo,<sup>2</sup> Joana Mostafa<sup>3</sup> y Rafael Guerreiro Osorio<sup>4</sup>

## SINOPSIS

Integrar la información de las políticas de protección social no es tarea fácil, pues requiere desde voluntad política hasta capacidad de coordinación institucional, pasando por el desarrollo de *software* y mejoría de la comunicación directa con la población. Precisamente por la complejidad que entraña dicha integración, los países que persiguen ese objetivo a menudo comparten experiencias entre sí, y el caso de Brasil —con la construcción del Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal (Registro Único)— suele citarse como un ejemplo importante de integración. A través de la experiencia del Registro Único, este texto analiza algunos de los aspectos esenciales para crear instrumentos de integración de las políticas de protección social. Se debaten en profundidad algunos de los desafíos persistentes para cumplir la promesa de una mayor integración entre los programas sociales y para ofrecer una mayor comodidad y respeto a los ciudadanos.

**Palabras clave:** Registro Único, Programa Bolsa Familia, asistencia social, protección social, registro administrativo, sistemas integrados de información social, transferencia monetaria condicionada, transferencia de efectivo, lucha contra la pobreza.

---

1. Este texto se basa directamente en la experiencia práctica de sus autores en la formulación, asesoría y puesta en marcha de la política brasileña de protección social, en particular en relación con el Programa Bolsa Familia y el Registro Único de Programas Sociales. Como se verá, debido a que el tema que aquí se trata se aplica bastante y es relativamente nuevo, al menos en el campo de las políticas de protección social no contributiva, la literatura sobre el tema es escasa así como bastante instrumental y poco teórica. Este artículo fue publicado originalmente en portugués por el Ipea, como parte de su serie Textos para el Debate (TD). Disponible en: <<https://goo.gl/kJNS51>>. Traducción: Fernando Campos Leza.

2. Especialista en políticas públicas y gestión gubernamental en la Dirección de Estudios y Políticas Sociales (Disoc) del Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) e investigadora asociada al IPC-IG.

3. Técnica de planificación e investigación en la DISOC/Ipea.

4. Técnico de planificación e investigación en la DISOC/Ipea e investigador asociado en el IPC-IG.

## 1 INTRODUCCIÓN

Imaginemos un país que tiene cinco grandes programas sociales, cada uno dedicado a un conjunto específico de vulnerabilidad que afecta a los individuos a lo largo de su ciclo de vida. El primer programa está dirigido a la mejora de la alimentación infantil a través de la transferencia monetaria a las familias y el seguimiento nutricional de los niños. El segundo busca promover la escolarización de los niños, también a través de beneficios económicos, pero recurriendo al seguimiento de la frecuencia escolar. El tercero persigue mejorar las condiciones de saneamiento y vivienda de las familias que viven sin un acceso adecuado al agua, al alcantarillado sanitario y a la energía eléctrica, dando prioridad a las que viven en zonas de riesgo. El cuarto es un programa de estímulo de la cualificación profesional de jóvenes y adultos. Y el quinto identifica a ancianos en situación de pobreza y les transfiere un beneficio económico mensual suficiente para sobrevivir dignamente.

Cada uno de esos programas tiene un público específico y opera con un conjunto particular de variables socioeconómicas y mecanismos para definir quién debe ser atendido. Sin embargo, al examinar los datos estadísticos de ese país, vemos claras similitudes entre los públicos incluidos en los programas: se concentran en ciertas áreas geográficas y en el 30% más pobre de la población.

Ante esa similitud, un gestor responsable de este conjunto de programas sociales ciertamente se preguntaría: ¿serán las mismas las familias atendidas? ¿Un niño que salió del programa de apoyo nutricional habrá accedido al programa de escolarización? ¿Están teniendo acceso al programa de saneamiento básico los niños del programa de apoyo nutricional e incluso los ancianos pobres? ¿E irán mejorando de vida esas familias a medida que aumenta la cualificación de los jóvenes y adultos? ¿Habrá una forma de rediseñar algunos de esos programas de manera que logren mejores resultados?

En ese mismo país, un ciudadano pobre y con poco acceso a la información se dirige a un centro de asistencia social,<sup>5</sup> en busca de ayuda para la crianza de sus cuatro hijos, con edades que van de los 2 a los 19 años. En ese centro logra inscribir a su hijo de 2 años en el programa de apoyo nutricional, pero se le informa de que, si desea inscribir en los otros tres programas a quienes tengan derecho a ello (mejora de la vivienda, apoyo para la escolarización de los niños y cualificación profesional de su hijo joven), debe acudir a otras tres oficinas e informarse acerca de la documentación necesaria y cómo realizar la inscripción. El ciudadano necesitará, como mínimo, otros tres días para solucionar la cuestión. Y aunque sea un ciudadano no muy bien informado, cuestiona la necesidad de acudir a cuatro lugares diferentes para acceder a los beneficios del Estado: sería más fácil si todo se resolviera en un único lugar, piensa.

Este sencillo ejemplo nos muestra que la vida de los ciudadanos y gestores de políticas públicas podría facilitarse con la integración de la información de las políticas de protección social. También pone de manifiesto que esa integración podría incluso mejorar los resultados de las intervenciones del Estado en la lucha contra la pobreza y otras vulnerabilidades sociales, al permitir una mayor cohesión para un conjunto de políticas que antes estaban desconectadas.

Sin embargo, la integración de la información de las políticas de protección social no es tarea fácil, pues requiere desde voluntad política hasta capacidad de coordinación institucional, pasando por el desarrollo de software y la mejoraría de la comunicación directa con la población. Precisamente por la complejidad que entraña dicha integración, los países que buscan ese objetivo comparten con frecuencia experiencias entre sí, y el caso de Brasil —

con la construcción del Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal (Registro Único)— se cita a menudo como un ejemplo importante de integración.

Durante los últimos siete años, el Registro Único se ha considerado como un ejemplo internacional de integración de las intervenciones dirigidas a los más vulnerables: su base contiene información del 40 % de la población brasileña y en la actualidad es utilizado por más de veinte programas sociales nacionales. Sin embargo, llegar a ese punto no ha sido sencillo ni nada que se lograra de un día para otro. Además, persisten aún numerosos desafíos para que Brasil integre de manera efectiva sus políticas de protección social, incluso las no contributivas.

A través de la experiencia del Registro Único, trataremos algunos de los aspectos esenciales para crear instrumentos de integración de las políticas de protección social. Nos referimos a las políticas que se caracterizan por la protección frente a los riesgos sociales, más allá de los riesgos clásicos ya cubiertos por los regímenes de previsión —la pérdida de ingresos por situaciones de enfermedad, discapacidad, vejez, muerte o encarcelamiento. Aquí nos interesa la miríada de programas y acciones gubernamentales que surgen para proteger a las familias e individuos con baja capacidad contributiva, generalmente excluidos de las protecciones derivadas de la reglamentación laboral y previsionaria. En este sentido, nos centramos en los retos existentes para la integración de los servicios y beneficios de protección social que operan la transferencia de bienes y derechos, a costo subvencionado o sin costo, así como a incentivos y apoyo para alcanzar mejores condiciones de salud, educación, trabajo y disfrute de los derechos civiles.<sup>6</sup>

La elección de analizar estos desafíos parte de la suposición de que, aunque muchos hagan hincapié por encima de todo en la necesidad de que los ciudadanos encuentren las puertas de salida de los servicios y, sobre todo, de los beneficios de la protección social no contributiva, la preocupación esencial de los poderes públicos debe centrarse en las puertas de entrada. ¿En qué medida está usando el Estado la información con que cuenta para localizar a los ciudadanos que están en situación de vulnerabilidad, privados de derechos y de niveles mínimos de bienestar? ¿En qué medida las políticas de protección social existentes llegan a la población vulnerable? ¿Hay carencias no cubiertas? ¿Las exigencias de documentación para el acceso a los programas sociales o las horas de funcionamiento de los centros de asistencia excluyen a los más vulnerables? ¿Hay una red permanente de atención al público que lleve a cabo la inclusión y actualización de información sobre la población en situación de vulnerabilidad con el fin de que la oferta pública cuente con un seguimiento de sus necesidades? Reflexionar sobre la construcción de registros integrados de información es, en ese sentido, una forma de fortalecer la capacidad del Estado para promover condiciones mínimas de bienestar a sus ciudadanos.

Para contribuir al debate, este texto se divide en cinco secciones, además de esta introducción. La sección 2 expone las ventajas políticas y operativas de la integración de la información para las políticas de protección social, mientras que la sección 3 presenta brevemente los principales componentes de esa integración: un registro integrado, los sistemas de gestión de los programas sociales y un sistema integrado de información social (SIIS).<sup>7</sup> No se basan tanto en la experiencia brasileña como en la literatura sobre la integración de las políticas públicas no contributivas y el desarrollo de SIIS. Eso se debe a que, aunque Brasil no cuente con un SIIS, es un hecho que la mayoría de los países que desarrollan registros integrados busca ese objetivo más amplio, por lo que parece válido exponer al lector interesado en el tema las ventajas de esa integración, como forma de establecer una base de intenciones para las siguientes secciones. La sección 4 es el núcleo de lo que se pretende

compartir aquí: a partir de los errores y éxitos en la construcción del Registro Único, se perfilan aspectos importantes del diseño y la operación de un registro integrado desde una perspectiva institucional, administrativa, operativa y tecnológica. En la quinta sección se debate el uso de la información del registro integrado para el seguimiento y la evaluación del propio registro y de los programas que se sirven de él (que en adelante denominaremos «programas usuarios»), y se plantean algunos aspectos relevantes para la construcción de un SIIS. En la sexta sección se hacen algunas consideraciones finales.

Conviene aquí hacer una advertencia. Aunque la integración de programas dispersos es un ideal que debe perseguirse, en la práctica no existe un registro o sistema de gestión que sirva para todos los propósitos. Es importante no hacerse ilusiones respecto a la capacidad de las soluciones teóricas para problemas reales complejos. La protección de la privacidad, el derecho al consentimiento del ciudadano, los procesos de toma de decisiones y políticos a diferentes niveles y la diversidad de situaciones de vulnerabilidad plantean unos límites legítimos a las soluciones burocráticas omniabarcantes. En este sentido, el objetivo de este trabajo es más modesto, tratando de reflexionar sobre la integración —no sobre la unificación— de características comparables y pasibles de armonización entre los procedimientos de registro, selección y gestión de programas sociales, con el fin de simplificar la vida de los ciudadanos y de los funcionarios públicos.

## **2 VENTAJAS DE ESTABLECER REGISTROS ADMINISTRATIVOS INTEGRADOS PARA LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL**

A nivel individual, establecer un enfoque sistémico integrado de la información de las políticas de protección social contribuye a que el Estado actúe de manera coordinada en relación con las diversas vulnerabilidades que sufren los ciudadanos a lo largo de su ciclo de vida. Otra ventaja es que el Estado respeta más al ciudadano, pues dicha integración puede facilitar el acceso a las políticas de protección social.

A nivel poblacional, un enfoque integrado permite al Estado evaluar el alcance de sus iniciativas y los vacíos de protección que persisten. Esta visión de conjunto genera información valiosa para el examen del solapamiento entre las intervenciones existentes y para el diseño de otras nuevas, lo que contribuye a la universalización de la protección social de la población.<sup>8</sup> Esquemáticamente, estas son algunas de las ventajas de las actividades de integración de la información de las políticas de protección social:<sup>9</sup>

- Promover economías de escala y reducción del trabajo duplicado y de costos de transacción mediante la unificación del esfuerzo de inclusión y la actualización de los registros. Puesto que dicho esfuerzo se lleva a cabo una única vez y sirve a diversas políticas, se reduce la carga para los ciudadanos y los servicios públicos e incluso se facilita el seguimiento y la evaluación de las políticas. La unificación de esfuerzos justifica el mantenimiento de una estructura permanente de tecnología de la información (TI), en términos de infraestructura y recursos humanos, lo que facilitará que se realicen en cualquier momento inclusiones y actualizaciones de la información para las políticas de protección social, haciendo que la respuesta del Estado sea más dinámica frente a los cambios en las condiciones de vida de la población.

- Garantizar una información más segura, transparente, objetiva y comparable, pues la integración implica un cierto grado de estandarización común entre las políticas, en cuanto a los conceptos y criterios de elegibilidad, procedimientos de recogida de datos, almacenamiento y transferencia de información, etc. Tales requisitos de interoperabilidad entre las políticas transforman la información y los conceptos antes dispersos, escasamente comparables y poco accesibles en un cuadro operativo único y conocido. Por esa razón, el órgano de administración de la integración o unificación tiene el papel de dar credibilidad a la información utilizada o producida por las políticas en cuestión.<sup>10</sup>
- Hacer el seguimiento y la evaluación menos costosos y más rápidos debido a:
  - i)* la armonización de los requisitos y conceptos utilizados por las políticas sociales y los aplicados por el órgano oficial de estadísticas; *ii)* los registros administrativos armonizados, ya que reducen la necesidad o el costo de las encuestas por muestreo; y *iii)* los registros administrativos con información más dinámica, pues permiten un seguimiento más sistemático.
- Permitir el diseño de estrategias de oferta activa del Estado a grupos y necesidades no atendidas mediante:
  - i)* la integración de los registros administrativos, que permiten verificar la elegibilidad de los ciudadanos aún no atendidos de manera individualizada y derivan a estrategias de búsqueda activa para servicios y políticas existentes;
  - ii)* la concesión automática de beneficios con una recogida mínima de nueva información;
  - y *iii)* una información más completa, permitiendo el diseño de nuevos servicios y políticas para ser ofrecidos en el territorio a partir de análisis de la demanda potencial.

Debido a las ventajas mencionadas, el establecimiento de registros administrativos integrados de políticas de protección social puede contribuir a estructurar y organizar una red permanente de atención al ciudadano. Esto se debe a que, como quiera que un proyecto de este tipo proporciona importantes herramientas de gestión de la demanda de políticas sociales por parte de los ciudadanos, además de instrucciones objetivas y financiación para la atención al público, incentiva la estructuración y el fortalecimiento de una red pública de asistencia social.

Según Barça y Chirchir (2014), hay tres objetivos principales que han guiado a los países en el establecimiento de estos modelos integrados. El primero consiste en promover la coordinación, la supervisión, el seguimiento y la evaluación de las políticas. A través de la integración, se puede identificar a las personas que participan en cada iniciativa, evitando solapamientos y duplicaciones, y facilitar la planificación entre las diversas áreas de la protección social y el establecimiento de estrategias coordinadas de seguimiento y evaluación de los programas sociales.

El segundo es consolidar los procesos de selección del público de los programas de protección social mediante la puesta en común de indicadores de vulnerabilidad o pobreza. Esto no significa que todos los programas sociales deban utilizar el mismo indicador, sino que habrá un conjunto de datos acerca de una parte de la población que permitirá a los programas sociales atender a su público específico, dentro de un universo común y comparable. De esa manera se pueden reducir los errores de exclusión e inclusión, ampliando la cobertura de las personas en situación de mayor vulnerabilidad y reduciendo la atención de personas no vulnerables, que no sean elegibles para un determinado programa social.

El tercero es la integración de operaciones y servicios con vistas a la atención del ciudadano, es decir, crear mecanismos que permitan que el ciudadano pueda —en un único lugar o en pocos lugares, ya sea físico o virtual— obtener información sobre un conjunto de programas de protección social e inscribirse para participar en las iniciativas que le interesan y que se adecúan a su perfil. En este tipo de integración, la manera en que se diseña la atención no será el reflejo de la fragmentación existente en la gestión de las políticas de protección social entre los distintos sectores gubernamentales. La ejecución de los programas de protección social puede darse de manera sectorial, pero el acceso a ellos por parte de los ciudadanos se facilitaría con la existencia de una ventanilla única de servicios.<sup>11</sup> En la práctica, esa ventanilla no es necesariamente única y el tipo de políticas de protección social a que los ciudadanos pueden acceder a través de ella cambia según los países: en algunos, más específicos, la ventanilla está dirigida a los más pobres y a su inscripción en programas de transferencia monetaria; en otros, más amplios, también permite acceder a programas de acceso al mercado laboral o de vivienda (Ebken, 2014).

Cabe señalar que los objetivos perseguidos por los países que han implementado algún grado de integración entre las políticas de protección social y los registros y sistemas que los apoyan pueden favorecer tanto la inclusión de los ciudadanos vulnerables como su exclusión.<sup>12</sup> Pensemos en el objetivo de hacer un seguimiento del conjunto de programas que se ofrece a una población determinada. Podrían estar destinados prioritariamente a excluir a los ciudadanos que no cumplan los criterios establecidos para un cierto beneficio, sin prever su protección en el marco de otra política. Al respecto, una orientación más inclusiva buscaría organizar la oferta del Estado con el fin de eliminar sus lagunas y promover la manera de complementar los beneficios, sin centrarse exclusivamente en eliminar las inadecuaciones.

Lo mismo sucede con los datos de los registros que buscan determinar, de manera más republicana y transparente, la elegibilidad de una persona a la protección social. La mera delimitación de los conjuntos de preguntas recogidos en un registro y, lógicamente, de los criterios de selección de una protección necesariamente excluye a algunas personas y elige a otros como más legitimados para recibir la atención del Estado. Por ejemplo, solicitar un cierto tipo de documentación, registrar solo un tipo de ingreso y no otro o utilizar la posesión de un televisor y no de una nevera como medida indirecta de la pobreza, son parámetros que, si bien pueden en promedio elegir al público que debe ser atendido, en determinados casos específicos generan elecciones dramáticas para quienes viven en la pobreza. El mayor sesgo en la operación de esos instrumentos de registro y selección, ya sea de inclusión o exclusión, dependerá de la dirección política que oriente tanto el nivel más estratégico de decisión de las políticas públicas como los niveles medios y locales de ejecución, pasando por la actuación y la moralidad de los burócratas que están en contacto directo con el ciudadano.

El conocimiento de estas contradicciones, que operan en toda la cadena de las políticas públicas, es sumamente importante para evitar exclusiones injustas y promover inclusiones justas. La simple creación de mecanismos transparentes y sistemáticos de registro, selección y concesión de beneficios no es suficiente para garantizar la isonomía y la justicia y evitar la discriminación. A nivel operativo, es indispensable recurrir a otros instrumentos, como los sistemas de mediación y reclamaciones, consultas públicas, así como de participación social, con el fin de que los ciudadanos puedan, todavía en el ámbito administrativo, apelar y corregir los eventuales sesgos.

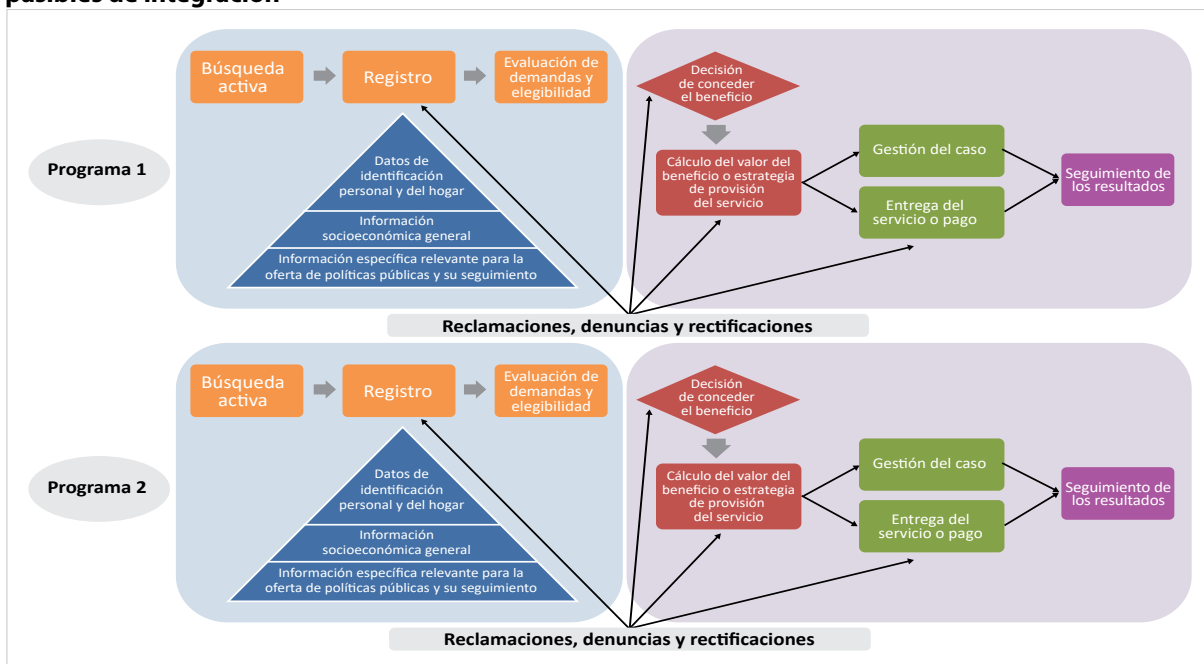


### 3 COMPONENTES SISTÉMICOS ESENCIALES PARA LA INTEGRACIÓN DE INFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Los componentes de la integración variarán en función de los objetivos de cada país y de los niveles que se pretenda alcanzar. Barca y Chirchir (2014) señalan que hay dos componentes básicos para establecer sistemas integrados de información para la protección social: un registro integrado y un SIIS. En esta sección veremos que Brasil no cuenta con un SIIS, pero algunos sistemas de gestión de información específicos de programas sociales utilizan el Registro Único, por lo que se puede decir que los sistemas de gestión de los programas usuarios del Registro Único son un componente sistémico intermediario para la integración proporcionada por un SIIS. Estos tres componentes (registro, sistemas de gestión y SIIS) pueden comprenderse mejor mediante el examen de la cadena de actividades de la provisión de programas sociales, tal como se observa en la figura 1.

FIGURA 1

**Cadena de actividades para la provisión de programas sociales: procesos de registro pasibles de integración**



Fuente: Lindert, 2016. Disponible en: <<https://goo.gl/CBvU3m>>.

Siguiendo la cadena teórica expuesta en la figura 1, los programas o servicios sociales comienzan sus actividades con una estrategia de búsqueda u oferta y a continuación llevan a cabo el registro de la información de los potenciales beneficiarios, lo cual permite conocer sus necesidades y su situación social. Si algunos de los programas van a ser ofrecidos al mismo público, como las familias de bajos ingresos, tendría sentido desde un punto de vista económico la unificación de ese primer bloque de actividades. Eso queda representado por las actividades representadas en color azul del programa 1, que podrían, en principio, integrarse o unificarse con las mismas actividades del programa 2. Esa integración es el primer componente sistémico: un registro integrado.

La integración de las actividades de registro, además de evitar la duplicación de esfuerzos de inscripción, normaliza y estandariza los protocolos, procedimientos y conceptos subyacentes a la información y a su proceso de recogida. Eso también es deseable si se desea llevar a cabo un análisis posterior de superposición o complementariedad de los programas que se centran en la misma población. Por tanto, tiene sentido construir un registro integrado: un registro social dispuesto en bases de datos que contengan un conjunto de datos de identificación y caracterización socioeconómica de los individuos y sus domicilios, armonizadas y sincronizadas, que permitan que los programas sociales seleccionen y sigan a sus beneficiarios de manera estandarizada.

Dicho registro puede alimentarse, corregirse o verificarse mediante diversas entradas de datos, armonizadas en términos conceptuales y sincronizadas en el tiempo con los demás repositorios y entradas de datos que forman parte de él. En esta definición, el Registro Único de Brasil es un ejemplo límite de integración, en el cual todo el procedimiento se unificó en una única puerta de entrada, aplicación, almacenamiento y gobernanza. Eso significa que las actividades del Registro Único de Brasil están bajo el mando de un único administrador, el Ministerio de Desarrollo Social, que controla todos los procedimientos de búsqueda, recopilación, registro, verificación y distribución de la información. Dicha gestión nacional unificada facilita la estandarización, la seguridad y, por tanto, la fiabilidad de la información. Esto se deriva de la especialización de la red prioritariamente destinada a las actividades específicas de registro, así como de la reducción de los conflictos de interés, al separarse las personas que realizan la actividad de registro de quienes se ocupan de la concesión de los beneficios.

Sin embargo, existen otras formas posibles de registro integrado que presentan sus ventajas e inconvenientes, como, por ejemplo, el registro realizado directamente en los sistemas de gestión de cada programa social. En este caso, los programas tienen el mismo modelo de encuesta básico, pero cada uno de ellos incorpora datos complementarios de sus beneficiarios. Ese tipo de integración busca establecer un núcleo común de información interoperable dentro los programas, compartiendo un modelo de encuesta, conjuntos de preguntas, orientaciones, metadatos y protocolos.

Este modelo tiene la ventaja de no utilizar una estructura especializada en el registro básico, pero hay que superar dos retos considerables para que pueda aportar beneficios sustanciales: *i)* estandarizar la recogida de datos entre los agentes de distintos programas, con diferentes estructuras de atención, que en ocasiones están subcontratadas o se apoyan en redes de organizaciones no gubernamentales (ONG); y *ii)* garantizar el acceso de los no beneficiarios a la inscripción y la transparencia del proceso de selección. Existe la posibilidad de que cada programa registre solo a los usuarios que deben ser atendidos, estableciendo un proceso de selección que en ocasiones puede ser informal, anterior a la inscripción de las personas en los registros de los programas. Esto limita la transparencia en los procesos de selección que se producen fuera del sistema y se convierte en un riesgo significativo para la focalización de los programas centrados en las poblaciones vulnerables.

## CUADRO 1

**¿Es el Registro Único de Brasil realmente único?**

El Registro Único no es el único registro de beneficiarios potenciales de las políticas públicas brasileñas de protección social. Brasil cuenta con algunos otros registros administrativos de importancia cuya finalidad es identificar a los beneficiarios de la protección social, el más relevante de los cuales es el Registro Nacional de Informaciones Sociales (CNIS), muy anterior al Registro Único, utilizado para apoyar la concesión de beneficios de la Previsión Social (pensiones de jubilación y de otro tipo) y el Beneficio de Prestación Continuada (BPC). El BPC es un beneficio no contributivo, equivalente a un salario mínimo, que se paga a personas con discapacidad que no puedan trabajar y a las personas mayores de 65 años. Para poder solicitar el beneficio, las personas mayores y las personas con discapacidad deben tener ingreso mensual per cápita inferior a un cuarto del salario mínimo (unos USD 75). A lo largo de los años se han llevado a cabo algunos intentos de integrar la información del BPC en el Registro Único, pero varios factores hacen que aún se den resultados insatisfactorios. Entre ellos destacan la escasa prioridad otorgada al tema, las diferencias conceptuales entre los conceptos de familia e ingreso<sup>1</sup> y el proceso de selección muy específico del BPC, que, en el caso de las personas con discapacidad, requiere un informe pericial llevado a cabo por profesionales vinculados a la Previsión Social. Más recientemente, a través del Decreto n° 8805/2016, se inició una campaña de inclusión obligatoria de los beneficiarios del BPC, pero todavía es discutible hasta qué punto los datos del Registro Único podrían usarse para la selección de beneficiarios del BPC, tal como se muestra en el cuadro 3. Sin embargo, el Registro Único se ha consolidado como el mayor registro de potenciales beneficiarios de los programas, beneficios y servicios no contributivos, que utilizan a nivel federal más de 20 programas sociales, además de servir de referencia para prácticamente todos los servicios y beneficios del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS).

*Fuente:* Elaborado por los autores.

*Nota:* 1. Véanse algunos de los retos en: <<https://goo.gl/NDcWeo>>.

Siguiendo la cadena de prestación de un programa social, tenemos un segundo bloque de actividades, relacionado con la gestión de los servicios prestados o beneficios concedidos. Se inicia con la decisión del ciudadano de solicitar recibir un beneficio del programa, y del gobierno, de concederlo. En este punto, se da el delicado choque entre la solicitud de acceso del ciudadano, posiblemente a un derecho de protección, y la decisión administrativa de la concesión del beneficio, fuertemente influida por consideraciones fiscales. Ese hecho tiene implicaciones jurídicas importantes de acceso a derechos y debe registrarse con el mayor detalle y la mayor transparencia posibles, para que sea accesible a los ciudadanos.<sup>13</sup> También en esta fase, el gobierno determinará cuáles son los tipos, valores o características de los beneficios y servicios y cuándo, dónde y cómo se prestarán. Una vez más, puede haber desacuerdos que conduzcan a la necesidad de presentar un recurso o a auditar las decisiones administrativas. Si no hay desacuerdo en cuanto a la selección del favorecido, el proceso sigue con la prestación efectiva del servicio o el beneficio, utilizando para ello los medios, equipos y centros con los que se realizan el pago o el servicio.

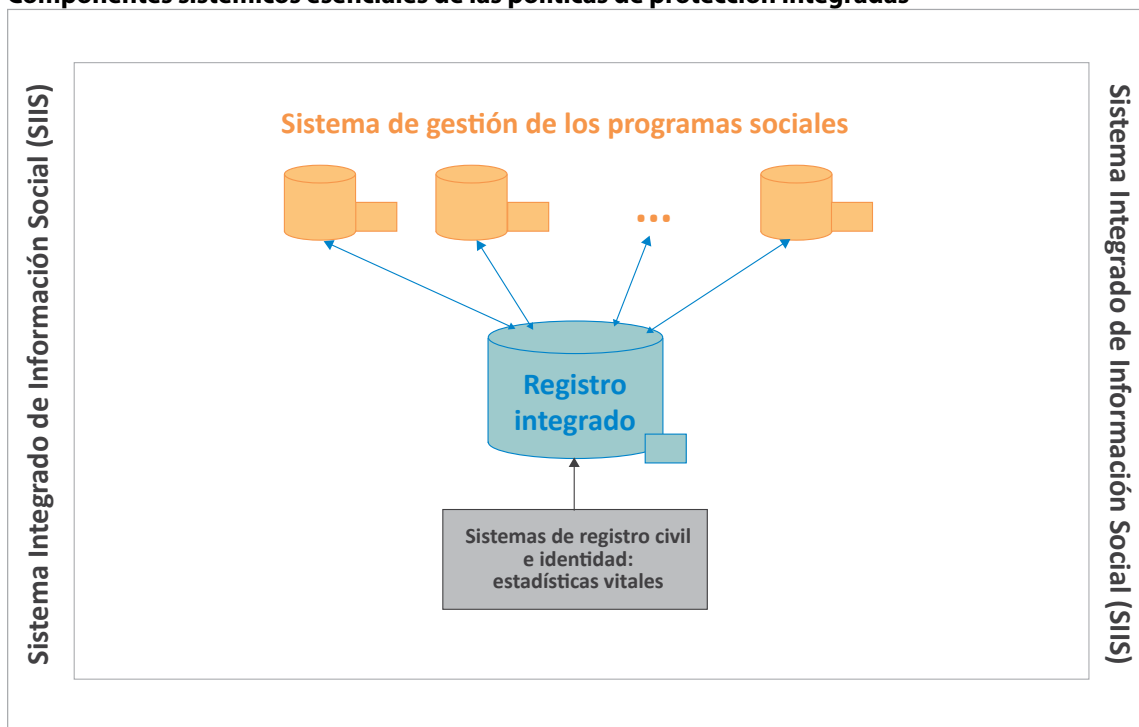
Tanto el seguimiento de las solicitudes y concesiones como el nivel de provisión efectiva del programa o servicio exigen un sistema de registro de sus diversos eventos, específicos a cada programa, como fechas y lugares de extracción del beneficio y la entrada o suspensión de la participación de sus beneficiarios, además de registros más cualitativos, como los avances o las dificultades familiares, educativas, de inserción económica, y otros pertinentes. Dicha información es específica y no puede compartirse con otros programas a nivel transaccional, es decir, a nivel de la entrada, corrección o complemento de los datos, sino solo a nivel del seguimiento posterior, cuando sea pertinente.

De esta manera, el segundo componente sistémico, representado en color morado en la figura 1, está formado por los diversos sistemas que permiten la gestión específica de cada programa social. Este sistema está vinculado al registro integrado y se le añaden otros datos específicos necesarios para la gestión de los programas sociales. En general, un sistema que gestiona la información de un solo programa social suele denominarse en la literatura «sistema de información de la gestión».<sup>14</sup>

El seguimiento de un determinado programa puede llevarse a cabo mediante su sistema de gestión específico, pero el seguimiento integrado de una estrategia que aglutine diversas intervenciones parte del vínculo entre el registro integrado y los sistemas de gestión específicos de los programas sociales, articulando la información de esos programas de protección social y, en algunas ocasiones, poniéndolos en relación con otros sectores de las políticas públicas, así como con estudios o censos estadísticos. Este es el tercer componente sistémico, un SIIS,<sup>15</sup> el cual, a través de esa integración de información, puede facilitar el seguimiento y la evaluación de los programas de protección social en su conjunto (Azevedo, Bouillon e Irarrázaval, 2011).

FIGURA 2

### Componentes sistémicos esenciales de las políticas de protección integradas



Fuente: Elaborado por los autores.

Hay que tener en cuenta que, idealmente, un registro integrado y un SIIS no se confunden con los sistemas de gestión de los programas sociales. El registro es una base de datos —real o virtual, no siendo la arquitectura central en este punto— que proporciona a tales programas información para que identifiquen y seleccionen a sus beneficiarios, atendiendo a determinadas características. Este registro puede o no ser (retro)alimentado por los sistemas de gestión de cada programa, en una vía de doble sentido. El seguimiento de los beneficiarios en cada uno de los programas, a partir de su selección, debe hacerse mediante sistemas de gestión específicos de cada uno de ellos, que estarán vinculados a la

base por medio de un conjunto de datos de identificación de cada individuo. Ese conjunto contiene un número identificador para cada individuo y domicilio registrado, el cual puede proceder de servicios de registro civil o de identificación previamente existentes o ser generado por el propio registro integrado.

A su vez, el SIIS es alimentado por información del registro integrado y de los sistemas de gestión de los programas sociales, pero tiene el objetivo más amplio de integrar la información entre los distintos ámbitos y facilitar el seguimiento conjunto de las intervenciones. Por esa razón, también debe articular datos de encuestas y censos oficiales del país, así como de otros registros administrativos gubernamentales, como los de los regímenes contributivos de protección y los registros fiscales.

Una vez más, al analizar el caso brasileño, independientemente de que el Registro Único sea muy amplio, Brasil no cuenta con un sistema que articule sus datos con todos los programas usuarios, lo cual permitiría el seguimiento de los procesos y los resultados de manera integrada. Sin embargo, sí que cuenta con algunos sistemas de gestión de programas sociales que usan los datos del Registro Único de manera muy fructífera, que pueden interpretarse como pasos hacia el desarrollo de un SIIS. Además, la información de ese registro y de los programas que lo utilizan suele consolidarse de manera frecuente, a nivel de la administración nacional y estratégica, para definir el marco general de atención de la población en situación de pobreza por parte de los diversos programas.

Cuando analizamos esos componentes sistémicos desde un punto de vista teórico, tendemos a creer que cada uno de ellos está construido sobre la base de una planificación organizada de manera suficiente para abarcar todas las dimensiones relevantes de la gestión de los programas sociales a que se refieren. En otras palabras, imaginamos un sistema de gestión de un programa social como un todo, planificado y organizado en módulos sistemáticamente interconectados y vinculados al registro y a un SIIS. Eso sería lo ideal, y es posible para un país que pretenda empezar de cero o rediseñar su arquitectura sistémica de gestión de programas sociales. Sin embargo, en muchos casos, no es lo que sucede en la realidad: en ocasiones, las dimensiones de un mismo programa social son gestionadas en sistemas específicos que no están interconectados, con lo que el reto inicial consiste en favorecer esa conexión, de manera que puedan integrarse como módulos de un mismo sistema.

#### **4 DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UN REGISTRO INTEGRADO: ASPECTOS INSTITUCIONALES, OPERATIVOS Y TECNOLÓGICOS**

El desarrollo de un registro integrado suscita algunas preguntas iniciales: ¿quién lo coordinará? ¿Quién será responsable de alimentar ese registro de información? ¿Cómo asegurar que realmente sea utilizado por un conjunto significativo de programas de protección social? ¿Y que sus datos sean usados adecuadamente y con el debido respeto a la privacidad de los ciudadanos registrados? ¿Qué tipo de datos deben ser recogidos, cómo, cuándo y por quién? ¿Cómo asegurar que dicha información sea actualizada? ¿Cómo establecer la supervisión y validación de los datos? Es necesario responder a estas preguntas para que el registro sea realmente útil para las políticas de protección social.

#### 4.1 COORDINACIÓN INTRA E INTERGUBERNAMENTAL

En cuanto a la coordinación, si el objetivo es construir un registro nacional, obviamente será el gobierno central quien se ocupe de su coordinación principal. Barca y Chirchir (2014) señalan que las mejores prácticas internacionales indican que la administración del registro integrado debe estar en una unidad lo suficientemente independiente de las que se ocupan de la gestión de los programas que lo utilizan. Eso es positivo, ya que preserva la posibilidad de coordinación del registro, asegurando que no se reduzca a intereses de programas específicos. En otras palabras, facilita que el registro integrado preserve su naturaleza de base nacional utilizada para la selección de beneficiarios de los programas de protección social y no se confunda con los sistemas de gestión propios de los programas a los que sirve. Esa autonomía no implica que el registro deba permanecer sordo a las demandas de información de tales programas, pues, de suceder eso, posiblemente dejaría de ser utilizado, con lo que no cumpliría su objetivo. Sí que implica la permeabilidad del registro integrado a las necesidades de los programas, pero sin que eso lo descaracterice.

Sin embargo, ese dispositivo independiente no siempre es posible y no será necesariamente lo mejor, pues en algunos contextos el registro integrado no se crea a partir de cero, sino a partir de registros de programas preexistentes o en función de un programa de mayor alcance. En ese caso, el registro puede tener un programa de guía, uno que, por su amplitud y expresividad, sea capaz de promover e inducir la recopilación y actualización de los datos de las familias de una manera satisfactoria, con lo que permitiría que otros programas de protección social aprovechen ese esfuerzo. En muchos países, dicha guía es precisamente un programa amplio de transferencia monetaria para personas en situación de vulnerabilidad. A menudo, ese mismo programa guía se deriva de la unificación y simplificación de programas anteriores a él, tales como subvenciones, transferencias en especie o diferentes transferencias monetarias.

Pueden hacerse diversas clasificaciones para representar la operación de los registros administrativos.<sup>16</sup> Barca y Chirchir (2014) identifican en las experiencias de los países cuatro modelos de recogida de datos nacionales para el registro integrado, según se indica a continuación.

- Modelo centralizado, en el que los datos son recogidas directamente por una administración central del registro integrado y no por programas específicos, como los casos de Chile e Indonesia.
- Modelo centrado en un programa social, en el que los datos son recogidos por la red de un programa social específico y los demás programas utilizan esa base nacional, como es el caso brasileño, en que la red de operación del Registro Único es la misma que la del Programa Bolsa Familia.
- Modelo consolidado, en el que las bases de los diferentes programas se vinculan de forma sistémica, creando un registro integrado, tal como sucede en Sudáfrica y Kenia.
- Modelo consolidado virtualmente, en que en realidad no hay una base consolidada, sino la creación de vínculos lógicos sistémicos a partir del SIIS. Es el caso de Argentina.

Situar el Registro Único de Brasil en el modelo 2 es, en nuestra opinión, correcto desde el punto de vista histórico, sobre todo porque, desde un punto de vista jurídico, su gestión está unificada con la del Programa Bolsa Familia. Cabe señalar, sin embargo, que la ampliación de

su uso en los últimos años por otros programas sociales ha disminuido la dependencia de este registro de un programa social específico. Ciertamente, el Programa Bolsa Familia fue, y sigue siendo, el programa guía del Registro Único, el motor principal que hace que se mantenga dinámico: con entrada, exclusión y actualización de información diariamente. Sin embargo, hoy en día otros programas contribuyen también a mantener ese impulso.

También en relación con la responsabilidad de la recopilación de los datos, dependiendo de la estructura administrativa y el nivel de descentralización del país, la operación del registro integrado puede ser compartida con los gobiernos subnacionales, de modo que sean ellos los responsables de recoger y actualizar los datos de las familias registradas. Barca y Chirchir (2014) señalan que el hecho de que los gobiernos subnacionales conozcan las características socioeconómicas de la localidad hace que tengan mayor capacidad de encontrar a quiénes deben ser registrados. Pero si el presupuesto de los programas que utilizan el registro integrado es esencialmente nacional, también puede haber un incentivo para que los gobiernos locales registren a las familias fuera del perfil definido. Por lo tanto, es necesario que el gobierno nacional cree mecanismos de control para supervisar la fiabilidad de los datos recogidos e incentive a los gobiernos subnacionales para que registren correctamente los datos de las familias.

La recogida descentralizada no requiere que participen otros niveles de gobierno si la operación del registro integrado corre a cargo de una entidad central que tenga oficinas operativas en el territorio. Ese modelo es más utilizado por países más pequeños, ya sea en términos de población o de extensión, y la gestión estratégica del registro puede o no estar vinculada al órgano central que la opera. En Brasil, este modelo es similar al adoptado para la gestión y la operación del pilar contributivo de la protección social, en el que un ministerio se ocupa de la gestión estratégica y el INSS, un organismo vinculado al ministerio, opera los beneficios de la previsión social, a través de sus más de dos mil agencias en el territorio, así como mediante herramientas remotas en la web y por teléfono. Lógicamente, el modelo de atención y el dispositivo interfederal de las políticas de protección social repercuten directamente en su eficacia, algo que debe estudiarse caso por caso a fin de determinar los cambios que promueven una mayor facilidad de acceso, sin renunciar a la estandarización de los procedimientos y de la calidad de la atención.

#### CUADRO 2

##### **El Índice de Gestión Descentralizada (IGD)**

En Brasil, los incentivos financieros del gobierno federal a los municipios para recopilar y actualizar los datos del Registro Único empezaron ya en 2005, de forma embrionaria, cuando el gobierno federal comenzó a pagar a los municipios para cada entrada o actualización correcta de los datos (es decir, por cada registro rellenado completamente) de las familias en este registro. Eso fue muy importante en la fase de consolidación del Registro Único que, en esencia, nació de la unión de otras bases, con conjuntos de preguntas distintos, incompletos o muy antiguos. En 2007, se estableció el IGD, que se convirtió en la base para ese apoyo financiero y continúa vigente. El IGD es un índice que varía entre cero y uno y mide el desempeño del municipio en relación con la integridad y el nivel de actualización del Registro Único y también en relación con la verificación de las condicionalidades del Programa Bolsa Familia en los ámbitos de la salud y la educación. En función del índice alcanzado cada mes, los municipios tienen derecho a la transferencia de una cuantía económica para apoyar las actividades de administración del Programa Bolsa Familia y el Registro Único. Este valor se utiliza generalmente para la instalación y el mantenimiento de estructuras locales de inscripción y para financiar diversas actividades de búsqueda activa, actualización del registro y comunicación. Las siguientes normas ofrecen más información sobre dicho apoyo financiero a los municipios: ley n° 10.836/2004; decreto n° 5209/2004 y ordenanza del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) n° 754/2010. Los estados también tienen derecho a una ayuda financiera para la gestión del Programa Bolsa Familia y el Registro Único, que se define en la ordenanza del MDS n° 256/2010.

*Fuente:* Elaborado por los autores.

En términos básicos, es importante observar en el dispositivo institucional elegido para gestionar el registro integrado la capacidad de coordinación y estandarización entre los sectores involucrados en el gobierno central, los gobiernos subnacionales y en el territorio (en su caso), y mantener la suficiente independencia respecto a los órganos gestores de los programas sociales específicos, con el fin de que no se distorsione indebidamente su objetivo o su funcionamiento.

Un aspecto relevante es que, desde el punto de vista normativo, el registro integrado no debe ser fijado por normas inferiores a las utilizadas por los programas sociales, pues eso facilita que se produzcan descaracterizaciones en los contextos de baja capacidad de coordinación gubernamental. A modo de ejemplo, si se ha establecido por una norma infralegal que defina su público como el 30% más pobre de la población, el registro se consolida y se utiliza ampliamente, hasta que se establezca por ley un programa social específico, que defina su público como las personas inscritas en el registro que formen parte del 40% más pobre de la población. En este caso, por la ley, que es una norma superior a la que estableció el registro, tendría que ampliarse el universo del público del registro sin que necesariamente se hayan realizado evaluaciones más exhaustivas sobre el impacto de esa determinación para su operación, financiación o para la focalización de los demás programas sociales.

Para que los programas sociales realmente usen el registro integrado, no será suficiente con la existencia de normas apropiadas, sino que se necesita que vean ventajas en su uso. Por tanto, es necesario que el registro conserve su naturaleza de base de selección de los beneficiarios y que se mantenga permeable a las necesidades de información de los programas sociales específicos, lo cual supone un equilibrio de difícil definición.

Por un lado, no sería deseable que un programa social determinado se viera obligado a emprender la misma tarea de recogida de datos que lleva a cabo el registro. Si se recoge información complementaria, esta debería venir dictada por la necesidad suplementaria de entrevistas, orientaciones o informes periciales socioasistenciales o médicos, entre las familias y personas preseleccionadas para el programa en base a la información que figura en el registro integrado.

Por otra parte, el registro no puede dar cuenta de todas las necesidades de datos del programa, pues sirve a una amplia variedad de ellos y lleva a cabo un esfuerzo de recogida de datos mayor que el de un determinado programa social. Por lo tanto, debe mantener su enfoque en un bloque de información más común y básica, con el riesgo de aumentar considerablemente su costo operativo y perder calidad en la recopilación de datos esenciales.

Por último, la información del registro integrado debe estar a disposición de los administradores de sus programas usuarios, para satisfacer las necesidades de cada uno de ellos. Eso requiere una estrategia diversa de suministro de información acompañada de importantes inversiones en tecnologías de la información. Para formalizar estos accesos, se deben firmar convenios y otros tipos de acuerdos sobre el uso de los datos y protocolos.

#### 4.2 LA PRIVACIDAD DEL CIUDADANO Y LA CONFIDENCIALIDAD DE LA INFORMACIÓN

El registro único contendrá información personal de la población con el objetivo de que sea utilizada por los programas de protección social, con lo que se plantea el desafío de la confidencialidad de la información. De esa manera, ¿cómo se garantiza la privacidad de los



ciudadanos cuando se desea que la información pueda ser utilizada ampliamente por los administradores de los diversos programas sociales?

Como veremos más adelante, un aspecto fundamental es que las personas inscritas en el registro entiendan su objetivo y qué uso será dado a la información proporcionada. Una manera de asegurar esto es mediante un comprobante de inscripción que será entregado a los ciudadanos en el momento de su registro y que contenga la información necesaria sobre los objetivos y las formas de utilizar los datos. Es importante formalizar en dicho comprobante el acuerdo de la persona inscrita en lo tocante a los usos de su información, es decir, que haya un consentimiento informado. Si bien de por sí eso no impide un uso indebido, facilita que la población esté informada acerca del uso correcto de los datos, de forma que pueda colaborar en el control.

El consentimiento previo, libre e informado de los ciudadanos, que son propietarios de sus datos, además de estar reconocido internacionalmente como una buena práctica en materia de privacidad y confidencialidad de la información, puede ayudar a proteger a la administración del registro integrado ante presiones superiores que busquen desvirtuar el uso de información, al delimitarlo el ámbito de su divulgación a aquel específicamente consentido. En otras palabras, existe la posibilidad de que surjan disputas políticas dentro de la máquina estatal que lleven a un uso inadecuado de los datos, como su utilización para llevar a cabo investigaciones policiales sobre la población registrada. Explicitar el papel del uso de la información, lo que requiere el consentimiento de los ciudadanos, puede reducir ese tipo de presión política. Tales dilemas son comunes cuando se trata de registros que incluyen a las personas más pobres y marginadas, en situación de calle y en situación de violación de derechos, a quienes, no obstante, debe garantizarse el acceso a políticas mínimas de supervivencia, tanto para ellos como para sus familias.

Otro aspecto importante es que, en función de la legislación sobre la privacidad individual y la confidencialidad de la información de cada país, los usuarios de la información personal deben ser instruidos acerca de su responsabilidad en el uso de los datos y a qué penas podrían verse sometidos en el caso de uso indebido de esa información. En este punto es igualmente importante la formalización y el consentimiento de tales reglas, así como mantener sistemas de trazabilidad de cada usuario, con el fin de que pueda ser realmente responsabilizado en caso de uso indebido.

La información no debe estar abierta indiscriminadamente a todos los profesionales que participan en la administración del registro integrado ni de sus programas sociales usuarios. Más bien, es conveniente que los sistemas de gestión de los datos tengan niveles de acceso, de manera que cada administrador pueda acceder exclusivamente a la información que necesite para realizar su trabajo. Teniendo en cuenta la importancia de estos sistemas para el país, es importante que los sistemas cumplan unas reglas de seguridad de la información, para lo cual puede ser muy útil usar las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO). Como ejemplos de medidas de seguridad de la información puede citarse la puesta en marcha de: *i*) copias de seguridad periódicas, para evitar la pérdida de información; *ii*) mecanismos de detección de intrusiones, para evitar el acceso de piratas informáticos; *iii*) control de acceso, para garantizar el usuario acceda exclusivamente al nivel de información al cual tiene derecho y registrar qué uso hizo cada persona del sistema y en qué momento; y *iv*) unidades de *hardware* y almacenamiento replicadas en diferentes lugares, reales o virtuales, para evitar posibles pérdidas en caso de desastres.

### 4.3 SOBRE LOS CONJUNTOS DE PREGUNTAS DEL CUESTIONARIO

El conjunto de preguntas que deben componer el registro integrado se define en función de las necesidades de identificación de los beneficiarios de los programas sociales a que va a servir. Sin embargo, pueden establecerse algunas pautas para dicha definición.

En primer lugar, es necesario que el registro tenga un núcleo de datos de identificación de las personas. De ese núcleo forman parte los datos que suelen ser permanentes a lo largo de toda la vida, tales como el nombre, el nombre de la madre y del padre, la fecha de nacimiento y los documentos de identidad y registro civil (nacimiento, muerte, biometría). Ese centro de datos permite tanto asignar un número único para cada ciudadano en el registro como establecer vínculos sistémicos entre este sistema y los sistemas de gestión específicos de los programas sociales. Por ello, podemos referirnos a ellos como tabla de enlaces. En ausencia de un número único para cada ciudadano, la tabla de enlaces del registro integrado le permite comunicarse con otros registros administrativos preexistentes, por ejemplo, los de trabajadores formales o información fiscal. Esta comunicación puede servir, sobre todo, para evaluar la fiabilidad de los datos del propio registro.

En segundo lugar, es importante contar con un núcleo de información de contacto de los ciudadanos: direcciones postales, números de teléfono y direcciones de correo electrónico. La experiencia de las encuestas longitudinales<sup>17</sup> más antiguas indica la necesidad de que este núcleo facilite las actualizaciones más habituales, con lo que se evita que el Estado pierda el contacto con los ciudadanos, algo que socava el éxito de las campañas de actualización del registro y de las estrategias de gestión de los programas sociales que requieran entrar en contacto con las personas registradas. Este módulo de información puede, por ejemplo, ser accesible en línea para que las propias personas registradas lo actualicen (autorrelleno), aunque solo en contextos en los que el uso de internet por parte de la población objetivo del registro sea una posibilidad real y puedan instituirse mecanismos de seguridad de la información.

En tercer lugar, el registro integrado debe incluir los datos socioeconómicos del individuo, su familia y su hogar que sean útiles para los programas sociales. Sin embargo, se debe recordar que no se trata del sistema de seguimiento de cada programa, por lo que debería contener solo un conjunto mínimo de datos necesarios para la selección de los beneficiarios de los programas. Aunque por lo general los gestores de políticas públicas y los investigadores deseen saber mucho acerca de cada individuo, la concisión del conjunto de preguntas a los ciudadanos promueve la calidad y reduce los costos de aplicación del cuestionario y de la formación de la persona que se ocupa del registro. Además, también se ahorra el tiempo que dedica el ciudadano a registrar o actualizar sus datos.

En cuarto lugar, es importante que los conjuntos de preguntas del cuestionario del registro integrado sean coherentes con las de las encuestas de hogares del organismo estadístico oficial. Esto es relevante principalmente por dos razones: *i*) porque los institutos oficiales de estadística tienen generalmente amplia experiencia en la recogida de datos de la población y los conjuntos de preguntas de sus estudios fueron probados, o sea, se sabe que la gente entiende lo que está siendo preguntado; y *ii*) porque esa adhesión permite el uso de los datos estadísticos para validar los datos del registro integrado. Por ejemplo, se puede analizar el comportamiento de las respuestas dadas a la encuesta de hogares y al registro en un mismo conjunto de preguntas, con lo que se puede detectar de qué tipo de información conviene mejorar la recopilación.

En quinto lugar, entre la concisión estipulada en el tercer punto y la adhesión a las encuestas oficiales citada en el cuarto, hay un equilibrio en la inclusión de preguntas no necesariamente útiles para los programas sociales con vistas a la selección de su público, pero que sean relevantes para el seguimiento de la calidad de la información recopilada en el registro integrado y la focalización de los programas sociales en las poblaciones vulnerables. Tal es el caso de las variables, bastante extendidas, de caracterización básica de las familias, que están relacionadas con conceptos utilizados por el organismo oficial de estadística u otros registros administrativos pertinentes. Las características de la vivienda, la presencia de personas mayores o incluso la simple definición de rural/urbano son ejemplos de tales preguntas, a menudo esenciales para el seguimiento de los programas sociales. En ocasiones también resulta necesario incluir algunas preguntas nada comunes en las encuestas, censos y otros registros administrativos, pero que son importantes para las políticas de protección social del país. Tal es el caso, por ejemplo, de la identificación de ciertas comunidades, etnias u otros grupos de población, como las personas sin hogar y en situación de violación de derechos, que no suelen ser identificadas en otros estudios y que sufren un alto nivel de pobreza o vulnerabilidad social.

#### CUADRO 3

##### **Un problema de adhesión conceptual: el Registro Único de Brasil y el BPC**

Tal como se mencionó en el cuadro 1, el BPC es un beneficio que equivale a un salario mínimo (USD 300) que se paga a personas mayores o con discapacidad con unos ingresos familiares per cápita de hasta una cuarta parte del salario mínimo brasileño (USD 75). Está recogido en la Constitución de 1988 y es de suma importancia para la protección social no contributiva, pues atiende a casi 4,5 millones de personas (julio de 2017) y tiene un presupuesto anual de más de 45 000 millones de reales (USD 14 500 millones).<sup>1</sup> El registro de los beneficiarios del BPC ha estado, y sigue estando, históricamente dirigido por la institución responsable de la concesión de las jubilaciones y pensiones. Los beneficiarios del BPC están inscritos en el CNIS.

Debido a la similitud del público y también como manera de aproximar a los beneficiarios del BPC de las redes de asistencia social en los municipios, el MDS tiene desde 2009 una directriz para inscribirlos en el Registro Único, un procedimiento que en 2016 se tornó obligatorio para la revisión del beneficio y las nuevas habilitaciones. En un primer momento se buscó que la inscripción no acarreará ninguna sanción para los beneficiarios, es decir, no tuviera repercusiones en relación con la concesión o el mantenimiento del beneficio. Sin embargo, como consecuencia de los resultados insatisfactorios de la inscripción, en 2016 se introdujo la posibilidad de suspender el beneficio a quien no se registrara, de manera que la inscripción en el Registro Único se convirtió en un requisito para la concesión de los nuevos beneficios. Aunque se trate de un requisito, la información del Registro no puede ser utilizada de manera fácil para seleccionar a los beneficiarios del BPC por una razón aparentemente sencilla, pero central: el concepto de familia utilizado por el BPC (unidad nuclear/familia civil) es distinto del usado por el Registro Único (grupo doméstico/unidad de consumo). Esa especificidad del concepto de familia torna aproximado el examen de los ingresos familiares per cápita del Registro Único,<sup>2</sup> cuya versión fue rediseñada entre 2009 y 2010, tras el establecimiento de la directriz de inscripción de los beneficiarios del BPC. Por lo tanto, no había espacio para que la captación de los componentes de la familia se definiera de una forma que posibilitara el uso del Registro Único, pero, pese a que ambos son administrados por el mismo ministerio, ese diálogo no se llevó a cabo con la precisión necesaria, por lo que se mantuvo la incompatibilidad en la captación de la familia. Como cualquier cambio en la estructura del Registro Único es muy costoso desde el punto de vista económico y operativo, esa barrera permanecerá hasta la próxima revisión de su formulario, para lo cual aún no hay una fecha prevista.

*Fuente:* Elaborado por los autores.

*Notas:* 1. Datos de la Secretaría Nacional de Asistencia Social del Ministerio de Desarrollo Social.

2. Mation y Santos (2017) crearon un algoritmo con 176 reglas para emparejar miembros de la familia del Registro Único con los de la familia del BPC. Con eso lograron una eficiencia del 91,9%, sin conseguir reclasificar al 8,1% de las personas incluidas en el primero para el nuevo cálculo de la renta familiar per cápita según el criterio de familia del segundo. Además, entre los 91,9% reclasificados todavía persiste un error del 0,4% puesto debido a la reconstrucción de lazos de parentesco en el domicilio. Pese a la obtención de resultados muy alentadores, esa imprecisión puede generar trabajo duplicado y conducir a la judicialización, que en principio serían innecesarios. Además, se requerirá desarrollar una tecnología de la información susceptible a errores.

En sexto lugar, al establecer el conjunto de información socioeconómica tenemos que evaluar la adhesión conceptual de los criterios de selección utilizados por los programas sociales. Es decir, examinar si los criterios de selección que parecen ser los mismos son efectivamente iguales o son distintos. Y, en este último caso, se pueden unificar, o si la forma de recogida de la información del registro debe ser flexible para hacer frente a los diferentes conceptos con que operan los programas. Esto se debe a que los programas sociales a veces definen su público usando un mismo significante, pero diferentes significados: ingreso, familia y discapacidad física son ejemplos de conceptos básicos cuyo significado puede variar en función de los programas sociales. Esa verificación parece elemental, pero si no se hace a tiempo, puede conducir a un trabajo duplicado o a que no los utilicen los programas sociales que podrían hacerlo.

En séptimo lugar, la documentación obligatoria requerida de las personas en el momento de la inscripción debe ser suficiente, pero no excluyente. Es decir, los documentos de identificación y la comprobación de las condiciones socioeconómicas declaradas son importantes tanto para garantizar que cada ciudadano sea registrado solo una vez como para contribuir a la fiabilidad de la información del registro integrado. Sin embargo, no puede declararse obligatorio presentar documentos que no sean completamente accesibles para las personas que se desea registrar, pues se correría el riesgo de impedir su inscripción, lo cual generaría graves errores de exclusión. En contextos en los que incluso los documentos civiles más básicos son inaccesibles para los más vulnerables, lo ideal sería establecer los medios para que puedan expedir esos documentos a la vez que se hace la inscripción. Una posibilidad sería llevar a cabo acciones de registro en masa en los lugares en que se concentra el público del registro integrado; otra sería montar oficinas de documentación en los propios lugares donde tendrá lugar la inscripción para el registro o en lugares próximos; y otra medida importante sería tornar gratuita la expedición de la documentación para los fines del registro integrado.

En octavo lugar, es importante que haya un comprobante de inscripción para la familia, un documento que le garantice que ha sido registrada, que le permita conocer los objetivos del registro integrado y del uso de la información y formalice su acuerdo al respecto. Si es posible sería conveniente que ese comprobante contenga datos básicos, como la fecha de inscripción o de cambio del registro y otras informaciones esenciales para la participación en los programas sociales.

En noveno lugar, por último, aunque se dé una adhesión a las preguntas de las encuestas de hogares del país, es importante probar el cuestionario del registro integrado con una muestra de la población que se desea registrar. En ocasiones, esa prueba con una muestra representativa puede resultar muy cara e inviable para el país, aunque puede llevarse a cabo en una muestra no representativa, compuesta por subgrupos de población que se deban registrar y que puedan presentar diferencias en la interpretación de las preguntas del registro (por ejemplo, entre población urbana y población rural).

Es interesante que la prueba sea hecha por quien vaya a realizar la inscripción, o al menos por personas con perfiles próximos a ellas y que pasen por el proceso de formación. Así, serán examinados no solo el formulario, sino también el propio contenido de capacitación. Además, la prueba previa debe indicar el tiempo promedio empleado por cada elemento del cuestionario, lo que permite realizar un análisis de costo-beneficio de cada pregunta, sección y dimensión investigadas. Conocer los costos y beneficios de cada pregunta conduce a un mayor poder de negociación con los demandantes de la información: los gestores de programas sociales.

En caso de que la recogida de datos sea llevada a cabo por los gobiernos subnacionales, conviene consultarlos y escucharlos en la etapa de preparación del cuestionario del registro integrado, lo cual, además de aumentar la idoneidad de este respecto a las realidades locales, puede aumentar la legitimidad del proceso de su construcción entre los niveles subnacionales, lo que permite un mayor apoyo para su implementación.

#### CUADRO 4

#### **El suministro de la información del Registro Único a las personas registradas**

Desde hace más de quince años, el Registro Único ha tenido la siguiente limitación: solo las familias beneficiadas por el Programa Bolsa Familia estaban seguras de estar realmente inscritas y solo el titular de ese programa conocía su número de identificación social (NIS), asignado por el registro a todas las personas inscritas. Las demás familias recibían, en el momento de la inscripción, un comprobante de inscripción, aunque, debido a que el Registro Único era un sistema sin conexión que luego se transmitía en línea a la base nacional hasta su nueva versión implantada a partir de diciembre de 2010, las personas no estaban seguras de que el formulario rellenado fuera realmente transmitido al sistema y no sabían su NIS. Eso no fue un gran problema hasta 2011, ya que pocos programas sociales utilizaban el Registro Único, pero con la gran ampliación de su uso a partir de ese año esa falta de información a las familias se convirtió en una dificultad considerable para ellas y para los municipios. Esto se debe a que en ocasiones los programas sociales exigían que las familias presentaran un comprobante de inscripción para participar en ellos y, para obtener su comprobante, el representante de la familia tenía que acudir a uno de los centros de inscripción del municipio y solicitar dicho documento, lo cual generaba costos de movilidad a las familias pobres y congestionaba la atención en tales centros. La gestión federal del Registro Único indicó que se resolviera esa dificultad ofreciendo un módulo de consulta en Internet, pero las limitaciones tecnológicas y los debates sobre la legalidad y los riesgos de ese acceso a los datos hicieron que esa solución no se implementará hasta 2017, cuando se creó un módulo de consulta para los ciudadanos.<sup>1</sup> Así, cualquier persona podía buscar su NIS y el de los miembros de su familia, introduciendo datos básicos de identificación, y obtener un comprobante que contuviera los datos básicos de su registro, en general utilizados para selección de los programas sociales, como la composición de la familia y la renta familiar per cápita.

*Fuente:* Elaborado por los autores.

*Nota:* 1. El módulo de consulta para los ciudadanos está disponible en la siguiente dirección: <<https://goo.gl/i1nh1i/>>.

## **4.4 SOBRE LA RECOGIDA Y ACTUALIZACIÓN DE LOS DATOS**

Igual de importante para definir el conjunto de preguntas del cuestionario es establecer quién, cuándo y de qué manera hará la recogida de datos. Como hemos visto antes, se puede hacerla desde el gobierno central, de los gobiernos subnacionales u otros agentes que colaboran con ellos. En todos los casos, debe ser realizada por profesionales con una formación adecuada para aplicar el cuestionario a las familias, porque ahí radica la clave esencial de la calidad de los datos del registro integrado. Por lo tanto, se debe prestar mucha atención a la capacitación de las personas para esa actividad, que puede ser presencial o hacerse con medios de educación a distancia y, a ser posible, conviene requerir algún tipo de certificación formal. La información de la capacitación y la certificación debe ser registrada en un sistema adecuado para evaluar la relación costo-eficacia y la cobertura de la estrategia de formación definida.

Si se aplica una estrategia de recogida y actualización continua de la información, es decir, si el registro integrado recibe nuevos registros o actualizaciones en cualquier momento, el modelo de formación establecido tendrá que ser igualmente continuo, con el fin de garantizar el acceso a la capacitación a todos los profesionales, en especial en caso de alta rotación de los equipos de recopilación de datos. De hecho, la recogida de información fiable y actualizada sobre el nivel de instrucción, los tipos de contratos, la remuneración y la rotación de la mano de

obra que se ocupa del registro es de extrema importancia para el diseño de una política efectiva de capacitación y de recursos humanos. Como mínimo, la formación básica debe contener una orientación sobre la manera de acercarse a las personas en el momento de aplicar el cuestionario (con respeto, objetividad e imparcialidad), explicaciones conceptuales sobre todos los elementos del cuestionario y orientaciones sobre la manera adecuada de rellenarlo.

Los cuestionarios se pueden rellenar en papel y luego pasar los datos en el sistema, o hacerse directamente en el sistema. A menudo, la realidad de los países exigirá que los formularios se rellenen en papel, aunque en la medida lo posible conviene evitarlo, pues los datos recogidos en papel: *i)* aumentan las posibilidades de que se den errores en la información, pues no se someten a verificaciones y obstáculos para la introducción de inconsistencias, como las existentes en el sistema, y generan una etapa adicional de posibilidad de introducir errores, al pasar los datos del papel al sistema; *ii)* aumentan los costos de la recopilación de datos; *iii)* hacen que el procedimiento de inscripción lleve más tiempo (se ha de rellenar el cuestionario en papel y luego pasarlo al sistema); y *iv)* requieren lugares de almacenamiento y archivo de los formularios rellenos.

Si el país cuenta con una buena infraestructura de internet, los cuestionarios pueden rellenarse directamente en una aplicación en línea, lo cual hace que la inscripción sea prácticamente inmediata. Sin embargo, si esto no sucede, se puede desarrollar una aplicación para rellenar y almacenar los datos sin conexión que puedan ser posteriormente transmitidos por Internet a la base de datos nacional. En la mayoría de los casos, es interesante disponer de una estrategia mixta de recogida de datos, sin conexión y en línea, para adaptarse a las especificidades locales, así como a los potenciales problemas sistémicos, lo cual hace posible mantener la atención a las familias sin interrupción.

En general, la literatura sobre los registros integrados identifica dos formas básicas para llevar a cabo la recopilación de los datos de las familias: la inscripción por demanda y el enfoque censitario. La inscripción por demanda es aquella en que el representante de la familia realiza su registro en las oficinas en que se hace la inscripción. En el enfoque censitario, los poderes públicos definen una zona geográfica o un corte demográfico en que se visitan todos los domicilios para la recopilación de datos.

Aquí, nosotros preferimos hablar de dos tipos de estrategias de inscripción: *i)* la descripción por demanda, en que cada familia debe ocuparse de su inscripción en las oficinas competentes; y *ii)* la inscripción por búsqueda activa, en que los poderes públicos se ocupan de buscar a las familias para la inscripción. De esa manera, el enfoque censitario es uno de los modos de llegar a las familias que hay que inscribir, es decir, uno de los tipos de búsqueda activa. Otra forma sería llevar a cabo acciones de registro en masa en los barrios o localidades donde residen las familias, o también crear canales en que las ONG y otros agentes puedan indicar al Estado las personas o familias que aún carecen de atención.

El registro por demanda suele tener un costo operativo más bajo, ya que la tendencia es que las personas que no se encajan en el perfil definido para el registro integrado no acudan a él, por lo que los poderes públicos tienden a gastar menos al registrar mayoritariamente a quién se encaja en el perfil. Sin embargo, como las personas más pobres y vulnerables tienen menos acceso a la información difundida por el sector público y mayores limitaciones de movilidad, es posible que, debido a un cierto desaliento, no les parezca creíble que puedan acceder a determinadas políticas sociales, o que no sepan si pueden inscribirse o donde deben hacerlo, un riesgo que se ve bastante reducido en el enfoque censitario (Castañeda y Lindert, 2005) y también al llevar a cabo acciones de inscripción en masa.

En efecto, el enfoque censitario permite una mayor calidad y alcance en la recopilación de datos en la zona geográfica definida, pues, al hacerse a domicilio, hace posible que algunas preguntas del cuestionario sean rellenas de manera más fiable, a través de la observación del entrevistador, y que todos los domicilios sean registrados. Sin embargo, la actualización de la información es más difícil, pues los usuarios solo podrán actualizarla cuando para ello les busquen los poderes públicos, y como el costo del enfoque censitario no es bajo, difícilmente podrá hacerlo anualmente. Aunque tiene un costo operativo menor que el enfoque censitario, la realización de acciones en masa tampoco facilita la actualización de los datos.

Es cierto que ambas estrategias de inscripción, por búsqueda activa o por demanda, tienen ventajas y desventajas. La estrategia de la búsqueda activa reduce considerablemente la posibilidad de que precisamente los más vulnerables se queden sin ser inscritos, aunque dificulta la actualización de la información, con lo que impide el registro de cambios económicos negativos o positivos de las familias y también el registro de las familias que se mudaron de la zona geográfica en cuestión tras la fecha de la inscripción.

La inscripción por demanda facilita las actualizaciones, pero tiende a dejar de lado precisamente a las familias más pobres y residentes en lugares distantes de las oficinas de inscripción, principalmente si no va acompañada de una gran estrategia de comunicación destinada a la población vulnerable. Aun así, es posible que las personas no tengan ningún incentivo para actualizar los cambios socioeconómicos positivos, pues eso podría conducir a su exclusión de un determinado programa social. En este caso, se necesita una postura más activa de los poderes públicos para actualizar los datos, por eso, en el momento de decidirse entre una u otra estrategia de inscripción, la experiencia de los países indica que es mejor usar ambas.

Por ejemplo, se puede utilizar el enfoque censitario o acciones en masa en lugares con una gran concentración de familias que deben ser inscritas y establecer oficinas fijas de inscripción en lugares donde esa concentración sea menor. También se puede utilizar la inscripción mediante visita domiciliaria de manera no censitaria, es decir, eligiendo qué hogares visitar, que serán los más pobres, con personas con discapacidad, con indicios de datos no exactos o cuya información, tras cruzarse con otras bases de datos, indica que ya no están en situación de vulnerabilidad, además de otras situaciones.

En cuanto a las oficinas de inscripción, es importante que funcionen en un horario accesible para la población que se desea registrar. Por ejemplo, si la población más vulnerable está en su mayoría en el trabajo durante los días hábiles de la semana, sería una buena idea hacer que tales oficinas funcionaran también un fin de semana de cada mes. Por otra parte, es importante asegurarse de que la población pueda realizar su inscripción o actualizar su información en cualquier oficina de inscripción, reduciéndose al mínimo las barreras de acceso. A muchas personas les resulta más cómodo acudir a una oficina cerca de su trabajo, por ejemplo y no cerca de su domicilio. Debe ofrecerse esa opción para minimizar los costos de inscripción para los ciudadanos.

La frecuencia de la actualización de los datos será establecida por cada país, en función de sus necesidades y de las condiciones operativas y tecnológicas. Hay que tener en cuenta algunos puntos importantes: *i)* cuál es la tendencia al cambio de las variables recogidas a lo largo del tiempo; y *ii)* cuál es la importancia de estas variables para la ejecución de los programas sociales y el seguimiento de los beneficiarios. Por ejemplo, si la dirección de las familias es un aspecto que suele cambiar entre cada seis meses y dos años y es una variable importante para los programas sociales, posiblemente será perjudicial que el registro se actualice solo cada cuatro años.

Cualquiera que sea la opción del país, está claro que para que el registro llegue a las personas y sea actualizado, es esencial que el público esté debidamente informado sobre quién debe registrarse y para qué, dónde puede hacerlo, qué documentos debe llevar y cuándo debe actualizar los datos. Para ello, es importante montar una estrategia de comunicación entre los agentes locales y las familias.

Conviene mencionar que la actualización del registro también puede realizarse en el momento del contacto del ciudadano con los programas en los que desea participar. Al acudir a tales programas, se pueden establecer procedimientos para que determinadas preguntas del registro se actualicen para todos los programas, aprovechando cada una de esas puertas de entrada para renovar los datos. A modo de ejemplo, en la fase actual de desarrollo del Registro Único de Brasil, sería posible estudiar la forma de establecer flujos bidireccionales para actualizar el registro por medio de las puertas de entrada de los programas usuarios, pues los mecanismos de actualización propios del Registro Único son cada vez más costosos, debido a que este abarca al 40% de la población brasileña.

La recopilación de información por parte de agentes de los programas usuarios, que no están bajo la gestión centralizada del Registro Único de Brasil, puede ser una estrategia importante que se ponga en marcha con el fin de diluir en el tiempo y aliviar, al menos en parte, la operación de actualización del registro. Un programa usuario como la Tarifa Social de Energía Eléctrica,<sup>18</sup> que actualmente atiende a unos 9 millones de hogares, tiene una enorme capilaridad y una rigurosa recopilación de datos sobre direcciones y georreferenciación, por ejemplo. Ese potencial puede ser aprovechado en beneficio de las demás políticas de protección social, pero para hacerlo viable se necesita examinar la dimensión de los retos de estandarización de la recopilación de datos por otros organismos, para que la calidad de la información no se vea afectada.

Por último, algunos países también llevan a cabo una actualización sistemática de ciertos grupos de datos, es decir, actualizan datos del registro integrado a partir de otro registro administrativo vinculado a él de manera sistémica que haya sido actualizado. Un ejemplo sencillo sería la exclusión de personas del registro integrado a partir de la información sobre su fallecimiento ofrecida por el sistema nacional de registro de defunciones, en el caso del Registro Único de Brasil. Sin embargo, para que ese tipo de actualizaciones sea útil se requieren tres certezas: en primer lugar, que la base utilizada para actualizar el registro integrado tenga realmente una calidad suficiente; en segundo lugar, que la posibilidad de errores en los datos o la existencia de homónimos sea muy pequeña. Y en tercer lugar que, en caso de error, el ciudadano afectado pueda corregir la información fácilmente, para no verse perjudicado.

#### 4.5 SOBRE LA VALIDACIÓN DE LOS DATOS REGISTRADOS

Los datos del registro integrado se pueden validar a partir de su introducción en el sistema, evitando incoherencias de la información, generalmente derivadas de errores de escritura. Las críticas pueden establecerse entre la información interna del registro a partir de información externa.

En el primer caso, el sistema no acepta una entrada discordante de otra previamente introducida. Debe estar preparado, por ejemplo, para bloquear el registro de una información de un determinado nivel de escolaridad incompatible con la edad de la persona o el registro de hijos para quien hubiera informado no tener hijos. Tales bloqueos en el sistema se definen en el momento en que se especifican.



En el segundo caso, el sistema de registro integrado propone corregir algún elemento introducido a partir de la información sobre ese mismo elemento que consta en otra base de datos. Por ejemplo, si el país cuenta con una excelente base de datos de direcciones, escuelas o documentos civiles, pueden compararse en el momento de introducir los datos, incluso con el fin de ayudar a simplificar ese proceso. En función de la realidad del país, eso puede hacerse en línea o tras cargar las tablas auxiliares con tales informaciones en el sistema de registro. El servicio en línea, también llamado *servicio web*, es más eficaz, pero es caro y requiere una mayor conectividad. El segundo método de importación de datos es más barato y requiere menos conectividad, pero necesita actualizaciones periódicas de la aplicación del registro integrado para actualizar la tabla, aunque esas tablas tienen que volver a cargarse en el sistema de vez en cuando. En general, las tablas auxiliares son más útiles para las opciones de un campo de tipo menú desplegable, en que el usuario solo puede rellenar la información según unas opciones cerradas.

En principio, las críticas en el momento de la introducción de datos también se pueden hacer con la información socioeconómica, como trabajo o ingresos monetarios. Pero se trata de datos que pueden cambiar de manera brusca, por lo que es preferible usarlos para validar la declaración hecha al registro integrado cuando exista la posibilidad de que el ciudadano confirme o valide la información en el momento del registro. De lo contrario, es posible que el registro esté favoreciendo una información obsoleta registrada en otra base, lo que representa un error técnico, perjudicial para la calidad del registro y que produciría errores de exclusión o inclusión en programas sociales. Al elegir como parámetro de calidad del registro una base no representativa de la situación corriente de las personas registradas y, de esa manera, impedir la introducción de información más actualizada en el registro, los poderes públicos dificultan que se pueda informar de una mejora socioeconómica, lo cual conllevaría que la persona fuera excluida de algún programa social y, algo mucho peor y más injusto, imposibilita que las personas que entraron recientemente en una determinada condición de vulnerabilidad o pobreza participen en los programas sociales a los que tienen derecho.

Además de la validación en el momento de la introducción en el sistema de registro integrado, los datos pueden validarse también tras su incorporación a resultados de cruces periódicos con otros registros administrativos. Para algunos países, puede ser legalmente viable cruzar los datos personales de las encuestas de hogares con los del registro integrado. Como las encuestas de hogares por lo general tienen buena calidad, será una ganancia real para la calidad del registro.

Lo que tenemos que tener en cuenta es que, aunque sea muy útil, la evaluación de la fiabilidad de la información del registro integrado mediante informaciones de otras bases de datos requiere estar seguro de que tales bases cumplan dos requisitos: *i)* que realmente tengan una calidad superior al registro integrado en relación con el dato que se pretende validar; y *ii)* que tengan un grado de actualización cercano al del registro integrado, pues de nada serviría comparar datos de bases en que la recogida de datos se realice con una periodicidad muy diferente. Si no se cumplen esos dos requisitos, se abre una ventana para que puedan darse graves errores técnicos y muchas injusticias respecto a los ciudadanos vulnerables.

## CUADRO 5

**Los cruces del Registro Único con otros registros administrativos**

El Registro Único también tiene cruces sin conexión y periódicos con otros registros administrativos para averiguar los ingresos declarados por las personas registradas, algo que se hace anualmente desde 2005. Desde entonces, ha habido muchos avances en la metodología de emparejamiento con otras bases de datos, así como en los cálculos, para poder concluir si hay o no discrepancias respecto a la información registrada. Entre 2009 y 2010, la gestión nacional llevó a cabo, por recomendación de los órganos de control, una amplia averiguación, tomando como referencia los cruces con bases diversas, como la del Registro Nacional de Vehículos de Motor (Renavam). Para ello, los municipios actualizaron los datos de las familias del Registro Único de Brasil que fueron identificadas como propietarias de un vehículo en la base del Renavam, un esfuerzo que mostró que la gran mayoría de las posibles indicaciones de propiedad no se confirmó. En general, se trataba del uso de la identidad de un ciudadano registrado en el Registro Único para la propiedad de bienes y vehículos que él desconocía o que utilizaban terceros. Es decir, el vehículo estaba inscrito de manera incorrecta a nombre de la persona registrada para ocultar al verdadero propietario, algo que supone un fraude fiscal recurrente en Brasil. El gran esfuerzo de investigación llevado a cabo por los agentes locales demostró a la administración federal que, para ese tipo de validación, es necesario garantizar el uso de registros administrativos verdaderamente más fiables que el Registro Único. Sin embargo, en algunos casos posteriores, volvió a ser cruzado por órganos de control con bases de datos que no tenían la calidad previamente considerada necesaria. Como esos organismos determinan que debe volver a evaluarse *in situ* la situación socioeconómica de las personas identificadas en esos cruces, la administración federal tiene la obligación de hacerlo, aun cuando se sepa con certeza que se trata de una acción con un escaso costo-beneficio: se generan sospechas sobre las personas más pobres y la calidad del Registro Único, se exige un esfuerzo extra de la organización y de seguimiento de la actividad por la administración federal y de actualización del registro por parte de los municipios, para que, al final, en la amplia mayoría de los casos, las irregularidades no se confirmen. Este tipo de hecho apunta a la necesidad de un debate más amplio sobre la certificación de los registros administrativos o, en otras palabras, de un examen conjunto acerca de la calidad de tales registros por parte de los poderes públicos con el fin de definir cuáles de ellos pueden considerarse adecuados para evaluar qué tipo de información. Sin embargo, como los cruces de datos sin conexión son bastante costosos para la administración federal, al realizarse con bases con un volumen de datos ingente, también cabría plantear un debate sobre la integración en línea de las bases de datos, lo cual permitiría reducir costos y una mayor agilidad en las comparaciones. No obstante, ninguno de esos debates se han llevado a cabo de manera satisfactoria o no han presentado resultados concretos hasta la fecha.

Fuente: Elaborado por los autores.

#### 4.6 SOBRE LOS COMPONENTES TECNOLÓGICOS DEL REGISTRO INTEGRADO: UNA VISIÓN GERENCIAL<sup>19</sup>

La dimensión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) merece una gran atención en el desarrollo del registro integrado: se necesita un *hardware* con memoria y capacidad de procesamiento suficientes que respondan a la necesidad de transacciones y de almacenamiento del registro y *softwares* ágiles y sencillos que permitan una navegación intuitiva y con poco esfuerzo. Sin embargo, hay que prestar una gran atención a la definición de las especificaciones de los sistemas, es decir, al diseño del guion que define qué deben hacer los sistemas, cómo deben hacerlo y qué criterios de validación deben establecerse para verificar si están funcionando de manera correcta. Un *software* muy moderno no será de gran provecho si se definen unas especificaciones inadecuadas, lo cual generaría para los gestores de las políticas públicas insatisfacción con el resultado de los sistemas, debido a errores, insuficiencia de funciones o lentitud del procesamiento de los datos, entre otras razones. Son varios los sistemas de TIC que pueden configurar la operación de un registro integrado. En términos básicos, debe haber:

- un sistema transaccional de introducción y validación de los datos que se presupone una interfaz con las personas autorizadas para realizar la introducción, modificación o exclusión de datos;
- un repositorio (una base de datos única o varias bases conectadas);
- un sistema de registro y control de usuarios y acceso;
- sistemas de consulta y de transferencia de la información registrada, ya sea para la consulta por parte del propio ciudadano registrado, para obtener informaciones de gestión por parte de la administración central de los programas usuarios, o servicios de transferencia segura de los datos bajo demanda de los sistemas de gestión de los programas usuarios; y
- sistemas de consulta, quejas, correcciones y denuncias a disposición de todos los ciudadanos y que puedan realizarse en línea, por teléfono o registrarse *in situ*.

#### CUADRO 6

##### **El suministro de la información del Registro Único a los programas sociales**

Uno de los mayores desafíos actuales del Registro Único es la falta de servicios seguros y dinámicos para hacer llegar su información a los programas usuarios. Pese a los enormes avances logrados en la cobertura, estandarización de la recopilación de datos y garantía de la calidad del registro, de su actualización y fiabilidad, y eso pese a las dimensiones continentales de un país como Brasil, el Registro Único aún no cuenta con una integración satisfactoria con los más de 20 programas que lo utilizan, con excepción del Programa Bolsa Familia. Las transferencias de datos se realizan, en su mayoría, de manera no automática, y se ofrecen archivos de datos en lotes bajo demanda o de manera periódica en un portal específico (Rede Cadastro Único). Hay un sinfín de posibilidades relativamente fáciles de desarrollar por la Caixa Econômica Federal (Caixa), que es el principal proveedor de tecnología de la información del Registro Único de Brasil, su operador y un banco público. Entre ellas se encuentran los servicios web que proporcionan los resultados de búsquedas individuales en tiempo real a los sistemas de los programas usuarios; los servicios de extractores automáticos (redes privadas virtuales, o VPN), etc. Lo ideal es que se ofrezcan numerosos servicios para que se acoplen a las necesidades específicas de cada red de atención y de concesión de los programas usuarios.

Debido precisamente a la falta de instrumentos adecuados de transferencia de la información, muchos de los programas usuarios del Registro Único incurren en prácticas nocivas para el propósito principal del registro, como solicitar un comprobante de registro en papel al ciudadano o volver a realizar la recopilación de información previamente recolectada. En tales casos, el Registro Único supone un paso más para acceder a un beneficio, y no un paso menos, como debería ser. Para corregir esa situación, es necesario que la dirección nacional del Registro Único tenga un mandato político lo suficientemente fuerte para comprometer a los programas usuarios con el uso de la información del registro y, principalmente, herramientas de transferencia de información que satisfagan las necesidades de sus programas usuarios.

Por supuesto, en caso de cambios en los datos ya recogidos, o de información complementaria que no recoja el Registro Único, el programa usuario debe realizar una nueva recopilación de datos. Sin embargo, si se pretende hacer una comprobación, un cruce o un análisis conjunto de la información de los sistemas de los programas usuarios con el registro integrado, en un gran SIIS, por ejemplo, es necesario realizar un esfuerzo para establecer patrones conceptuales y de recopilación, con grupos de preguntas y metadatos acordados entre los sistemas participantes.

Fuente: Elaborado por los autores.

Los profesionales que definen las especificaciones del *software* no serán, por regla general, los mismos que trabajan en el día a día de la gestión del registro integrado. Por ello, para que el *software* esté bien caracterizado, conviene seguir dos directrices. En primer lugar, los profesionales que vayan a definir los sistemas necesitan tener un contacto estrecho con el equipo responsable de la gestión del registro. En general, realizar entrevistas con los gestores de los sistemas es una condición necesaria, pero no suficiente, para que las personas responsables de las especificaciones comprendan los objetivos de los sistemas y las verdaderas necesidades de la gestión. Por lo tanto, también conviene que los responsables de la especificación puedan participar en el día a día del equipo de gestión durante un tiempo suficiente. En segundo lugar, toda la especificación de sistemas debe ser documentada de manera suficiente y clara, con el fin de que la rotación en los equipos responsables del mantenimiento del sistema no genere inestabilidades en su funcionamiento. El control de versiones de la documentación debe ser riguroso, manteniéndose la trazabilidad de los cambios en el sistema para evitar la duplicación de tareas y pagos duplicados a los desarrolladores.

Si quien alimenta el sistema de recogida de información del registro son los gobiernos subnacionales o redes descentralizadas, al definir los grupos de preguntas del cuestionario se mantiene la sugerencia de invitar a esos actores a participar en su construcción, lo cual contribuiría a la calidad del diseño del *software* de recopilación de datos.

Por último, hay que prever de antemano mecanismos para supervisar el funcionamiento y la adecuación de los *softwares* si de las reglas de negocio de cada una de sus funciones. Iniciativas para supervisar el funcionamiento o la caída del sistema, como los robots, las velocidades de las conexiones (*pings*) y un simple teléfono de atención al gestor local pueden conducir a la detección rápida de problemas en las nuevas y antiguas rutinas de los sistemas.

## **5 TRANSFORMAR LOS DATOS EN INFORMACIÓN A LOS FINES DEL SEGUIMIENTO DEL REGISTRO INTEGRADO Y LOS PROGRAMAS SOCIALES Y PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN SIIS**

Como se ha visto en las secciones anteriores, para que un registro integrado se mantenga dinámico y con un funcionamiento adecuado, ha de ser útil a los programas sociales que lo utilizan. En otras palabras, es necesario que los datos recogidos den lugar a una información que esté accesible para los gestores de los programas sociales específicos, con vistas a la operación, el seguimiento y la evaluación. Si el país opta por la construcción de un SIIS que integre la información de los programas de protección social o, más aún, si incorpora también datos de políticas públicas de otros sectores, también será esencial el uso adecuado de los elementos del registro integrado.

Como señalan Di Virgilio y Solano (2012), el seguimiento y la evaluación son parte del ciclo de vida de una intervención social. El seguimiento es una actividad continua y permanente, que se lleva a cabo a lo largo de toda la intervención, cuyo objetivo es verificar el grado en que se están logrando los resultados planeados. La evaluación es una actividad ocasional, específica, realizada para medir el rendimiento de la intervención.

En la literatura sobre el seguimiento y la evaluación, a menudo hay debates que no permiten fijar un límite claro entre las actividades de seguimiento y las evaluaciones de proceso y resultados. Se trata de un debate en el que no vamos a entrar aquí, ya que, a los

efectos de entender el uso del registro integrado con fines de seguimiento y evaluación, el eje conductor principal es la comprensión de que este sirve para la construcción de indicadores de procesos y resultados que tendrán utilidad para el seguimiento y la evaluación de los programas de protección social implementados, especialmente si contemplan, no solo información de los beneficiarios de los programas, sino también de personas y hogares no beneficiarios con unas características de vulnerabilidad similares. Antes de eso, los datos del registro integrado debe ser transformados en información que haga posible el seguimiento y la evaluación del propio registro, con información útil para supervisar la calidad de los datos recogidos en cuanto a la consistencia, fiabilidad y actualización de la información declarada, tal como evaluar la gestión del registro, es decir, si su operación se está llevando a cabo según lo esperado. Un ejemplo son los controles internos y registros de usuarios del sistema de recopilación de datos: se trata de funcionalidades importantes tanto para generar indicadores y estudios de atención y mano de obra, como para dar fiabilidad al sistema en términos de trazabilidad de operaciones sospechosas.

Ya sea para el seguimiento y la evaluación del propio registro, de programas sociales específicos o para la construcción de un SIIS, el buen uso del registro integrado a estos efectos dependerá de la construcción de indicadores apropiados, contruidos según el diseño y los objetivos de lo que se desea seguir o evaluar. Por lo tanto, un buen conjunto de indicadores de seguimiento y evaluación se verá favorecido si viene precedido por la construcción de una matriz lógica, que especifique los objetivos de las iniciativas, los insumos, los productos, los resultados y los impactos esperados.

## 5.1 INFORMACIÓN PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DEL REGISTRO INTEGRADO

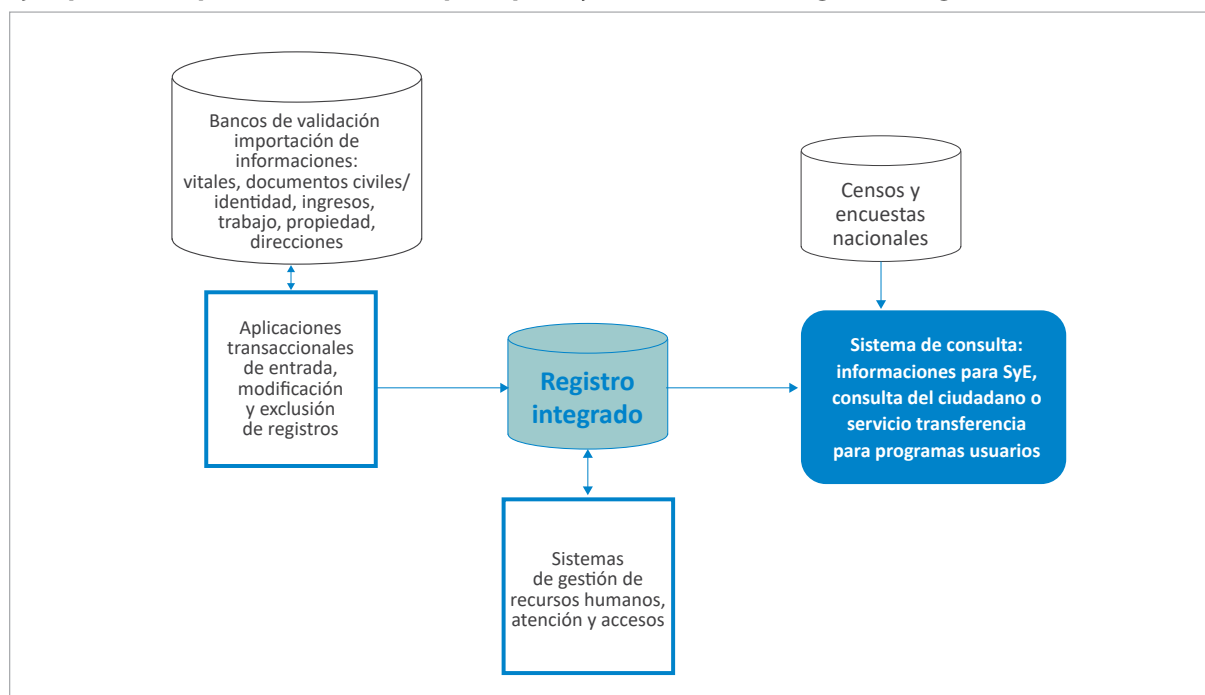
Como hemos visto, el propio registro integrado requiere un *software* que transforme los datos recogidos en información útil para sus gestores. La definición del contenido y la forma en que esos datos deben estar disponibles se hará en función de las necesidades identificadas por el equipo de gestión del registro, pero, básicamente, esos datos deben permitir que el gestor identifique de manera fácil y oportuna si los procesos implicados en el registro están funcionando de forma satisfactoria. Será necesario construir indicadores sobre el perfil de las personas y familias registradas, así como sobre los procesos que hacen que el registro funcione, como la sistematización de los datos sobre los responsables de la recopilación de datos y su formación, la ejecución del presupuesto, etc. Debe permitir la identificación de problemas potenciales en la recopilación de datos y el procesamiento de la información por el sistema de registro integrado, así como hacer posible que los gestores puedan anticipar aspectos relacionados con la gestión del registro que deben ser resueltos antes de convertirse en un problema.

Citemos algunos ejemplos de cuestiones relacionadas con la vigilancia y la evaluación de los procesos de registro integrados: ¿están completos los datos recogidos en la encuesta? ¿Se han identificado duplicidades de registros? ¿Se ha identificado información inconsistente a partir del propio registro integrado o de su cruce con otras bases de datos (si las hay)? ¿Los datos de las familias están dentro de los parámetros adoptados para la actualización? ¿Qué familias presentan datos desactualizados y cuáles permanecerán así a corto plazo? ¿A cuántas familias y qué familias se inscribió o de cuáles se actualizó la información en un período determinado (el último mes o el último año)? ¿Está el número

de personas y familias inscritas en línea con lo esperado? ¿Es adecuado el número de personas encargadas de la inscripción para cada local? ¿Han sido formados en recopilación de datos de manera satisfactoria? Es importante que la información esté disponible en niveles de desagregación que permitan identificar si los problemas o inconsistencias están concentrados en uno o varios locales concretos, por ejemplo. También es importante que puedan ser desagregados a nivel de familia y de individuo, pues eso permitiría resolver las inconsistencias encontradas, como, por ejemplo, errores de documentación o duplicaciones de registros.

FIGURA 3

### Ejemplo de componentes sistémicos principales y auxiliares de un registro integrado



Fuente: Elaboración de los autores.

También es importante contar con información agregada sobre las características de la población registrada para seguir la fiabilidad de los datos, ya que, según se vio anteriormente, se pueden comparar con las proporcionadas por los institutos de estadística oficiales, lo cual permite evaluar las discrepancias que indiquen problemas en la recogida de datos.

## 5.2 INFORMACIÓN PARA LA OPERACIÓN, EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Hemos visto que un registro integrado no es el sistema de gestión específico de un programa social, por lo que no se debe esperar que incluya todos los datos necesarios para su operación y seguimiento. Sin embargo, un registro integrado útil ha de contener los datos para que los programas sociales seleccionen a su público de forma satisfactoria, y puede ofrecer todos los datos necesarios para la selección o, como mínimo, los datos más relevantes para ello. Sin duda, el programa social necesitará para su funcionamiento una parte o todo el núcleo de datos de

identificación de las personas incluidas en el registro, la tabla de enlaces. Un sistema de gestión específico de un programa social también tendrá en cuenta los datos del registro que permitan identificar cambios en las características de la situación del individuo o de la familia que modifiquen el estatus de su participación en el programa, lo cual puede llevar, por ejemplo, a un aumento en los valores de los beneficios pagados o a la entrada o salida de determinado programa.

En cuanto al seguimiento y la evaluación, los indicadores construidos a partir del registro deben atender a las necesidades de información dispuestas en la matriz lógica, citada al comienzo de esta sección. En el caso de los programas de transferencia monetaria, deben seguir los siguientes subconjuntos de indicadores, elaborados con base en el registro y en los datos complementarios de operación del programa, contenidos en su sistema de gestión específico, según se describe a continuación.

- Indicadores sobre los beneficiarios y sus pagos: información sobre el número de beneficiarios, la transferencia de fondos realizada por el programa (valor total, por local, por familia, etnia, personas beneficiadas de manera directa o indirecta, fecha y lugar en que se retiró el beneficio, pudiendo examinar la frecuencia de saques fuera de la localidad de residencia, etc.), la situación del beneficio de la persona y la familia (por ejemplo, si se suspendió el beneficio por incumplimiento de cualquier norma, si se aumentó, o si se excluyó a la familia del programa) y la cobertura del programa en relación con los beneficiarios potenciales identificados en el registro, en caso de que contenga ese dato.
- Indicadores de recursos humanos e infraestructura del programa social: datos sobre los profesionales (cantidad, perfil educativo, etc.) y centros involucrados en la gestión (número de formularios en papel utilizados por el local, número y características de las computadoras utilizadas, acceso a internet por las localidades), datos de productividad o auditoría de los profesionales, como número de beneficios alterados por cada operador, número de beneficios concedidos por encima de un determinado valor por cada operador, beneficios a nombre de operadores o parientes, etc.
- Indicadores de evaluación de procesos y seguimiento de casos: buscan examinar si el funcionamiento del programa transcurre según lo planeado. Por ejemplo, ¿los beneficiarios actualizan su registro dentro del plazo establecido? ¿Han cumplido las reglas del programa, como el cumplimiento de las corresponsabilidades?

Los datos del registro también son importantes para elaborar evaluaciones de impacto del programa social, que informarán si el programa realmente cambia la vida de las personas y en qué aspectos, pues son esos datos los que permitirán identificar a los grupos de participantes y no participantes de programas, que tengan características similares y puedan compararse para identificar los efectos que la participación del programa acarrea en la vida de esas personas. En la evaluación de impacto se llevará cabo una primera ronda (la línea de base) y otras rondas subsecuentes, en las que el nivel de actualización del registro será esencial. Por ejemplo, si hay numerosas direcciones desactualizadas, se pierde una parte importante de las familias que participaron en la línea de base, lo cual perjudica la calidad de las demás rondas de investigación y, por ende, sus resultados.

El cruce del registro integrado y de los beneficiarios de un programa social con otros registros administrativos también puede utilizarse para componer análisis estadísticos,

que permitan, por medio de la comparación de grupos similares, inferir los cambios que han tenido lugar en la vida de las personas en relación con su participación en el programa social que se está evaluando. Es decir, permite establecer métodos de emparejamiento y grupos de control para calcular el impacto de las políticas públicas.

### 5.3 LA CONSTRUCCIÓN DE UN SIIS

El SIIS es, por definición, un sistema de información que permite el seguimiento y facilita la evaluación de un grupo beneficiario de políticas públicas. La existencia de un registro integrado, compartido por varios programas sociales, facilita esa tarea, un núcleo de datos de identificación único, lo cual hace posible establecer vínculos entre las bases de datos y llevar a cabo comparaciones entre los públicos atendidos. Sin embargo, el registro no cumple el objetivo de análisis integral e intersectorial de los programas que se ofrecen: el sistema que logra ese objetivo es el SIIS. También puede abarcar bases de datos de programas sociales o de otras iniciativas que no utilicen el registro integrado, pero, para ello, esas bases tienen que compartir un núcleo de identificación de personas mínimamente común (la tabla de enlaces).

Cuantos más programas sociales y sectores de las políticas públicas participen en el SIIS, mejores serán los resultados potenciales para la integración de las iniciativas y su seguimiento, así como para el servicio prestado a los ciudadanos. Además, la integración de información de los institutos de estadística oficiales, también en el SIIS, permite que el sistema funcione no solo como herramienta de seguimiento y evaluación de la protección social de manera integrada, sino también de la propia situación social del país. Eso facilita el seguimiento de los cambios en el contexto socioeconómico del país que pueden tener un impacto en las iniciativas de protección social.

En la construcción de un SIIS que tenga el potencial de llevar a cabo un seguimiento y una evaluación de la estrategia de protección social, debemos destacar algunos pasos. En primer lugar, se necesita una buena dosis de coordinación gubernamental, que instaure una instancia que reúna la información y ejerza una articulación para el uso global del SIIS. De acuerdo con Azevedo, Bouillon e Irarrázaval (2011), la coordinación ha sido uno de los mayores obstáculos para el uso adecuado de los SIIS con vistas al seguimiento y la evaluación en América Latina. En contextos de políticas públicas marcadas por la fragmentación, esa integración probablemente requerirá de un buen patrocinio político desde el punto de vista de la legitimidad del SIIS y también fomentar el interés de los sectores involucrados.

El segundo paso es el examen detallado de cada base de datos. La integración de sistemas de información de diversos programas de protección social, y de estos con las estadísticas oficiales, requiere la armonización de conceptos esenciales, tales como los de familia, domicilio, direcciones y unidades territoriales. Eso permite examinar y planear aspectos fundamentales, como la cobertura y la focalización de las iniciativas, en el nivel de desagregación que sea relevante para la política pública. La cobertura nacional de un programa puede ser la adecuada, pero el lugar estar totalmente equivocado; la mejora de la focalización puede ser necesaria en las zonas urbanas, pero no en las zonas rurales, y así sucesivamente. Al englobar un gran número de asociados, objetivos y datos, en el SIIS los metadatos —es decir, las informaciones sobre el dato, como su definición conceptual exacta, fuentes, temporalidad, método de recopilación, de derivación o cálculo, etc.— se tornan casi tan importantes como los propios datos. Son muy importantes para reducir



el mal uso de la información e incluso aún más relevantes en tecnologías que sirven a múltiples intereses, a veces contradictorios.

Por ello, el examen de cada sistema debe centrarse en analizar su contenido y características, es decir, los conceptos de las variables que componen la información; la forma y periodicidad con la que se lleva a cabo la recopilación de datos; la calidad del proceso de recopilación (¿quién recoge los datos? ¿Están capacitados para hacerlo? ¿El sistema de procesamiento de datos permite inconsistencias?); la fiabilidad de los datos recogidos, y las características tecnológicas de cada sistema integrado en el SIIS. Si tales sistemas aún no están completamente documentados, será un buen motivo para inducir a sus gestores preparen una documentación que sea suficiente. Solo ese examen permitirá que un tercer aspecto se lleve a cabo de manera satisfactoria, a saber, la definición de qué datos de cada sistema deben formar el SIIS y qué indicadores debe contener. Tales indicadores pueden servir al seguimiento y la evaluación de los programas de manera aislada o en conjunto y pueden construirse a partir de un único sistema o de la integración entre ellos, según los objetivos de lo que se desee evaluar. Es importante ser conscientes en este punto de la importancia de construir un conjunto de indicadores que sea conciso y útil, pues de nada serviría un amplio conjunto de indicadores que no sean utilizados.

Un cuarto punto es la definición de protocolos de intercambio y confidencialidad de la información. Los protocolos formalizan las responsabilidades de los gestores en la transferencia y uso de la información, en particular en cuanto a los flujos, la periodicidad y las reglas de confidencialidad. Estas últimas, como se vio en las secciones sobre el registro integrado, deben estar claramente formalizadas no solo entre los gestores de las bases que componen el SIIS, sino entre todos los usuarios que accederán a los datos identificados del sistema.

En quinto lugar, hay que señalar que un SIIS tiende a ser costoso y la experiencia internacional pone de manifiesto que a menudo los países cuentan con financiación externa para su construcción (Browne, 2014). Esto se explica en gran medida por la necesidad de adquirir o desarrollar tecnologías de la información y la comunicación que permitan el almacenamiento, el procesamiento y el suministro de la información.

En sexto lugar, para que un SIIS ejerza su potencial de seguimiento y evaluación, la especificación del sistema debe ser muy cuidadosa y la integración entre los equipos de especificación del *software* y de su gestión es esencial para su buen diseño y para la difusión de su uso. Por ejemplo, se necesita que guarde datos históricos, al menos los cambios en los datos utilizados para la construcción de indicadores del sistema, pues solo de esa manera se podrá comparar la situación actual con la pasada. Asimismo, se recomienda que el SIIS se desarrolle en módulos, de manera que se puedan incorporar fácilmente al sistema algún cambio potencial en los programas específicos o incluso la nueva introducción de datos en las bases de datos (Villalobos, Blanco y Basset, 2010).

Por último, un séptimo aspecto se refiere a la facilidad de uso del sistema. Es importante que la herramienta de acceso a los indicadores construidos sea amigable y cuente con un diccionario de los indicadores del sistema. La capacitación para la utilización del sistema debe elaborarse también teniendo en cuenta las posibilidades del país (formación virtual, presencial o ambas) y la rotación de sus usuarios, la cual, de ser significativa, requerirá ofrecer capacitación de manera constante o muy frecuente.

## 6 CONSIDERACIONES FINALES

Los organismos internacionales y los expertos que se dedican a la producción e intercambio de información sobre las políticas de protección social, en especial las referidas a la población más pobre, suelen hacer hincapié en los aspectos relacionados con el diseño teórico de esas políticas: su población objetivo, su método de focalización, el paquete de beneficios, su cadena de entrega y su seguimiento y evaluación, en particular su impacto en la reducción sostenible de la pobreza, las denominadas «puertas de salida».

Sin embargo, las situaciones vulnerables son demasiado complejas para encajar perfectamente en los modelos teóricos y la operación de políticas públicas se ve atravesada por más determinantes —intereses, razones y moralidades— que lo que prevé el reglamento normativo. Así, aunque el diseño teórico contenga inclinaciones respecto a una mayor o menor cobertura, protección, respeto al ciudadano, justicia u otros preceptos, nos parece que el resultado final vendrá asimismo determinado por las características de la operación de esas políticas, generalmente descuidadas en la literatura sobre el tema.

La integración de las políticas de protección social es uno de los retos más importantes de la acción del Estado. Las políticas tienen que actuar de manera conjunta para que puedan hacer frente a la complejidad de las situaciones reales de vulnerabilidad. Los ciudadanos en situación de pobreza sufren un sinnúmero de carencias: el acceso a una vivienda digna, de agua potable, de educación de calidad, de salud integral, de electricidad, de bienes de consumo, de acceso a la justicia y la seguridad, etc. El acceso y la calidad de las ofertas públicas, que corresponden a los niveles mínimos o universales de ciudadanía establecidos por un país, solo podrán evaluarse si se enfrentan los muy diversos desafíos operativos para integrar la información relativa a las políticas sociales. Además, la equidad de la acción del Estado solo podrá evaluarse de manera adecuada y transformarse si las informaciones de las políticas sociales se analizan en conjunto con las demás dimensiones, como el trabajo, los ingresos, las propiedades, los impuestos, las renuncias, los créditos y los subsidios.

A través de la experiencia del Registro Único de Brasil, hemos visto algunos de los aspectos esenciales para construir instrumentos de integración de las políticas de protección social. Tras este recorrido, podemos definir dos grandes niveles de integración. El primero es la integración de la información básica de los individuos, las familias y los hogares que viven en situación de vulnerabilidad y quieren tener acceso a las políticas de protección social. De esa manera se constituye un registro integrado de candidatos, cuya información recogida resulta comparable al basarse sobre un bloque común de conceptos, herramientas de recopilación de datos y prácticas de entrevistas. Independientemente de que esa recopilación de datos sea llevada a cabo por una entidad única, distinta de las que gestionan directamente los programas de protección, o por los propios programas en el momento en que el ciudadano acude a ellos, es importante llevar a cabo las recopilaciones de datos de forma que se complementen y sin duplicación de esfuerzos, ahorrando el tiempo y los recursos del Estado y de los ciudadanos.

El segundo nivel de integración, denominado «SIIS», es el que se da entre la información de los programas y entre esa información y la información del registro integrado, así como con información censitaria y otro tipo de información de los organismos oficiales de estadística. Brasil no cuenta aún con un instrumento de este tipo, algo que ofrecería una visión amplia de la cobertura de las políticas de protección social, tomadas en su conjunto, e identificar lagunas,

yuxtaposiciones y solapamientos. Esta visión de conjunto es esencial para evaluar el alcance de las acciones conjuntas del Estado y su participación efectiva en la vida social; por otra parte, un SIIS, si se basa en un registro integrado, proporcionará datos de subcobertura o solapamientos con nombre y dirección, es decir, información precisa para la acción inmediata por parte del Estado. No se trata de la aproximación de una encuesta, que produce estimaciones sobre el público no atendido en un determinado territorio, por ejemplo.

En particular, el establecimiento de un registro integrado permite la acción coordinada de las políticas en favor de la población más vulnerable. Lo ideal sería que, en cuanto registro, contuviera la información de cada individuo, familia y hogar en situación de vulnerabilidad, lo cual le posibilitaría al Estado entrar en contacto directamente con esos ciudadanos. Por ser un repositorio integrado, contiene datos personales armonizados, sincronizados y fiables, lo cual reduce la necesidad de llevar a cabo nuevas recopilaciones de datos y promueve el uso de la información más actual.

La tarea en cuestión será mucho más fácil si el país tiene un sistema único y fiable de registro civil o de identificación de los ciudadanos. Un número de identificación único y una fuente consolidada a nivel nacional de los eventos vitales de nacimiento y muerte facilita los vínculos entre la información recogida en distintas puertas de entrada o en momentos diferentes. De lo contrario, el propio registro integrado debería establecer un algoritmo fiable para llevar a cabo ese enlace e identificar de forma única a una persona, generando un número propio que facilite la vida de los ciudadanos y de los programas.

A lo largo de este texto, hemos discutido algunos de los aspectos operativos, institucionales y normativos de un registro integrado: *i)* la necesidad y los retos de la coordinación intra e intergubernamental; *ii)* las cuestiones de privacidad y confidencialidad de los datos declarados por el ciudadano; *iii)* la descripción y el problema de las preguntas que deben componer el cuestionario del registro integrado; *iv)* los modelos de recogida de datos y de actualización del registro; *v)* los procedimientos de validación y crítica de la información recopilada; y *vi)* algunos de los componentes tecnológicos esenciales para el funcionamiento del registro. Aunque hayamos profundizado en esos temas, cada uno de ellos presenta un alto grado de complejidad y merecería un mayor detalle en otros estudios. Por ahora, la intención ha sido describir esa complejidad y llamar la atención sobre los detalles prácticos a veces olvidados que, en nuestra opinión, pueden determinar el resultado final de una política pública, entendida en todas sus contradicciones.

Un sistema de registro integrado puede estar al servicio de la inclusión de los ciudadanos facilitando una protección mayor y mejor en relación con sus derechos, sin comprometer la transparencia, el espíritu republicano y el cumplimiento de las normas. Sin embargo, un registro integrado también puede, a nivel local o nacional, ponerse al servicio de la exclusión, el clientelismo, la persecución y el recurrente sesgo de criminalización de los pobres. El conocimiento efectivo de esas contradicciones a lo largo de la cadena de concepción, planificación, operación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas es extremadamente importante para imprimir en ellas, idealmente, la dirección de la justicia social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Azevedo, V.; Bouillon, C.; IRArrázaval, I. **Sistemas integrados de información social: su rol en la protección social**. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2011.
- Barca, V.; Chirchir, R. **Single registries and integrated MISs: de-mystifying data and information management concepts**. Australia: Department of Foreign Affairs and Trade, 2014.
- Browne, E. **Social protection management information systems (MIS)**. Birmingham: University of Birmingham, 2014. (GSDRC Helpdesk Research Report, n. 1180).
- Castaneda T.; Lindert, K. **Designing and implementing household targeting systems: lessons from Latin American and the United States**. Washington: The World Bank, 2005. (Social Protection Discussion Paper Series, n. 526).
- Di Virgilio, M.; Solano, R. **Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales**. Buenos Aires: Cippec, 2012.
- Ebken, C. **Single window services in social protection: rationale and design features in developing country contexts**. Eschborn, Alemanha: GIZ, 2014. (Discussion paper on Social Protection).
- Leite, P. P. G. *et al.* **Social registries for social assistance and beyond: a guidance note e assessment tool**. Washington: The World Bank, 2017. (Discussion Paper, n. 1704).
- MaTlon, L. F.; Santos, T. V. M. **Método para complementação dos grupos familiares do BPC com informações do Cadastro Único**. Brasília: Ipea, 2017. (Nota Técnica, n. 5).
- Nogueira, L.; Sawyer, D. **Principais ferramentas e abordagens para um processo eficaz de monitoramento e avaliação (M&A) e integrando monitoramento e avaliação na prática**. Texto base de la primera clase del curso de seguimiento y evaluación para sistemas de protección social. IPC-IG, 2017.
- Villalobos, V. S.; Blanco, G.; Bassett, L. **Management information systems for conditional cash transfers and social protection systems in Latin America: a tool for improved program management and evidence-based decision-making**. Washington: World Bank, 2010.

## NOTAS

5. En Brasil denominamos a tales centros «equipamientos de atención social».
6. A nivel nacional e internacional pueden establecerse un sinfín de categorizaciones de las acciones públicas en el ámbito social. No estamos interesados aquí en precisar en exceso esos límites, justamente porque la preocupación de este trabajo es evaluar la pertinencia y los desafíos de la integración de información entre las políticas gubernamentales, incluso rompiendo barreras sectoriales y de clasificación.
7. El registro integrado es el foco principal de este texto; la figura 1 aclarará su concepción.
8. En el caso de Brasil y de varios países que operan sistemas de protección social duales, de oferta pública y privada, la información del subsistema privado también debe recogerse y sistematizarse de manera integrada con el subsistema público, al menos en el nivel estratégico, para que puedan valorarse las lagunas y los solapamientos de forma más completa.
9. Véanse otras ventajas en Barca y Chirchir (2014) y Leite *et al.* (2017).
10. Leite *et al.* (2017) llaman la atención sobre el papel de *honest broker* o *custodian* de la información.
11. En inglés se habla de *single window services* o de *one-stop-shop*.
12. Dialogamos aquí con la caracterización de los registros sociales como sistemas de inclusión y de información de Leite *et al.* (2017).
13. Aunque algunas políticas de protección social no son derechos subjetivos, como en el caso del Programa Bolsa Familia, que está condicionado a la disponibilidad presupuestaria, otras políticas que se apoyan en el registro integrado pueden operar mediante dispositivo legal, como es el caso del BPC. En este sentido, no hay una seguridad jurídica de que las concesiones automáticas de beneficios se den sin una fase de solicitud del ciudadano, un hecho que impone límites a la racionalización de la atención al ciudadano, ya que, aunque se haya integrado la recopilación de datos del registro, el ciudadano todavía necesitará una interfaz específica con cada programa para hacer su solicitud, así como declarar otros datos específicos que el bloque común de registro no haya podido ofrecer.
14. En inglés, *management information system*.
15. Según la terminología usada por Barca y Chirchir (2014), *integrated management information system*. Según la terminología empleada por Leite *et al.* (2017), *integrated social protection information system*.
16. Leite *et al.* (2017) hacen una clasificación teniendo en cuenta si el órgano de administración es diferente del órgano de operación del registro, y si es nacional/centralizado o local/descentralizado.
17. Este es el caso de la encuesta longitudinal británica English Household Panel Survey (EHPS) y del estudio longitudinal *Understanding society*, actualmente a cargo de la Universidad de Essex y financiado por el Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC), así como por diversos ministerios del gobierno británico.
18. Se trata de un programa de ayuda para el consumo de energía eléctrica de las familias pobres inscritas en el Registro Único y en el BPC, cuya gestión nacional corre a cargo de la Agencia Nacional de Energía Eléctrica, pero que opera mediante sistemas descentralizados y fragmentados de más de 50 empresas distribuidoras de energía. Desde 2011 recurre al Registro Único para seleccionar a sus beneficiarios y reexamina a los beneficiarios todos anualmente.
19. Esta sección se basa en la experiencia de parte de los autores al frente de la gestión del Registro Único, y representa sin duda una visión incompleta aunque rica en cuanto a las necesidades gerenciales de las TIC.



**Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo**

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar  
70076-900 Brasília, DF - Brasil  
Teléfono: +55 61 2105 5000

[ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ■ [www.ipcig.org](http://www.ipcig.org)