



**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Departamento
de Investigación
y Economista Jefe

**La efectividad
de las redes
de protección social:
El rol de los sistemas
integrados de información
social en seis países
de América Latina**

Viviane Azevedo
César P. Bouillon
Ignacio Irarrázaval

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-233

Abril 2011

La efectividad de las redes de protección social:

**El rol de los sistemas
integrados de información
social en seis países
de América Latina**

Viviane Azevedo
César P. Bouillon
Ignacio Irrarrázaval



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Resumen *

Los Sistemas Integrados de Información Social es el resultado de un trabajo de cooperación entre el Banco Inter-Americano de Desarrollo y un conjunto de investigadores de la región con el objetivo de coleccionar lecciones aprendidas en el diseño, la implementación y el seguimiento de los Sistemas Integrados de Información Social (SIIS) en seis países de la región. Los estudios incluyen los casos del SINTYS en Argentina, el Cadastro Único en Brasil, el SIIS y RIS en Chile, el SISBEN en Colombia, el SIPO-SABEN en Costa Rica, y el Padrón de Oportunidades en México. Estos sistemas tienen como objetivo principal integrar la información disponible en los países y servir como una herramienta para la priorización del gasto social que realizan las distintas entidades nacionales.

Códigos JEL: I31, O100

Palabras clave: Protección social, América Latina, Sistemas de Información Social, Programas sociales

* Viviane Azevedo y César Bouillon P. Bouillon son economistas del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Ignacio Irarrázaval es Director del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile.

1. Introducción

Este trabajo recoge los principales hallazgos de un conjunto de estudios de los Sistemas Integrados de Información Social (SIIS) comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el periodo 2006-2008 en seis países de Latino América: Argentina, con el caso Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS - Carola Pessino y Ricardo Fenochietto), Brasil con el CadUnico (Leticia Bartholo y Ricardo Dutra), Chile con el Registro de Información Social (Francisco Covarrubias, Ignacio Irrarzával y M. de los Angeles Morandé), Colombia con el SISBEN (Lucia Mina Rosero), Costa Rica con el caso del SIPO-SISBEN (Roxana Viquez) y México con el Padrón de Oportunidades (Rogelio Hermosillo). El BID sigue apoyando a los países de la región con el diseño, la implementación y el seguimiento de los SIIS y de sus componentes claves (como por ejemplo, mecanismos de focalización y selección de beneficiarios). Los resultados de esta investigación y versiones preliminares de este reporte fueron presentados en diversas conferencias (Reuniones de la Red del Dialogo de Políticas del BID en Guatemala, 2006, Jamaica, 2009, Honduras, 2009, y Washington D.C., 2006 y 2009). Así como en el “Curso para Directivos de Programas de Transferencias Condicionadas: Importancia de los Sistemas de Información y Identificación de Beneficiarios” realizado en Washington (9-27 de Julio de 2007).

El conjunto de estudios de caso de países tienen como objetivo general revisar y analizar experiencias concretas sobre los Sistemas Integrados de Información Social con el fin de identificar y compartir aprendizajes que permitan difundirlos y mejorar sus respectivas capacidades operativas e institucionales. Pretende, asimismo, ponderar los aportes que pueden hacer los Sistemas de Información e Identificación Social (SIIS) y diferentes aspectos gerenciales al logro de mejores desempeños y resultados de las intervenciones sociales focalizadas. Los estudios de caso tienen una estructura común para facilitar la búsqueda de información y el análisis de aspectos específicos de los SIIS.

Este estudio, así como cada documento de estudio de caso, siguen la siguiente estructura. La sección siguiente hace una breve descripción de las redes de protección social en los países y resalta algunos de los programas focalizados de protección social que utilizan la base de datos padrón del SIIS. El objetivo de esta sección no es hacer una descripción exhaustiva de todos los programas sociales del país, sino resaltar las distintas intervenciones que pueden hacer uso de

sistemas integrados de información. A la vez, la sección tiene como objetivo discutir la institucionalidad de algunos programas que constituyen la red de protección social.

La tercera sección describe cómo se construye el sistema integrado de bases de datos. En general los sistemas se estructuran entorno de la base de datos-padrón y de la integración de la misma con las bases de datos de los diversos programas sociales y de otros registros oficiales de identificación de las personas, tributarios y otros. Esta sección busca detallar: (i) los componentes del sistema de caracterización e identificación de beneficiarios; (ii) las fuentes de información del sistema y (iii) los usos actuales y potenciales del sistema.

La cuarta sección es dedicada a la operación del sistema: aspectos operativos, tecnológicos, institucionales y los costos de estos sistemas. Entre los temas operativos, se discute, por ejemplo, la estructura de personal requerida para operar el sistema, tanto en el nivel central como sub-nacional o local (equipos de gestión, supervisores, revisores, y encuestadores; cuáles son sus perfiles y destrezas requeridas así como los sistemas de capacitación requeridos). Los aspectos tecnológicos de operación del sistema son brevemente descritos en esta sección, aunque estos cambian relativamente rápido con los avances de tecnología. Finalmente es de fundamental importancia los requerimientos institucionales y legales para implantar los sistemas de información de beneficiarios. Es primordial conocer en qué medida el sistema es de responsabilidad de una institución o de una diversidad de instituciones que lo utilizan, así como conocer si el sistema cuenta con un respaldo normativo a nivel de Ley, reglamento o simplemente ordenanzas o dictámenes de la autoridad administrativa. Finalmente se considera la asignación de responsabilidades y potestades entre gobiernos nacionales y sub nacionales. Esta sección también considera la transparencia del sistema y privacidad de la información. La calidad de esta información cambia sustancialmente de acuerdo a los países estudiados.

La quinta sección analiza la gestión de los sistemas una vez que estos ya están implementados y discute los indicadores de gestión de los propios SIIS así como los mecanismos para corregir el sistema en base a estos indicadores y para mejorar la eficiencia y equidad de los programas. Por ejemplo se analiza cómo el sistema detecta duplicación de registros y hace pareo de bases de datos. Esta sección busca contestar a las siguientes preguntas: ¿Es el sistema eficiente? ¿Cuáles son los mecanismos para identificar y depurar estos errores? ¿Cómo se corrige la elegibilidad de beneficiarios de programas sociales en base a la información de los sistemas?

El objetivo de la sexta sección es conocer cómo el sistema de información de beneficiarios contribuye a alimentar los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas de protección social. Es posible que en alguno de los países esta instancia no esté definida como “sistema”, pero de todos modos interesará conocer hasta qué punto la información del SIIS se utiliza para seguimiento y evaluación de programas sociales, particularmente aquellos que conforman la red de protección social, así como de metas de desarrollo (como los Objetivos de Desarrollo del Milenio). La sección analiza el potencial del registro de beneficiarios y del sistema de integración de bases de datos para efectuar seguimiento, evaluación y para monitorear el avance en las coberturas de los distintos programas incluidos en la red de protección social- en el contexto de las evaluaciones de los programas de protección social, los sistemas de información son esenciales para brindar información para evaluaciones de procesos, evaluaciones de precisión de la focalización y evaluaciones de los efectos de las intervenciones (Grosh et al., 2008). Finalmente la Sección 7 concluye los estudios de caso de los países.

Una de las principales conclusiones de los estudios analizados es que pese a que la mayoría de los sistemas han sido exitosos en catastrar a la mayoría de sus potenciales beneficiarios, los desafíos de integración del sistema y de su uso generalizado en los distintos programas de sociales siguen presente. Las condiciones para lograr tanto los retos de integración como de cobertura suponen una coordinación suficiente del Estado en sus distintos niveles administrativos y un desarrollo institucional consistente y descentralizado para la consolidación de un sistema creíble y transparente. Como se puede ver en la mayoría de los países, en un principio eran pocos los programas que utilizaban el padrón único de beneficiarios como método de selección de sus beneficiarios y representó un trabajo de largos años que los sectores y programas validaran el sistema. El caso Chileno es un ejemplo al respecto. El Ministerio de Planificación -institución administradora del sistema ubicada a un alto nivel de la administración pública-, junto con su carácter intersectorial e independiente de la ejecución de los programas, ha permitido empoderar y dar estabilidad al sistema de estratificación social.

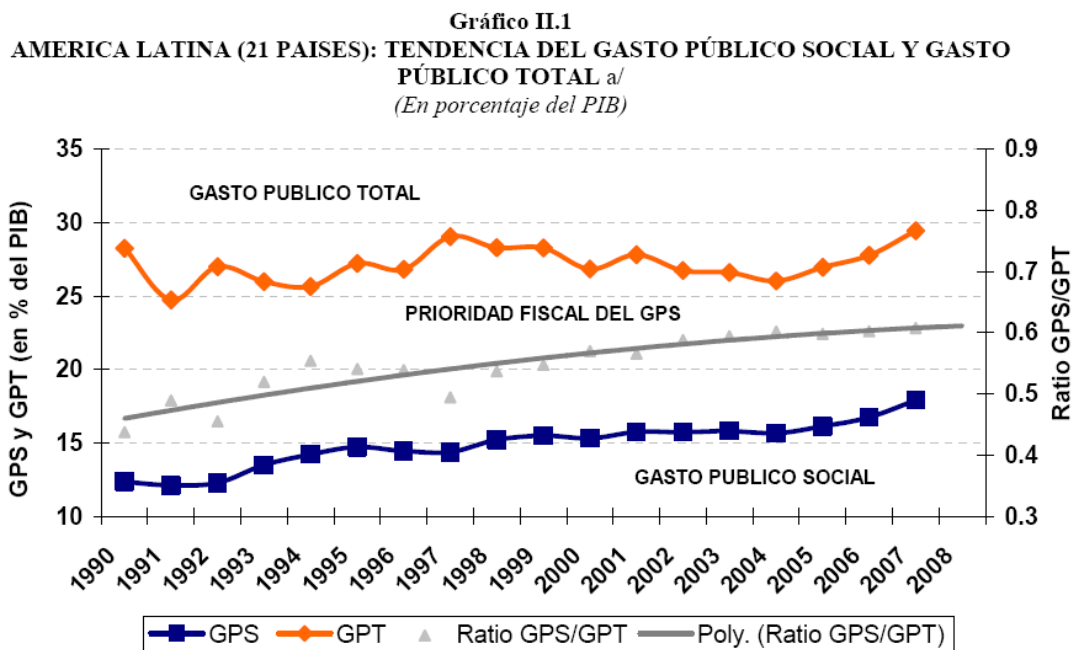
Es preciso destacar también que dada la calidad de la información que manejan estos tipos de sistemas los datos integrados al sistema permiten evaluar los resultados e impactos de los programas sociales. Esto los vuelve una herramienta importante para reorientar y reevaluar el gasto social hacia las necesidades de la población. Una disponibilidad adecuada de información social permite hacer un seguimiento de los avances de la estrategia de protección social a nivel

país y al nivel sub nacional. Esto ofrece la ventaja de poder evaluar permanentemente las políticas asociadas a dicha estrategia junto con ir perfeccionando las acciones en esta línea.

Finalmente, los sistemas integrados de información tienen un alto potencial como fuentes de información para estudios e investigaciones en materia de pobreza y vulnerabilidad. Es fundamental avanzar en el conocimiento de estos fenómenos y de la evolución de realidad la socioeconómica de los países. Lograr el uso pleno y la diseminación de los sistemas de información de beneficiarios implica realizar esfuerzos para empoderar a los propios usuarios del sistema, los cuales también deben jugar un rol activo en la actualización y verificación de la información, para contar con sistemas que sean a la vez más eficientes y expeditos en la entrega de los beneficios y las prestaciones sociales, siempre y cuando se continúe resguardando la privacidad de la información y la identidad de los beneficiarios.

2. La protección social en América Latina y los sistemas de información social

Durante las últimas dos décadas los países de Latinoamérica han incrementado el uso de recursos con fines sociales, aumentando en alrededor de 5 puntos porcentuales la participación del gasto público social como porcentaje del PIB desde comienzos de los años noventa (ver Gráfico 1).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.
 a/ Promedios ponderados.

El aumento sostenido del gasto público social constituye un importante esfuerzo a nivel de región. Sin embargo este esfuerzo no ha sido suficiente en muchos países de la región para alcanzar montos adecuados de gasto social o de eficiencia de este gasto, con el fin de ir mejorando el bienestar y la equidad (CEPAL, 2009). Pese a la adopción y refuerzo de diversos mecanismos, como los programas de transferencias en efectivo para combatir la pobreza, su “magnitud (...) no alcanza a cubrir las necesidades y desarrollar el suficiente capital humano para revertir los procesos de reproducción de la desigualdad” (ibid). A ello se suman falencias en la asignación y uso, así como el énfasis en cobertura de programas y servicios que no van acompañados necesariamente de un incremento de calidad respecto de los beneficios que se proveen.

2.1 Hacia la consolidación de la protección social en la región

Junto con una asignación adecuada y suficiente de recursos para la reducción de pobreza y la generación de bienestar, es necesario que el gasto público social se enmarque en una política social que canalice dichos recursos de manera efectiva hacia el cumplimiento de ambos objetivos. Durante las últimas décadas la política social ha adoptado diversas estrategias para ello, incluyendo la instalación generalizada de sistemas de protección social en Latinoamérica. Hasta la década de los ochenta, quienes no contribuían a los sistemas de seguridad por no ser parte del sector de empleo formal, quedaban ajenos a la ayuda estatal con excepción de algunos subsidios universales. A partir de la década de los noventa se introducen programas sociales, seguros y pensiones que llegan a quienes no contribuyen al sistema, principalmente los más pobres. La posterior aparición de programas de transferencia condicionada en efectivo se suma a la intención de proteger a los ciudadanos más vulnerables y mejora la cobertura de asistencia que reciben los más pobres (Ferreira y Robalino, 2010).

La construcción de redes sociales o sistemas de protección social, entendidas como “mecanismos de articulación y ejecución de diversos programas sociales, que coordinan los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de programas asistenciales” (CEPAL, 2009), es una consecuencia de una perspectiva de protección social de adopción creciente en la región que tiene como objetivo auxiliar “frente a eventos de quiebre de ingreso, pobreza y exclusión social, que ponen a las personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social” (CEPAL, 2009). Con este objetivo la política social tiene un

desafío creciente para incorporar en sus sistemas de información y focalización elementos que consideren la dinámica de la pobreza, permitiendo tener una reacción ante fenómenos externos y no permanentes de riesgo.

Existe consenso creciente en la región respecto de la importancia de contar con sistemas fuertes de protección social. Esto se refleja en la legislación de la mayoría de países, aun cuando la definición de protección social tiende a variar entre países¹. La literatura reciente define la protección social como “las políticas y acciones públicas destinadas a dar respuesta a distintos niveles de vulnerabilidad, riesgos y privaciones...” (Artigas, 2006) y son constituidas por programas de transferencias no contributivos focalizados en los más pobres y vulnerables (Grosh et al., 2008). Además de un conjunto de políticas y acciones, la protección social constituye un enfoque (Shepherd *et al*, 2004) que se concentra en la reducción del riesgo y las vulnerabilidades e incluye “todas las intervenciones, públicas, privadas y de organizaciones de voluntariado y de redes informales para apoyar a las comunidades, hogares e individuos en sus esfuerzos para prevenir, manejar y superar riesgos y vulnerabilidades”. Las redes informales incluirían a individuos que transfieren recursos a amigos y familiares (CEPAL, 2007).

Si bien las citadas definiciones presentan distintos énfasis, como señala Irrázaval (2004) es posible distinguir ciertos elementos comunes mínimos de las estrategias de protección social:

- Se focalizan en la población más pobre, más desprotegida, vulnerable o críticamente pobre
- Las intervenciones se desarrollan para lograr un mejor manejo del riesgo social y pueden estructurarse en forma de red o programas sociales integrados
- Los programas que se desarrollan en contexto de protección social cubren una amplia gama de iniciativas, ya sean transferencias monetarias, seguridad alimentaria, acceso a salud básica, acceso a educación, vivienda u otros

¹ En Chile la protección social se define como el “*Conjunto coordinado de políticas y acciones que acompañan el ciclo vital de las personas, y que se conciben como un derecho exigible. El destinatario es la familia en toda su diversidad, entendida como sujeto de riesgo hacia el cual se brinda la protección social*”; en Colombia como el “*Conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos*” (Ley 789/2002, p.3). El sistema apunta a garantizar como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo”; y en México como el “*Conjunto de intervenciones públicas que apoyan a los individuos hogares y comunidades a manejar el riesgo y proveen apoyo a las personas y hogares en situación de pobreza grave o extrema*”.

- Las iniciativas propician la participación de los beneficiarios y muchas de ellas definen mecanismos de control social por parte de los mismos
- Los programas de protección social definen incentivos, requisitos, condiciones o contraprestaciones por parte de los beneficiarios, quienes deben asumir alguna cuota de compromiso con los mismos

Un enfoque integral de protección social implica que sus intervenciones no constituyan acciones aisladas, sino que obedezcan a un conjunto de políticas que vayan, de manera coordinada, en una misma dirección.

Como enfatizan Ribe, Robalino y Walker (2010), la cobertura de los programas que constituyen las redes de protección social aun es insatisfactoria y brechas de cobertura, calidad, y bajos beneficios están presentes en muchos de los programas sociales. Estos se tornan más evidentes en el contexto actual de crisis, adonde en general aumentan las cifras de pobreza una vez que muchos hogares no están preparados para enfrentar choques idiosincráticos.

2.2 Implicancias prácticas

Consolidar sistemas efectivos de protección social en la región implica avanzar en dos líneas de trabajo fundamentales: lograr una focalización efectiva de beneficiarios de programas sociales (identificación y selección) y lograr mecanismos de coordinación entre los distintos componentes de la red de protección social. Ambas contribuyen de manera central tanto a la correcta selección de beneficiarios, como al mejor uso de los recursos disponibles.

Focalizar implica “concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios claramente identificada” (CEPAL, 1995). Por otra parte, “la focalización se inspira en el doble propósito de optimizar los recursos empleados y beneficiar a quienes se encuentran en condiciones más precarias o vulnerables” (CEPAL, 2006). A su vez, con la focalización es posible tener más impacto con menos recursos. Esto, si se entiende que el gasto de recursos de forma focalizada genera el mayor impacto que se podría esperar en la reducción de la inequidad (Paes de Barros y Carvalho, 2004).

Los sistemas de información de beneficiarios cumplen un rol preponderante como herramientas para focalizar efectivamente a los beneficiarios. Los sistemas de información de beneficiarios contribuyen también a la optimización de recursos mediante la coordinación de las

distintas intervenciones, de modo de no duplicar esfuerzos o de excluir inadecuadamente a quienes debieran resultar beneficiados.

Los programas de transferencias condicionadas de ingreso han sido reconocidos por su progresividad- llegan efectivamente a los quintiles más pobres de la distribución de ingreso. El uso de mecanismos de focalización geográfica y de hogares han contribuido para que el suceso de estos programas (ver por ejemplo a Coady et al., 2004a and Coady et al., 2004b; Lindert et al., 2006; Fiszbein y Shady, 2009). Los sistemas de información pueden ser instrumentales en lograr que otros programas de asistencia social hagan también uso de los métodos de focalización de hogares para aumentar su progresividad.

La creciente coordinación entre los programas de las redes de protección social debe también repercutir a su vez en la instalación y uso de sistemas únicos de información de beneficiarios que funcionen como una herramienta aglutinadora de la información existente tanto desde el punto de vista de los distintos programas y beneficios, como de quienes resultan beneficiados por estos. Como resaltan Grosh et al. (2008), “es necesario invertir en la formación de sistemas que permitan que los programas entreguen el máximo valor por el dinero y sean lo más eficientes posibles”.

La coordinación y la articulación de los distintos componentes de las redes de protección social es un desafío de larga data en la región. En los países analizados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México) conviven diversos programas sociales que intervienen de forma paralela, sin un enfoque integral.

2.3 Coordinación intersectorial

Los países de la región han realizado diversos esfuerzos para alcanzar una coordinación intersectorial que permita operacionalizar sus estrategias de protección social. Estos esfuerzos se observan tanto en la institucionalidad normativa como administrativa creada para estos efectos en todos los países analizados. Sin embargo, la coexistencia de programas sociales ha conllevado la adopción de sistemas de focalización y consiguientemente de información, propios para cada uno de ellos. Por ejemplo, países como México y Brasil han intentado generar sistemas únicos de información que han terminado vinculados a sus programas de transferencia condicionada (Oportunidades y Bolsa Familia, respectivamente) más que a la estrategia global de protección social.

Los sistemas de información pueden cumplir un rol fundamental en términos de integración de los diversos programas sociales y su acción fragmentada. Sin embargo, prácticamente ningún país ha aprovechado esta capacidad en su totalidad.

2.4 PTCs y los sistemas únicos de información de beneficiarios

Los programas de transferencias condicionadas en efectivo (PTC) han sido implementados en 17 países de la región, cubriendo a 22 millones de familias, constituyendo así uno de los componentes centrales de las estrategias de protección social en la región.

Estos programas consisten en la “transferencia de recursos a familias pobres que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición” (CEPAL, 2006). Con ello, se busca combinar objetivos de corto plazo, asociados a la reducción de la pobreza a través del incremento de ingresos, como de largo plazo al realizar una apuesta hacia el aumento de capital humano.

Los PTCs han sido adoptados de manera muy diversa por los países de la región. Así por ejemplo, la CEPAL (2009), reconoce diferencias en términos de su dimensión distinguiendo países en los que los programas de transferencia condicionada “cubren en promedio alrededor del 12% de la población con un esfuerzo de inversión que representa el 0,25% de su producto interno bruto (PIB)”, mientras que en otros esta relación es radicalmente menor.

En Brasil y México los PTC cubren a la mayoría de la población en pobreza extrema y tienen resultados de focalización satisfactorios, con el grueso de sus beneficiarios en los dos quintiles más pobres de la población (CEPAL, 2007). Cuando hay una buena focalización, los PTCs tienen un impacto en el consumo inmediato, lo que se convierte en un determinante del alivio de la pobreza. Esto porque los beneficiarios son precisamente aquellos quienes presentan mayores restricciones en consumo dada su precaria condición. Existe evidencia que sugiere que programas de este tipo desarrollados en Brasil y México han ayudado a reducir los niveles de pobreza nacional además de influir positivamente en la demanda y acceso a servicios sociales como salud y educación (Fiszbein y Schady, 2009).

Los PTCs han sido instrumentales en la implementación, penetración y difusión de los sistemas de focalización basados en la verificación aproximada de medios (proxy means test). Es por esto que, a pesar de su participación reducida del gasto público en la mayoría de países, los PTCs han jugado un rol importante para evaluar y mejorar los mecanismos y criterios de

focalización y selección de beneficiarios, y con ello, para resaltar la importancia de contar con sistemas de información eficientes para facilitar ese proceso.

2.5 Selección de beneficiarios

Una estrategia efectiva de protección social requiere de “mecanismos con continuos de empadronamiento y actualización de los registros de beneficiarios, así como el uso de mecanismos de identificación de los beneficiarios que sean sensibles a las variaciones de ingreso y/o en las condiciones laborales de las personas” (CEPAL, 2009). De no contar con estos, se promueve un concepto estático de pobreza y por ende, un sistema de reacción incompleto.

Independiente del método de focalización utilizado, un paso previo es contar con la información necesaria para realizar la selección de las familias. Para ello, *“las tecnologías de la información pueden hacer un valioso aporte, especialmente a la selección de beneficiarios y, cada vez más, a la coordinación de programas sociales y la interoperación de instituciones estatales”* (CEPAL, 2006). Siendo aún más específicos, *“los sistemas únicos de información de beneficiarios son una herramienta necesaria y coherente con una estrategia de protección social...sería difícil concebir una estrategia de esta naturaleza sin disponer de un instrumento que permita identificar, priorizar y diagnosticar el núcleo central de beneficiarios de esa política”* (Irrázaval, 2004). Estos sistemas presentan diversos componentes que permitirían cumplir con este objetivo:

- Registro único de beneficiarios
- Índice de focalización de beneficiarios
- Sistema de Integración de bases de datos
- Sistema de Monitoreo y Evaluación de programas sociales.

En la mayoría de países analizados los PTCs se encuentran asociados de alguna manera a la instalación y gestión de sistemas de información de beneficiarios. Esto es una de las debilidades de los sistemas de información de beneficiarios existentes dado que en muchos países estos se asocian casi exclusivamente a programas específicos –como se observa en México y en menor medida en Brasil. Esta asociación perjudica la expansión y el aprovechamiento pleno del potencial de los sistemas de identificación de beneficiarios, especialmente en el apoyo a la coordinación entre programas. Una de las recomendaciones

importantes de esta revisión de los sistemas en la región es que estos deben situarse institucionalmente fuera de programas específicos.

La expansión de los sistemas de información fuera del ámbito de los PTC esta obstaculizada por una serie de factores. Entre estos se encuentran aquellos vinculados con la estructura administrativa del Estado, la institucionalidad (normativa y administrativa), la coexistencia de diversos sistemas, la compartimentalización de diversos programas sociales, la consideración de incentivos para el uso de éste, la disponibilidad de recursos, entre otros. Estos elementos serán analizados con mayor detalle a continuación.

3. Sistema de información de beneficiarios

Esta sección analiza la forma en que los sistemas de información de beneficiarios implementados en los países de estudio se han estructurado, han seleccionado, levantado y organizado la información, y se han relacionado con otras bases, entre otros aspectos. La revisión se centra en los casos del SINTYS en Argentina, el CadÚnico en Brasil, el SIIS RIS en Chile, el SISBEN en Colombia, el SIPO SABEN en Costa Rica, y el Padrón de Oportunidades en México.

El Cuadro 1 resume las principales características de los sistemas integrados de información social analizados en esta nota:

Cuadro 1. Descripción general de SIIS

Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México
Sistema central manejado con distintos software de lectura y de ingreso de datos con plataformas no unificadas. A partir de una segunda etapa se visualiza mayor integración de la información en un sistema unificado de bases de datos pero luego el sistema fue descontinuado	Integración sistémica de distintas bases de datos con CadÚnico. Municipios recaban información a través de un sistema informatizado offline para la entrada de datos y online para su transmisión a la base central	Plataforma interoperable para intercambio de información tipo web-service y procesos batch. Sistema en línea con municipios y instituciones en convenio	Sistema de información opera de manera parcial. Interoperabilidad limitada al envío de información entre instituciones o programas. Consolidación manual	Sistema centralizado, que opera en ambiente web. Bases de datos relacionales. Control de inserciones, actualización y barridos. Permite generar reportes estadísticos	Sistema central que maneja el padrón, la entrega de transferencias y el monitoreo de conditionalidades. Sistema en Red con oficinas públicas y centros de atención y registro

Fuente: Elaboración propia (basado en la información de los estudios de caso de país).

La estructura de los sistemas en estudio se caracteriza mayoritariamente por su centralización. Argentina, Costa Rica, Chile y México cuentan con modelos de operación centralizados, estableciendo mecanismos que solo permiten su utilización desde otros sectores de manera parcial y/o a través de niveles de acceso diferenciados. Esta forma de operación puede limitar el rol y reducir la apropiación del sistema por parte de actores locales –tanto como proveedores de información así como en su rol dentro de la planificación social-, actores intersectoriales que pudieren obtener información cruzada, privados (como ocurre en el caso de la provisión de información en Argentina), entre otros. Evidentemente el resguardo de la información a la que tienen acceso esta diversidad de actores es un tema que requiere de un análisis especial. Asimismo, el tema de la coordinación de modo de potenciar el manejo y uso eficiente de la información es un tema central.

Los diferentes desafíos que surgen a partir de los modelos de información adoptados, se encuentran en relación, entre otras cosas, con los objetivos de los sistemas. Si bien existe consenso respecto de la necesidad de contar con información disponible y actualizada para facilitar la asignación de los recursos sociales, existen casos en que los países utilizan estos sistemas para fines distintos o de mayor especificidad a los tradicionales. Por ejemplo, en México y Brasil se ha puesto énfasis en el manejo de la información a partir de la gestión propia de los programas de transferencia condicionada de dinero, mientras que en el caso de Argentina los sistemas responden a objetivos asociados a la reducción de la evasión fiscal.

Varios de los desafíos que enfrenta un sistema de información tienen relación con aspectos como la coexistencia de bases de distinta naturaleza y objetivos así como de beneficios sociales otorgados por distintas instancias de gobierno. Lograr que el intercambio de información entre estas instancias sea factible técnicamente y políticamente es un desafío. Por ello deben existir incentivos claros que den cuenta de las economías de escala y la obtención de beneficios para quienes lo integran y por ende, venciendo las resistencias puedan compartir información. La estructuración del sistema en fases constituiría un avance en este sentido.

En la mayoría de países de la región coexisten diferentes bases de datos como un mecanismo fundamental de manejo de la información. Así por ejemplo ocurre en Argentina, donde funcionan distintos software de lectura e ingreso de datos con plataformas no unificadas. En Brasil también coexisten distintas bases o catastros con información acerca de los programas sociales, y de identificación de personas (Base PIS, Base PASEP, Catastro Nacional de

Informaciones Sociales (CNIS), Catastro Nacional de Usuarios del Sistema Único de Salud (CADSUS) y Sistema de Informaciones Sociales, SIISO), respondiendo a una lógica de creación en la que éstos fueron concebidos separadamente y para objetivos específicos.

En países como Colombia y Costa Rica el sistema permite la identificación, priorización y diagnóstico de los beneficiarios de programas sociales, pero los sistemas son todavía limitados como sistemas de integración e intercambio de bases de datos. En el caso del SISBEN en Colombia la interoperabilidad está limitada al envío de información en base a planos o bases de Excel (con los costos de coordinación que ello conlleva y con la falta de retroalimentación desde el usuario que empobrece el uso del sistema). En el caso del SIPO en Costa Rica la operación en ambiente web facilita el proceso a través de actualización inmediata de cambios ocurridos en cualquier oficina y desde cualquier lugar del país, pero es la poca transversalidad de las instituciones en el uso del sistema lo que limita enormemente los efectos y beneficios asociados al sistema a aquellos que están relacionados a los programas sociales del IMAS.

Tal como se observa de los distintos modelos de operación del sistema, son diversos los factores a considerar para garantizar la integración de la información, más allá de la coexistencia de bases de datos: tecnológicos, de compatibilidad técnica, administrativos, políticos, entre otros.

Uno de los casos más avanzados en términos de integración del sistema, es el caso chileno. El SIIS “es la plataforma tecnológica que da soporte informático al sistema de protección social, y que articula en una base de datos común o Registro de Información Social (RIS) toda la información proveniente de municipalidades y entidades públicas que administran prestaciones sociales”. De este modo, tanto al ser soporte del sistema de protección social en general, como al ser operable por distintos niveles e instituciones del Estado, “permite la interoperabilidad para el intercambio de información social”, lo que sin duda constituye una de sus principales virtudes. En el ejemplo, es posible observar la importancia que tienen elementos asociados tanto a la plataforma tecnológica como a la interoperabilidad del mismo por diversos actores como facilitadores de la integración de la información.

3.1 Identificación de beneficiarios

La utilización de sistemas integrados de información como herramientas de la política social y más específicamente de la focalización de programas, requiere de la identificación y selección de

quienes resultarán beneficiarios de estos como primer paso. A continuación se reseña los requerimientos de información de cada sistema y los algoritmos de focalización utilizados.

Los países analizados cuentan con diferentes variables e instrumentos que permiten realizar esta discriminación respecto de quienes finalmente resultarán beneficiados. Los altos niveles de informalidad en la mayoría de países de la región impiden el uso exclusivo del ingreso como mecanismo de focalización, lo cual obliga a usar además métodos de focalización por medio de verificación de medios “proxy means test” que recopilan indicadores verificables que reflejen el nivel socioeconómico del hogar (activos, condiciones de salud, nivel educativo, condiciones de la vivienda, entre otros). Estas variables se complementan con ingreso y consumo auto declarado, o en los casos que exista con ingresos formales, y acceso a la previsión social. No existe coincidencia respecto de la unidad utilizada en los países estudiados, pues coexisten aquellas que se definen por hogar, unidad familiar y/o a nivel individual.

En el caso chileno, las variables que considera el sistema se agrupan en base a tres categorías relativas a: i) Recursos económicos (ingresos familiares directos e indirectos, indicadores de educación y situación ocupacional); ii) Necesidades de las familias (número de integrantes del núcleo familiar, edades y composición de la familia y rasgos de sus miembros), y; iii) Riesgos económicos que las familias enfrentan (factores de riesgos individual: factores de salud, dependencia, discapacidad y precariedad laboral; y riesgos del territorio: urbano-rural, tasa de desempleo regional). La consideración de la variable relativa al riesgo evidencia una decisión similar.

La Ficha de Protección Social en Chile cumple un doble rol, pues junto con identificar a la población según necesidades (según caracterización socioeconómica de las familias y sus vulnerabilidades) y priorizar la población a recibir beneficios sociales, constituye “la puerta de acceso de las personas al sistema de protección social”. Dos puntos importantes a destacar son la consideración tanto socioeconómica (a través de la ficha), como de vulnerabilidades y el que constituya un instrumento de acceso a un sistema mayor de protección, más que a un determinado programa o beneficio social en particular.

En el caso del SINTyS en Argentina las variables incluidas consideraban el ingreso formal, el patrimonio y el consumo de las personas, lo que se relaciona directamente con el objetivo del SIIS de ese país, el que junto con definir la población necesitada busca identificar la evasión de impuestos. Ello, sin embargo, presenta dificultades para evitar errores de exclusión,

pues probablemente quienes no tienen ingresos, patrimonio y realizan un consumo de manera más informal o en menor medida, sean quienes requieran de mayores beneficios sociales y puedan quedar fuera de registro.

En México se considero que el ingreso del hogar como variable puede subestimar la pobreza al incluir por ejemplo, a niños y jóvenes en actividades laborales, impactando a largo plazo en el desarrollo de sus capacidades, por lo que “además del ingreso se incorporan otros indicadores de la condición social y económica de las familias” como composición y tamaño del hogar; edad, escolaridad, participación laboral y tipo de ocupación de sus miembros; equipamiento de la vivienda y posesión de bienes y enseres domésticos”.

La incorporación de las variables dependerá además de si la consideración de pobreza es a largo plazo o más bien coyuntural. La incorporación de variables o condiciones específicas que den cuenta de situaciones que pueden constituir vulnerabilidad (como discapacidad, desempleo, etc.), amplía el rango de focalización más allá de la caracterización socioeconómica actual, intentando incluir la dinámica de la pobreza y la incorporación de potenciales beneficiarios de programas sociales.

En países como Colombia el objetivo es identificar a los pobres estructurales, por este objetivo las variables del sistema de identificación se concentra en la determinación de la “capacidad de las familias para generar un ingreso permanente durante un período relativamente largo, es decir, un ingreso ex ante medido por gasto (...) el indicador no capturaba cambios de liquidez en el corto plazo, en otras palabras, no se constituyó como medida de pobreza coyuntural” (incorpora variables como vivienda, servicio, capital humano y seguridad social, demográficos y de ingresos), mientras que en Chile, junto con la consideración de estas variables, se incorpora la estimación de la vulnerabilidad de modo de comprender la pobreza como un fenómeno de mayor dinamismo, en el que los riesgos son un factor que debe ser considerado.

Por otra parte, una vez obtenida la información a través de las variables de caracterización, es relevante tener en cuenta que la identificación de los beneficiarios se realice de manera adecuada. Una forma de observar la efectividad de la clasificación es considerando errores de inclusión y exclusión. En esto el panorama tampoco es homogéneo en la región: si bien países como Colombia evidencian una clasificación de pobreza adecuada para el 81% de los casos y un porcentaje de 31% de error de inclusión, hay otros países como Argentina, donde el

error de exclusión continúa siendo un tema pendiente al no contar con un mapa generalizado sobre la pobreza sino una selección únicamente por programa.

Evitar errores de focalización implica considerar no sólo las variables que permiten calificar, sino también aquellas que erróneamente pueden producir un efecto en su definición (en Chile, por ejemplo, se excluyen la tenencia de bienes durables, considerando que estos proveen información errada sobre la situación de pobreza). También es necesario considerar variables que describen características de los miembros de la familia (edad o enfermedad crónica, por ejemplo), que permiten identificar las diferentes necesidades de del grupo familiar. En esta misma línea es necesario que la definición de variables no sea excesivamente restrictiva, pues de serlo no permitirá por ejemplo la incorporación de situaciones que por su propia dinámica influyen también en la condición de pobreza (ejemplo, efectos estacionales), pese a no ser permanentes. Otro aspecto que podría ser determinante en evitar estos errores se refiere a las fuentes de información disponibles, en tanto sean capaces de considerar a quienes se encuentran en situaciones de exclusión social y que podrían “no aparecer” en los registros oficiales (ver Argentina y Brasil).

3.2 Índices o mecanismo de estratificación

Uno de los elementos claves para la selección de beneficiarios es definir si éstos deben responder a criterios universales o a requerimientos de programas específicos. En países como Costa Rica, Colombia, y Chile se observa el uso de puntajes estandarizados mientras que en Argentina, Brasil, y México la asignación opera más bien según criterios propios de cada programa. Ello sigue la lógica de organización de los sistemas de información de acuerdo a la integración de ésta para el acceso a beneficios sociales.

Para definir el acceso a los programas y beneficios sociales, la mayoría de los países realiza procesos estadísticos para la consideración de las variables socioeconómicas que generan un puntaje final. Así, en México se utiliza la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares (ENIGH) que cuenta con información de los hogares sobre fuentes de ingresos monetarios y no monetarios, rubros de gastos, equipamiento de vivienda, además de las características demográficas y socioeconómicas de sus integrantes. Si bien utiliza un sistema de puntaje general, realiza un cálculo a través de un método estadístico de análisis discriminante en el que se

consideran variables relacionadas al ingreso, pero que luego de ese análisis reflejan más bien características socioeconómicas de la familia.

La ventaja que presenta el uso de puntajes generales en la focalización es la posibilidad de cuantificar e identificar la población objetivo y segmentos de ésta, así como de identificar la población potencialmente beneficiaria, al contar con clasificación por niveles de prioridad (pobreza extrema e indigencia, pobreza moderada y menor nivel de pobreza; Costa Rica). La asignación de un puntaje diferente según sexo como predictor de ingreso (Chile), o diferencias según zona urbana o rural (Costa Rica), muestra la consideración de grupos específicos y situaciones diferenciadas a la hora de determinar pobreza y vulnerabilidad. Esto constituye un avance significativo en la consideración de pobreza como un fenómeno multidimensional y no únicamente en base a ingresos.

Respecto de la posibilidad que otorgan los sistemas de determinar la potencial población beneficiaria, modelos como el de Colombia - a través de la construcción del índice SISBEN (*Proxy means test*)- y Costa Rica -a través de la FIS-, entre otros, permiten la identificación de población objetivo y potencial, a diferencia de lo que ocurre en Argentina, donde al no contar con mecanismos estandarizados a través del SINTyS, no es posible hacer una estimación generalizada de potenciales beneficiarios, sino únicamente por programa.

3.3 La focalización de PTCs

Una de las características más notorias de los Programas de Transferencia Condicionados es la progresividad en la distribución de sus beneficios

Lindert et al. (2006) han mostrado que, en efecto, estos programas tienen mejor focalización que los demás tipos de gasto social en la región. Para identificar sus beneficiarios, en general, la mayoría de estos programas han utilizado los siguientes mecanismos:

- i) con un mapa de pobreza han seleccionado a las áreas más pobres;
- ii) un censo socioeconómico a los hogares de estas áreas (por demanda or por barrido censal)
- iii) con modelos econométricos(*proxy means test*), se predice el bienestar de los hogares con estos datos
- iv) con esta predicción han definido la elegibilidad de los hogares, y

- v) finalmente se utiliza un criterio demográfico para filtrar a los elegibles con la edad o condición demográfica “correcta” (niños pequeños o en edad escolar y/o mujeres embarazadas).

La comprobación sustitutiva de medios de vida (*proxy means test*) es considerado una alternativa costo-efectiva importante para la región una vez que es difícil y costoso coleccionar y verificar el ingreso familiar, especialmente cuando la informalidad laboral es alta (Coady et al., 2004b; Castañeda y Lindert, 2005). El *proxy means test* genera un puntaje para cada hogar censado, dando pesos diferentes a un conjunto reducido y fácilmente observable de sus características –los pesos se obtienen con alguna técnica estadística y datos de una encuesta nacional de hogares– y luego compara este puntaje con un punto de corte dado. Es decir, genera una medida de pobreza para definir la elegibilidad del hogar. A pesar que fue introducido en los 80s en la región, por ende, ha podido ser refinado y monitoreado (Larrañaga 2003; Coady et al., 2003), no existe un estándar en la región.

3.4 Fuentes de información

La mayoría de sistemas estudiados tiene como principal fuente de información un formulario que se aplica a la población potencialmente beneficiaria de los programas sociales. Asimismo, la mayoría son complementadas con información disponible en otras bases de datos (Costa Rica, Colombia, Chile y Brasil). El cruce de información con sistemas formales como el del registro civil e identificación representan un importante avance en términos de complementariedad y verificación de la información. Más aún cuando es posible su actualización directamente por los operadores.

Cuadro 2. Fuentes de información del sistema

Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México
Bases de datos de instituciones públicas del Estado Federal y de las Provincias con datos de identificación.	- Base de datos Formulario CadÚnico con información de las personas y los hogares - Base de datos de identificación de empleados en el sector formal de trabajo -Base del sistema público de salud	- Base de datos FPS levantada a nivel municipal - Bases de datos Subsistemas de protección social - Bases de datos de 15 instituciones en convenio legal	- Base de datos RUAF: Registro único de afiliados a la protección social - Base de datos de otros programas sociales	Base de Datos FIS: Se complementa con Sistema SABEN (Sistema de Atención a Beneficiarios)	- Índice de marginación por localidad - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares - Padrón de beneficiarios de Oportunidades

Fuente: Elaboración propia (basado en la información de los estudios de caso de país).

En la mayoría de países las fuentes de información incorporan bases de datos asociadas a entidades del sector público, siendo la excepción Argentina al incorporar información respecto de ingreso, patrimonio y consumo, contenida en bases privadas (coherente con su objetivo de reducir la evasión tributaria). Con ello se busca además evitar el uso de censos o catastros como instrumentos de levantamiento de información, por considerarlos muy costosos y de difícil actualización. El SINTyS incluyó también información del registro electoral, registros de fallecidos y de obras sociales. La particularidad del caso argentino se encuentra también en el cruce que realiza con la información tributaria.

Un elemento esencial al momento del cruce de bases es el contar con algún tipo de identificador único de los beneficiarios que facilite el intercambio. Así, lo ha demostrado la experiencia argentina, donde éste ha sido un factor clave para el funcionamiento del y para evitar duplicidades. Este punto aparece como un desafío aun pendiente tanto por la inexistencia del número único de identificación en algunos países, como por la multiplicidad de registros existentes que evidencian la ausencia de una instancia de gestión integradora de la información (Brasil), así como por la falta de unificación de conceptos asociados a la unidad de análisis (como ocurre en Colombia, respecto de la “familia” y el “núcleo familiar”).

Una vez obtenida la información en base a la cual se realizará la selección, es importante considerar la actualización de ésta como un elemento de dinamismo de los sistemas de registro.

Las principales actualizaciones tienen que ver con cambios relativos al domicilio, la situación familiar (nacimientos o muertes) y laboral. En algunos casos la información es actualizada con el cruce de otras bases de datos, en otros directamente por las municipalidades a través de la aplicación de la Ficha de Protección Social (Chile). Es importante notar que en casos como el chileno, la actualización de la información de la FPS, depende en gran medida del beneficiario, pudiendo éste manipular esta información, perdiendo el dinamismo que se espera tenga ésta para detectar pobreza coyuntural.

3.5 Uso de la información, validación y pareo de datos

Un proceso crucial para asegurar la confiabilidad de la información y con ello una adecuada focalización, es la validación de ésta. Para lograr este objetivo los países han adoptado distintos métodos. El análisis de los sistemas en este estudio revela un grupo de aspectos importantes que deben ser incorporados en los sistemas como la existencia de medios de verificación adicionales o complementarios resguardos para evitar la manipulación de la información, y resguardos para asegurar su confidencialidad y su buen uso, entre otros.

Respecto de la existencia de medios de verificación adicionales y/o complementarios, tanto a través de otras bases de datos como de documentos legales, si bien es importante contar con éstos, es necesario considerar también el riesgo asociado de dejar fuera por razones formales a las personas más pobres y excluidas del sistema en general. En Brasil, por ejemplo, la “inclusión de una persona en el formulario sólo es posible mediante la presentación de algún documento de identificación civil”. De no tenerlo, se restringe el acceso a acciones de protección vinculadas al CadÚnico, lo que probablemente afecte a quienes se encuentran en mayor marginación y por ende debieran ser prioritarias de atención.

La confiabilidad de la información va más allá de la verificación a través de otros instrumentos. Implica también que las variables consideradas por el sistema no sean susceptibles de manipulación (tanto por beneficiarios como por encuestadores). Un ejemplo por evitar estas situaciones se observa en Colombia, donde con este objeto se eliminaron variables “de rápida desactualización o fácil manipulación como ocurría con algunas incluidas entre el SISBEN I y SISBEN II”. Esto sin embargo generó la queja generalizada respecto del “efecto introducido por el estrato vivienda” el cual sería de fácil asimilación por el encuestador y por ende, igualmente susceptible de manipulación.

En relación a los procesos de validación, consolidación y pareo de datos, aun cuando las experiencias difieren, es importante sistematizar acciones que permitan una adecuada integración. Un ejemplo de la definición de detallados procedimientos con este fin es el caso de Argentina donde se adoptaron acuerdos para uniformar el lenguaje y los estándares técnicos de la validación, consolidación y pareo de datos.

Junto con los elementos ya señalados, el proceso de integración de bases requiere de un esfuerzo significativo por parte de los países en términos de la compatibilidad técnica de éstas y la factibilidad en el uso por parte de los gestores u operadores del sistema. Brasil por ejemplo, ha experimentado problemas en este sentido, al tener limitaciones técnicas y de infraestructura para el acceso a datos del CadÚnico y no contar con herramientas informáticas amigables. Todo ello se traduce en la debilidad en la gestión de la información y en la disminución de los potenciales beneficios del sistema.

En todos los países se establecen distintos niveles de acceso a la información según el tipo de usuario, lo que parece adecuado tanto en términos del resguardo de como por los distintos fines para los que podría ser requerida.

La delimitación de los usuarios y niveles de acceso se establece de manera formal a través de disposiciones legales y convenios de confidencialidad e intercambio de información (Argentina, Brasil, Chile, México) que tienen por objeto resguardar el uso de esta.

4. Usos actuales y potenciales del sistema

Los sistemas de información tienen un conjunto de usos potenciales que abarcan la focalización e identificación de beneficiarios de programas y subsidios sociales, seguimiento de beneficiarios, seguimiento de la cobertura de la red de protección social, diseño de políticas, monitoreo y evaluación del progreso de los programas, entre otros.

El uso más extenso del sistema se dio en Argentina, donde el sistema entrega información sobre atributos generales (CUIT, localización geográfica, domicilio); sociales y laborales (elegibilidad, duplicidad, incompatibilidad de beneficios) y; atributos fiscales y patrimoniales. Por el contrario, México presenta el modelo más restringido al estar asociado fundamentalmente al programa de transferencia condicionada de dinero de ese país - Oportunidades-. En ese contexto, permite la certificación de corresponsabilidades y entrega de transferencias, la identificación de las familias elegibles y su incorporación al programa y la realización de

evaluación de impacto a posteriori. Asimismo, entrega información al SEDESOL para la verificación de consistencias con este Padrón Único. Sin embargo, la información sigue siendo restringida.

Si bien la diferenciación por niveles de acceso es un elemento común de administración de la información en los países en estudio, es importante destacar que existen posibilidades de contar con más información para casos específicos (previa autorización de MIDEPLAN en Chile, por ejemplo). En términos globales es posible además acceder a información estadística agrupada a nivel territorial, lo que constituye sin duda un valioso insumo para la planificación y gestión en ese ámbito.

Independiente de los niveles diferenciados de información y los debidos resguardos de confidencialidad a ser adoptados, es importante considerar el uso de la información como un potencial instrumento de diseño, planificación e implementación de la política social, por quienes participan de ese proceso. Si bien se observan declaraciones en ese sentido (ej., Costa Rica), la falta de integración de la información por organismos que ejecutan programas selectivos (más allá del IMAS), dificulta este proceso y disminuye los beneficios potenciales del sistema. En contraste, un elemento facilitador de este proceso ha sido el acceso vía Internet (con clave de usuario) de municipios e instituciones públicas a la información del SIIS por beneficiario a través del RUN en Chile.

En Costa Rica se considera al SIPO como una “*ventanilla única* de información social (...) permitiendo la validación de los antecedentes en la misma institución donde éstos se presentan, el seguimiento y monitoreo de éstos y facilitando la reacción inmediata de los servicios públicos y sus prestaciones sociales a las necesidades específicas de protección social de las familias” (Viquez, 2010). Con ello, se cumplen aspectos potenciales de la transversalización en el uso de la información tanto institucionalmente como para los usuarios. Estos últimos cuentan con acceso de manera fácil a certificados de constancia que den cuenta de la aplicación de la FPS y de puntaje, que le permitan obtener por ejemplo otros beneficios sociales, disminuyendo además los costos y tiempos en la asignación de estos.

El uso de sistemas de información en el marco de la red de protección social presenta ventajas en materia de focalización y asignación de beneficios sociales. Así, destaca el caso de Argentina donde el SINTyS ha contribuido notablemente a detectar familias que recibían beneficios en forma incorrecta generando un ahorro de más de US\$ 90 millones y donde se

estima que la población identificada en forma unívoca por los organismos integrados al sistema representa más del 89% del total (ver detalles en Cuadro 6 del documento respectivo). Asimismo, es posible observar efectos positivos relativos a la eficiencia (vertical y horizontal) en el sistema colombiano, donde el SISBEN en su primera versión (69,2% para el primero y un 81,2% como indicador de eficiencia horizontal), evidencia un “porcentaje de ‘colados’ de 31% al tiempo en que el 81% de los pobres se clasificaba correctamente”, lo que varía en la segunda versión, obteniéndose indicadores de eficiencia vertical de 74% y un 71% como indicador de eficiencia horizontal. Este paso “implicó ganancias en la inclusión errónea de beneficiarios (menos colados) pero se perdió capacidad para incluir a los más pobres (más excluidos)”. Por otra parte, el SISBEN evidenciaría superioridad en términos de focalización, ya que al analizar “el porcentaje del subsidio apropiado por el 20% y 40% más pobre según ingresos es mayor en los sectores que focalizan con él: régimen subsidiado en salud y asistencia social del ICBF” (ver Cuadro 6, sección respectiva).

También es posible apreciar efectos de equidad en la asignación del gasto de focalizar mediante SISBEN, según el coeficiente de progresividad de Kakwani², que mide la progresividad relativa de un subsidio dada una distribución del ingreso y según el cual “el gasto público social ha tenido un efecto positivo sobre la distribución del ingreso, con diferencias entre sectores. A pesar de los problemas de error de inclusión y exclusión, la mayor progresividad corresponde a los sectores que focalizan mediante el SISBEN” (Mina Rosero, 2010). Otro caso en el que se destaca el uso del sistema para la focalización objetiva de programas es el mexicano, donde destacan la relación “costo-beneficio de su generación y gestión, la búsqueda activa de los hogares más vulnerables en las zonas más aisladas, el conjunto de mecanismos que permiten la actualización de la información y el uso del sistema como base de la entrega de las transferencias” como parte de sus fortalezas.

Si bien hoy es posible identificar situaciones de pobreza a través del uso de bases de datos de manera periódica (Argentina) o a través de la consideración de variables de caracterización que incluyen indicadores que consideran la vulnerabilidad de la pobreza (Chile), todavía pueden existir avances en este tema mejorando el uso potencial de los sistemas de información. En el caso argentino, la actualización constante facilitaría la detección de manera más dinámica de potenciales beneficiarios, en tanto aparezcan en alguno de los registros que

² Obtenido como la diferencia entre las medidas de concentración del gasto y de desigualdad del ingreso.

consulta. Asimismo, al existir cruce con información de otras bases de carácter patrimonial, el modelo argentino disminuye en alguna medida el riesgo de sub-declaración por parte de quien reporta. En el caso de Chile, se presenta como una fortaleza la incorporación de la vulnerabilidad como un criterio de focalización ya que permite contar con información específica en términos de las necesidades de los miembros de las familias y de sus potenciales riesgos, así como otorga una mejor visión sobre la pobreza crónica.

En términos de medición de pobreza coyuntural, el uso de sistemas de información en esta línea podría contribuir a la oportuna reacción de quienes definen la política social del país, en plazos más acotados y dinámicos. En este punto, aparece como una dificultad en el logro del objetivo la consideración de variables no susceptibles de cambio en el corto plazo –como ocurre en Colombia- sino más bien de indicadores de pobreza estructural. En la medida de lo posible los sistemas deben integrar información que permita de manera gradual incorporar indicadores no manipulables de ingreso de los hogares (sistemas de seguridad social, catastros públicos, gasto en servicios básicos, sistemas de impuestos, entre otros).

En otro ámbito, la georreferenciación podría considerarse un uso potencial del sistema, como ocurre en México con la información de la ficha, constituyendo sin duda un elemento de gran utilidad para el diseño de políticas sociales que puedan responder a necesidades que vayan más allá del hogar y la familia como unidad de intervención.

Los sistemas de información podrían además apoyar potencialmente el seguimiento de las condicionales asociadas a programas de transferencia condicionada -mayoritariamente utilizados en Latinoamérica. Esta posibilidad hoy se ve restringida en países como Argentina y Colombia, mientras que por el contrario, la mayor integración y cruce de bases que ocurre en Chile, facilita el seguimiento de condicionalidades respecto de los programas que componen este sistema (Chile Solidario o del SUF, por ejemplo). Lo mismo ocurre en el caso mexicano, donde el Programa Oportunidades es central en términos de sistemas de información (SIIOP) cumpliendo un rol clave en el seguimiento de corresponsabilidades y cumplimiento de condicionalidades, a través de 3 focos de información provenientes de distintas fuentes.

5. Operación del sistema y aspectos institucionales

Los sistemas de información deben combinar un conjunto de requisitos normativos, tecnológicos, operativos, administrativos, económicos y políticos para ser efectivos y alcanzar todas sus potencialidades.

5.1 Aspectos administrativos

La estructura administrativa de los sistemas integrados de información de los países en estudio es más bien centralizada y se observan distintos arreglos institucionales con respecto al rol y nivel de responsabilidad de los equipos regionales, provinciales y municipales, dependiendo del rol que éstos cumplen en el sistema.

En términos de la composición de los equipos, la estructura a nivel central es más bien de tipo gerencial, existiendo en la mayoría de los casos (Argentina, Costa Rica, Colombia, Brasil) representaciones a nivel regional o provincial según corresponda. En el caso de México, al corresponder el sistema de información en análisis fundamentalmente al del Programa Oportunidades, su equipo también constituye el personal nacional de coordinación de este sistema.

Las necesidades y objetivos propios de los sistemas de información por país repercuten directamente en el modo en que administrativamente éstos organizan sus equipos. Así por ejemplo, en el caso de Argentina, si bien inicialmente se contaba como base del SINTyS con un equipo central reducido, éste ha ido creciendo a medida que aumentan los convenios con provincias (cruciales para el funcionamiento del sistema). Sólo eventualmente se tercerizan servicios (saltos tecnológicos importantes, actualización de una gran base de datos, desarrollo de software, etc.). De acuerdo a los objetivos del sistema (focalización y disminución de la evasión tributaria), la operativa del sistema, también se organiza en torno a estos, contando con departamentos específicos que velan por ellos.

Por otra parte, la institucionalidad administrativa del país también repercute en términos de gestión del sistema de información. La estructura federativa de Brasil da cuenta de ello, debiendo existir coordinación entre los estados (fomento a la integración de programas sociales bajo su responsabilidad) y los municipios (que cumplen un rol central en la gestión del CadÚnico al “identificar a las familias de bajos ingresos, completar los formularios catastrales, realizar la tabulación digital de los formularios y la transmisión de los datos al nivel de la unión a la base

central, sino también, implementar los procedimientos de actualización periódica de las informaciones de las familias” (Bartholo y Dutra, 2011).

La coordinación entre los diferentes niveles de la administración del Estado se puede observar con la existencia de equipos regionales (Costa Rica, Colombia), mientras que en Argentina esto sólo ocurre con las provincias con las que existen convenios. La forma en que estos equipos intervienen se relaciona fundamentalmente con labores de soporte técnico, promoviéndose la calidad de éstos a nivel regional a través de incentivos y de su permanente capacitación.

Las funciones de cada uno de los niveles que participan en la operación de los sistemas de información social, depende además de como se estructura el proceso de recolección y vaciado de la información en el sistema. Los modelos adoptados por Chile y Brasil dan cuenta de organizaciones en las que los equipos municipales realizan parte importante de la recolección de información, sin perjuicio del control que lleva el nivel central, donde se produce la verificación de información (errores de digitación o duplicidad), la asignación del NIS (código único de identificación) y el cruce de ésta con informaciones catastrales (Brasil). Si bien, podría decirse que a nivel municipal existe una administración del CadÚnico, es importante destacar que ésta sería bastante predefinida por parte del nivel central, incluso en cuanto a la cantidad y perfil de los encuestadores.

Las unidades que levantan la información en terreno cumplen un rol esencial para los sistemas de información, por ello su perfil y herramientas disponibles son de la mayor relevancia. Con respecto al personal para la aplicación de la ficha o encuesta, la mayoría de los países externaliza este servicio (Costa Rica, Colombia, Chile y México) siendo en algunos casos complementado por equipos municipales. En el caso de Costa Rica, por ejemplo se da esta composición mixta en el equipo, que se compone por personal del IMAS, instituciones públicas y empresas contratados específicamente para estos efectos. Destaca la adopción de un manual para la aplicación de la Ficha de Información Social (FIS) y la firma de un compromiso de aplicar la encuesta y solicitar la documentación requerida. En cuanto a requisitos mínimos, los encuestadores deben ser por lo menos graduados de educación media, técnicos o estudiantes universitarios, todos certificados por IMAS (12 a 15 encuestas, dependiendo de zonas urbanas o rurales). En el caso de Chile, la primera aplicación masiva de la ficha se realizó entre noviembre

de 2007 y mayo de 2007, contando con cerca de 3500 encuestadores y 3200 digitadores. Hoy esa tarea corresponde a los funcionarios de municipios.

La capacitación de los encuestadores representa un tema de la mayor relevancia para que la información recogida en el terreno cumpla con los estándares que se tienen pensados desde un comienzo. Esto, considerando la baja preparación requerida por lo general para el cargo de encuestador. Para ello, se han adoptado diversos mecanismos en todos los países en estudio, contemplando manuales, capacitaciones presenciales, cursos a distancia, entre otros.

Es importante destacar que en la mayoría de los países, existe una alta rotación de quienes aplican la ficha o encuesta y por ende, la necesidad de capacitar a nuevos encuestadores constituye un requerimiento permanente que no siempre puede efectuarse (como ocurre en Colombia), lo que evidentemente no favorece la operación del sistema. Para contrarrestar este fenómeno, se han adoptado diversas estrategias, optándose en Costa Rica, - donde la certificación del encuestador es un requisito formal- por sistemas que promueven la permanencia del personal en el nivel municipal a través de incentivos (lo que se espera pueda ampliarse también a los equipos centrales). Mientras, en otros países como Brasil no se han generado mecanismos de capacitación continua, que complementen la estrategia de trabajo presencial. Si bien se cuenta con diversos manuales para la capacitación de los equipos, no existe un manual para la recolección de la información en terreno ni el entrenamiento de los encuestadores. A partir de 2007, se trabaja en el diseño de material de instrucciones para ellos con base en el nuevo formulario catastral, así como la instalación de cursos de capacitación a distancia (desarrollados con el apoyo del BID).

Una estrategia complementaria para la capacitación de los encuestadores ha sido adoptada por Chile la cual opera de manera presencial y también a distancia (vía e-learning). Se busca ofrecer capacitación permanente a los equipos comunales que los prepare para la aplicación de la ficha y la administración de la información del SIIS. La capacitación específica para los encargados de estos equipos se orienta a temas de administración del sistema en el ámbito local. Es claro que resulta importante contar con procesos de capacitación presencial, así como con instrumentos o acceso a material que permitan resolver dudas de forma permanente.

El Cuadro 3 compara de forma resumida los procedimientos y mecanismos de capacitación que se contemplan para apoyar el levantamiento de datos en los distintos sistemas.

Cuadro 3. Procedimientos y mecanismos de capacitación

Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México
Instancias de promoción del uso y beneficios SINTyS	Manuales de operación del CadÚnico. No existen manuales para la recolección de datos ni entrenamiento de encuestadores. Entrenamiento a técnicos municipales; cursos a distancia; comunicación con los gestores estatales y municipales	Jornadas de capacitación, educación a distancia, consultas en línea.	Diferentes manuales: Encuestador, administración, técnico operativo, supervisor, control de calidad, normativo	Manual de Procedimientos y Aplicación FIS diseñado por IMAS	Capacitación y manuales para los encuestadores de SEDESOL

Fuente: Elaboración propia (basado en la información de los estudios de caso de país).

Una vez levantada la información en terreno, es importante destacar los mecanismos de revisión de datos que permitan validar la información recolectada. Es importante contar con una capacidad organizacional adecuada que permita realizar esta tarea a tiempo, sin que el proceso se vea entrabado (a diferencia de lo que ocurre en Costa Rica donde al acumularse fichas por días sin ser digitadas, se atrasa el ingreso de la información). Una de las acciones adicionales a la revisión de datos tradicional que favorecería la verificación de la información recogida a nivel municipal es la supervisión aleatoria en terreno, duplicándose con ello los esfuerzos de chequeo de información (Chile).

Merece mención especial el caso chileno, donde de no coincidir la información, se repite el proceso. Procesos de auditoría (transparencia en el proceso de encuestas), supervisión (por MIDEPLAN para verificar información relativa a la FPS y la concesión de prestaciones monetarias) son utilizados adicionalmente para asegurar tanto la correcta aplicación de la ficha como de funcionamiento del proceso. Todo esto se complementa con la estrategia de capacitación permanente a funcionarios municipales. La utilización de procedimientos rigurosos

de verificación contribuye a aumentar la confiabilidad en la información disponible, incentivando con ello la disposición al uso del sistema.

5.2 Aspectos tecnológicos

A pesar de la centralización administrativa de la mayoría de los sistemas integrados de información social, muy pocos de ellos han logrado consolidar la integración plena de las bases de datos que los componen. Si bien existe la posibilidad de hacer cruces de información, el intercambio es en la mayoría de los casos un procedimiento de carácter más bien “manual”. La implantación de tecnologías para facilitar este proceso de integración está aún en una etapa inicial. Argentina por ejemplo no priorizó el tema tecnológico sino hasta la segunda etapa del SINTyS, cuando se modernizó el sistema para operar a través de una ventana única para el ingreso y cruce de la información que un usuario requiera, así como facilitar, a través de la intranet, la conectividad con otras agencias (según nivel de acceso).

El Cuadro 4 presenta las características tecnológicas bajo las cuales operan los sistemas estudiados:

Cuadro 4. Características tecnológicas de los sistemas de información

Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México
Sistema central manejado con distintos softwares de lectura y de ingreso de datos con plataformas no unificadas . A partir de una segunda etapa se visualiza mayor integración de la información en un sistema unificado de bases de datos	Integración sistémica de distintas bases de datos con CadÚnico. Municipios recaban información a través de un sistema informatizado offline para la entrada de datos y online para su transmisión a la base central.	Plataforma interoperable para intercambio de información tipo web service y procesos batch . Sistema en línea con municipios y instituciones en convenio	Sistema de información opera de manera parcial. Interoperabilidad limitada al envío de información entre instituciones o programas. Consolidación manual	Sistema centralizado, que opera en ambiente web . Bases de datos relacionales. Control de inserciones, actualización y barridos. Permite generar reportes estadísticos	Sistema central que maneja el padrón, la entrega de transferencias y el monitoreo de condicionales. Sistema en Red con oficinas públicas y centros de atención y registro

Fuente: Elaboración propia (basado en la información de los estudios de caso de país).

La falta de integración de bases y las dificultades derivadas de un proceso que se desarrolla en la mayoría de los casos de forma más bien manual, generan sistemas poco flexible ante fenómenos dinámicos. Lo que ocurre en Colombia es ilustrativo de esta situación, donde si bien a nivel municipal el SISBEN cuenta con un software que facilita la sistematización de la información captada a través de las encuestas (genera el puntaje y la clasificación de las familias y hogares, y permite consultar la base de datos), es en la interface donde se generan las mayores dificultades. El sistema no funciona en línea, por lo que la actualización de la información se realiza mediante el envío de parte del municipio -en fechas determinadas - de la base de datos al departamento, quien luego de realizar los controles respectivos envía a su vez la información al DNP. Evidentemente, esto implica el retraso en la actualización de la información y la dificultad de poder reaccionar a choques repentinos, dado los tiempos intermedios de transmisión de datos, el número de instituciones involucradas en el proceso y la existencia de fechas inamovibles para el envío de estas actualizaciones. Esto además se ve agravado por la poca retroalimentación de información consolidada que reciben los municipios desde el nivel central sobre la información que ellos mismos envían. El ejemplo evidencia cómo la integración se concibe como un proceso adicional y no automático, a la vez que marcadamente unidireccional (similar a lo que presenta Brasil).

La adopción de tecnologías que faciliten la actualización y retroalimentación en línea, como ocurre en el caso chileno, donde existe una plataforma interoperable que funciona a través de un sistema web, permite el intercambio de información online. Dos mecanismos operan para la entrega de información: web service y batch. En el primero, existe una comunicación directa con las fuentes de información por parte del SIIS, que si bien plantea bastantes ventajas en la rapidez del acceso, implica mayor complejidad en la instalación de un sistema que facilite dicha acción. Por otra parte, el *batch* opera como un proceso de consulta mediante el cual éstas se hacen directamente a través de un sitio web, al que MIDEPLAN entrega la información requerida. Diversas instituciones utilizan este sistema. Tecnológicamente sólo se requiere contar con conexión a Internet, lo que facilita el acceso sin complejizar ni aumentar los costos de operación. Ambos sistemas resguardan la confidencialidad de los datos exigiendo claves de acceso y permitiendo niveles de información según perfiles asignados previamente. Con ello se facilita el acceso al SIIS a través de consultas de manera más expedita, pero siempre garantizando la confidencialidad de la información en él contenida.

Si bien el contar con acceso a internet parece un requisito mínimo y bastante sencillo, esto ha requerido de procesos de modernización de plataformas tecnológicas a nivel municipal y que de todas formas debe considerarse como un elemento central al momento de ser replicado, asegurando previamente la infraestructura e instalación de capacidades. La utilización de la web como un mecanismo que entregue información online, y permita a nivel regional la consulta y actualización de información en línea es un avance significativo. Esto también permite generar reportes y estadísticas estructurados y personalizados (Chile y Costa Rica) -de la mayor relevancia en términos de planificación-, por lo que debiera perseguirse como un producto asociado a los sistemas de información, más aún cuando permiten su vinculación con realidades territoriales.

En suma, los requerimientos tecnológicos de los sistemas deben facilitar el manejo de la información, permitiendo y fomentando su actualización constante, el resguardo de la confidencialidad de la misma y las potencialidades que resulten del cruce con otras bases.

5.3 Aspectos institucionales

Tal como se comentó en la Sección 1, la mayoría de los países ha optado por una estrategia de institucionalización de los sistemas de información por la vía de la jerarquía administrativa así como de la normativización de éstos. En cuanto a lo primero, éstos se han ubicado en altos niveles jerárquicos de la administración del Estado, encontrándose ligados a la presidencia, o a departamentos u organismos con rango ministerial. Sin duda la institucionalidad de los sistemas de información se encuentra en el nivel central, sin perjuicio del rol que tienen los niveles regionales, provinciales y/o municipales en la gestión del mismo.

Por otra parte, es importante destacar la vinculación normativa que existe en todos los países en estudio con los sistemas de información social existentes. Tanto para fomentar su creación como para regular su funcionamiento y responsabilidades en el uso de éste, abundan las normas que cumplen dichas funciones. La existencia de normativa es la regla general. Incluso países como Colombia instauran los sistemas de focalización a nivel constitucional, lo que conlleva la generación de normativa para el cumplimiento de este fin que, sin duda incluye la consideración de mecanismos de selección de beneficiarios y por ende, sistemas de información.

Junto con establecer las funciones, objetivos y temas ligados a la estructura institucional de los sistemas de información, existe un ámbito de regulación relacionado con la confidencialidad de la información, así como con las responsabilidades derivadas de la infracción a la privacidad de los datos de las personas. Todos los países cuentan con normativas al respecto³, incluso con reconocimiento constitucional en el caso de Costa Rica y Colombia, lo que evidencia la relevancia que se le ha dado al tema en el ordenamiento jurídico interno.

Es posible señalar que los países en estudio, si bien cuentan con normativa específica para la regulación de los aspectos relativos al uso del sistema de información, en muchos casos recurren a la firma de convenios con instituciones distintas del administrador, para comprometer tanto el correcto uso de la base como el cruce y actualización de los datos, según corresponda. Ello pareciera dar cuenta de la insuficiencia de la norma para asegurar la utilización de los sistemas de información social de manera transversal, requiriéndose obtener el compromiso de manera adicional. Así ocurre por ejemplo entre el IMAS en Costa Rica e instituciones del sector social que permiten el acceso y uso de la información de las bases, con las responsabilidades específicas que esto implica para cada una de las partes. Esto, de manera complementaria al reconocimiento legal.

Como en la mayoría de programas exitosos, la voluntad política es clave para el éxito de los sistemas de información social. La voluntad política no sólo se manifiesta en un resultado normativo, sino que también la adopción de convenios ha sido clave para el funcionamiento de los sistemas, en los distintos países. Estos acuerdos cobran aún más relevancia en países con estructura administrativa federal como Argentina y Brasil, donde es necesario contar con un compromiso político más allá de la norma, dada la autonomía de los niveles provinciales y municipales. Estos convenios se realizan también entre instituciones para permitir el acceso - restringido- a distintos usuarios, así como a obtener un permanente intercambio de información y con el objeto de garantizar la disponibilidad de la información de la base y la confidencialidad de los datos de quienes participan del proceso (Chile).

Un requisito clave para contar con sistemas de información exitosos es asegurar procesos adecuados de manejo de esta información confidencial, así como a la transparencia del proceso en sí, de modo de asegurar por una parte la confiabilidad del sistema, así como el resguardo de la información. Así ocurrió en Argentina con el SINTyS. Se adoptaron diferentes mecanismos para

³ Para mayores detalles, ver los estudios de caso.

asegurar al beneficiario la protección de sus datos otorgando a quienes acceden a la base, diversos niveles de acceso a la información. La adopción de convenios por parte de los usuarios de la base de datos para respetar al secreto de los datos, refuerza el cumplimiento de la normativa vigente. Estos niveles de seguridad se complementan además con el debido resguardo de la información a través de almacenamiento especial, adopción de métodos de encriptamiento, la custodia y mantenimiento de claves, el registro y autorización de usuarios (Costa Rica), la adopción de mecanismos de protección del algoritmo que genera los puntajes, para evitar la manipulación en la entrega de la información (Colombia), entre otros.

Tal como se mencionó a propósito de la operación del sistema, la accesibilidad a través de diferentes niveles según perfiles de usuario ha sido una de las medidas adoptadas transversalmente por los países en estudio. En Chile, de acuerdo a lo establecido en el reglamento del SIIS, la información sólo puede ser conocida por quienes cuentan con autorización. Siempre el uso de la información debe hacerse velando por que “el tratamiento de los datos o información se ajuste a las finalidades establecidas en la ley y a los convenios respectivos y por la debida reserva de los datos contenidos en el registro”.

Un elemento adicional que aparece como parte del tratamiento en torno a la transparencia es el del control social en países como Colombia, Chile y Brasil (aunque se cuestiona su efectividad, más allá de un control formal).

5.4 Costos y financiamiento

La instalación y mantención de sistemas de información como los descritos evidentemente no sólo traen aparejado beneficios, sino también costos que deben contemplarse. El Cuadro 5 compara los principales costos de los países del estudio.

Cuadro 5. Costo de los sistemas de información

Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México
Gasto en equipamiento informático: US\$4 millones a nivel central y US\$1 millones en provincias. Gasto en recursos humanos: US\$0,6 millones a nivel central y US\$0,7 millones en provincias	Costo de operación total (incluidas encuestas) US\$ 8 millones (Información al 2004)	Costos de soporte técnico y administrativo: US\$ 1 millones	Costos de soporte técnico y administrativo: US\$ 2,5 millones	Costos equipamiento informático: US\$0,6 millones	Costo de operación total: US\$ 90,2 millones, menor al 3% del costo total del programa.

Fuente: Elaboración propia (basado en la información de los estudios de caso de país).

Los costos de operación incluyen equipamiento, recursos humanos y soporte (técnico y administrativo). En general estos gastos se realizan por etapas. Argentina por ejemplo, presenta un modelo de etapas en la instalación del SINTyS que evidentemente también se refleja en la inversión realizada. El equipamiento es sin duda el que representa mayores costos (US\$ 4,37 millones entre 1999 y 2006), asociados a la compra de equipos y servidores, a la conexión online de las provincias y de organismos nacionales, a equipamiento de seguridad, licencias, computadores, entre otros. En Chile, se estima que el costo aproximado de la inversión del SIIS es de US\$ 1 millón, lo que incluye la contratación de personal informático y estadístico; hardware y consultorías. Para la implementación del SISBEN en Colombia se destinan al soporte técnico y administrativo del gobierno central US\$ 2.19 millones, siendo un 50% para cubrir el equipo de trabajo y evaluación municipal. Vale la pena destacar la asignación de US\$ 257,8 mil para estudios de seguimiento a la gestión del SISBEN.

Además de los gastos ya señalados, cabe considerar separadamente los costos asociados a la aplicación de la encuesta, pues representan un porcentaje importante de éstos. En Costa Rica, por ejemplo sólo la aplicación y digitación concentra un 20% del gasto total, alcanzando a cerca de US\$ 274 mil para cubrir este concepto en los últimos 5 años, mientras que un 9% del total se destinó al desarrollo informático. Uno de los factores que influye de manera importante en el costo de la encuesta es el gasto para cubrir las localidades rurales aisladas, el cual encarece su

aplicación de manera significativa. En Brasil, por ejemplo, el costo promedio de aplicación de la encuesta se ha estimado en US\$3,9 en zonas urbanas y en US\$14 en comunidades más aisladas. Otro factor determinante es el tipo de encuesta que se realice, distinguiendo encuesta por barrido de áreas seleccionados y encuesta por demanda, donde la estimación ex ante de los costos es menos exacta (por ej. el caso de Colombia).

Cuadro 6. Costo de aplicación de la encuesta

Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México
Información no se genera a través de encuestas.	Estimado entre US\$ 3,9 en zonas urbanas y US\$14 en zonas rurales.	Aplicación de ficha tiene un costo de US\$ 5 en zonas urbanas y US\$6 en zonas rurales (considera solo el pago al encuestador).	Costo promedio de US\$1,9 (se estima mayor si se considera actualización de encuestas por demanda).	Costo promedio por ficha de US\$4,65 (Costos del sistema dividido por el número de fichas)	Costo promedio de US\$12,75 (información hasta 2004 que no incluye nuevo levantamiento de encuestas de certificación)

Fuente: Elaboración propia (basado en la información de los estudios de caso de país).

Finalmente, y en términos de financiamiento, es importante notar dos aspectos fundamentales: la inversión en etapas realizada por todos los países, así como la consideración de fuentes mixtas como estrategias mayoritarias de financiamiento.

Cuadro 7. Financiamiento de los sistemas

Argentina	Costa Rica	Colombia	Chile	Brasil	México
Inversión Inicial estimada: US\$83MM Banco Mundial: US\$54MM y Estado Nacional: US\$29 MM	Inversión Inicial: US\$ 1,3MM Convenio IMAS-PNUD	Inversión Inicial: US\$10MM Financiamiento Banco Mundial	Inversión Inicial: Gobierno de Chile más Financiamiento Banco Mundial: 17 MM	Financiamiento Inicial Banco Mundial para Bolsa Familia	Inversión Inicial: Asignación presupuestaria del Programa Oportunidades
Financiamiento central: Presupuesto de la Nación Aplicación encuestas: Municipios	Financiamiento central y aplicación de encuestas en base a presupuesto del Gobierno Central (IMAS)	Financiamiento central: DNP Aplicación Encuestas: Presupuestos Municipales	Financiamiento central: Gobierno Central (MIDEPLAN) Aplicación Encuestas: Municipios + recursos MIDEPLAN	Financiamiento central: Presupuesto Gobierno Central (Ministerio de Desarrollo Social) Aplicación Encuestas: Presupuestos Municipales	Financiamiento central y aplicación de encuestas en base a asignación presupuestaria del Gobierno Central (SEDESOL)

Fuente: Elaboración propia (basado en la información de los estudios de caso de país).

Del Cuadro 7 es posible observar la coexistencia de financiamiento de organismos internacionales como el Banco Mundial (Argentina, Colombia, Chile y Brasil) y el PNUD (Costa Rica), combinado con recursos propios; los cuales en algunos casos provienen del Programa que sostiene el sistema (México). El financiamiento externo aparece como un elemento clave en términos de la inversión inicial que estos sistemas requieren.

En el caso de Argentina la influencia externa se evidencia tanto por el financiamiento mediante un préstamo de apoyo a las políticas públicas (APL) por el Banco Mundial, como por el apoyo del organismo internacional a la instalación de un sistema en etapas, a la vez que permitió ir adaptándose a los cambios de presupuesto debido tanto a la devaluación del dólar en el período experimentada en el país (2002), así como a la disminución de costos derivada de los avances y externalidades positivas derivadas de la informatización y cruce de datos de la primera etapa. Costa Rica también cuenta con un importante financiamiento internacional, estimándose que “un 55% corresponde a los proyectos desarrollados dentro del marco del convenio firmado por el IMAS con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”. La utilización de estos fondos se destina principalmente para “modernizar el sistema, actualizar el software, revisar el modelo econométrico para la clasificación de las familias según grupo de prioridad, capacitación del personal responsable en todos los procesos y otros desarrollos específicos” (Viquez, 2011).

A nivel interno, existe un financiamiento mixto en países como Brasil, donde se considera financiamiento estadual así como a nivel municipal. La utilización de un Índice de Gestión Descentralizada (municipal o estadual), permite realizar una estimación del aporte en base a los avances efectuados por el municipio (y por el estado como promotor de éstos, cuando corresponde), en la gestión tanto del Programa Bolsa Familia, como del CadÚnico. En el caso de Colombia, ocurre algo similar donde tanto el nivel central (77,4%) como el municipal (22,6%) aportan a la aplicación de encuestas, supervisión, coordinación del trabajo de campo, verificación, transporte y digitación.

La presencia de financiamiento de fuentes internacionales para cubrir los costos corrientes de operación de los sistemas puede levantar dudas respecto a la sostenibilidad de los sistemas. En las etapas de diseño es importante asegurar fuentes de financiamiento propias para garantizar la continuidad de los sistemas en el mediano y largo plazo.

6. Sistema de seguimiento y evaluación de programas sociales

Los sistemas de información cumplen un rol crucial en la identificación y selección de los beneficiarios de las redes de protección social. Sin embargo es en la etapa posterior, de seguimiento y evaluación de las intervenciones, donde todavía se observan enormes desafíos para alcanzar las potencialidades de los sistemas para calibrar las intervenciones y su cobertura según el impacto y las necesidades cambiantes que tenga cada familia. Tanto en Bolsa Familia en Brasil como en Oportunidades en México los sistemas de información cumplen un rol en los procesos de evaluación y seguimiento de los programas de transferencias condicionadas, sin embargo los sistemas no son utilizados para monitorear otras intervenciones.

¿Por qué no han alcanzado los sistemas su potencialidad como herramientas para el seguimiento y la evaluación? Las experiencias de Argentina y Costa Rica proveen algunas respuestas. En el primer caso, no existió una coordinación global e integral de la política social en Argentina como para que se use el SINTyS de manera global, realizándose en la práctica el seguimiento de programas sociales de manera voluntaria. Esta situación se repite en Costa Rica, donde pese a la existencia de un Sistema Nacional de Evaluación y a diversos intentos de priorización y evaluación de programas sociales, a la fecha el apoyo que provee el SIPO-SABEN al sistema de evaluación es “aún incipiente y se compone de esfuerzos aislados, poco eficaces, de limitada continuidad” (Viquez, 2011). En ambos casos, la coordinación y planificación resultan clave para la incorporación de estas herramientas como parte del seguimiento y evaluación a nivel global.

En el caso de Colombia el problema de la evaluación global tiene su origen en la planificación, puesto que el proceso de seguimiento y evaluación no ha sido “concebido como parte del diseño del programa mismo, y en la marcha no se cuenta ni con los indicadores para evaluar su impacto, ni con la información que su cálculo demanda” (Mina Rosero, 2010). Ello evidentemente dificulta dicho proceso y se ve acentuado por la falta de interoperabilidad en el uso de la herramienta de información. Esto aparece como un problema transversal a la instalación de los sistemas de información en Latinoamérica, existiendo dificultades asociadas a la coordinación e integración que presentan los distintos diseños y etapas de los sistemas de información analizados.

La utilización del sistema de información social de manera aislada -asociándose a un programa particular- o desarticulada, sin que permita un análisis de mayor envergadura en

términos de la política social global, representa una restricción enorme respecto del potencial beneficio del uso adecuado de los sistemas. El Cuadro 8 resume los principales instrumentos utilizados en los diferentes países para monitorear la política social.

Cuadro 8. Instrumentos de Monitoreo de la Política Social en los Países de Estudio

Argentina	Costa Rica	Colombia	Chile	Brasil	México
<p>Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación</p> <p>Sistema Integrado de Monitoreo para el seguimiento periódico de los programas sociales. En la práctica ha sido control voluntario desde los programas.</p>	<p>Sistema Nacional de Evaluación (SINE).</p> <p>Instrumento para la evaluación de resultados en la gestión pública, para instituciones que utilizan recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones familiares.</p>	<p>Coordinaciones Departamentales reportan utilizar la base para justificar proyectos y la planificación departamental</p> <p>PNDH utiliza SISBEN para evaluar cobertura de saneamiento y acueducto en municipios colombianos</p> <p>Misión Social: identificación de beneficiarios potenciales de régimen subsidiado de salud y planificación local.</p>	<p>Información FPS es utilizada para formular proyectos de inversión.</p> <p>División de control de gestión: Evaluaciones comprensivas del gasto, Evaluaciones de impacto.</p>	<p>Índice de Desarrollo de la Familia (IDF); indicador del nivel de vulnerabilidad de las familias a partir de la información de la base CadÚnico.</p>	<p>Programa Oportunidades: Seguimiento de los indicadores bimestrales de gestión y resultados; Estudios sobre la operación del programa; estudios de evaluación operativa y cumplimiento de metas según presupuesto; evaluación de impacto a cargo de organismos externos</p>

Fuente: Elaboración propia (basado en la información de los estudios de caso de país).

Tal como se señaló anteriormente, la tabla refleja la intención de los países en estudio de contar con sistemas de monitoreo de los objetivos de la política social, sin perjuicio de los resultados que efectivamente se obtienen en la práctica. Así por ejemplo destaca la institucionalidad que tuvieron países como Argentina, a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación o el Plan Nacional de Desarrollo en Costa Rica. Por otra parte, países como México presentan un desarrollo bastante avanzado en cuanto al seguimiento de procesos y evaluación, sin embargo éstos se encuentran aún asociados a la operación de un programa particular como es Oportunidades, estando aún pendiente el desafío de la expansión de dichos mecanismos de manera global.

6.1 Medición

La operacionalización de la evaluación se refiere a la medición de los cambios logrados por los distintos programas sociales en los beneficiarios de programas sociales a nivel de individuos, familia o comunidad. El análisis en este respecto indica que si bien los sistemas potencialmente permiten evaluar estos aspectos, ello no se hace en forma masiva pese a algunos esfuerzos puntuales. Costa Rica por ejemplo, a través del desarrollo de un software para el uso de información entre el IMAS y la información del SIPO SABEN, pretende contar con una línea base de las familias que reciben transferencias condicionadas, para medir sus efectos en el tiempo. Otros, como Brasil y Colombia han optado por la generación de índices que permitirían medir los efectos en quienes reciben algún beneficio social. Así, a través del índice de vulnerabilidad familiar (IDF, Brasil), se busca “potenciar el uso del CadÚnico en el seguimiento y evaluación de programas sociales, a partir de los datos constantes en la base, lo que tiene un potencial amplio de uso por programas sociales orientados a la población de bajos ingresos o vulnerable” (Bartholo y Dutra, 2011). Con ello se busca contar con un instrumento de priorización, de selección y de seguimiento de las familias, a la vez que permite identificar sus necesidades. Una experiencia similar se observa en Colombia, en la construcción del Índice de Condiciones de Vida (ICV), que como indicador global, permite evaluar el impacto de un conjunto de políticas sociales.

Los sistemas de información son también una herramienta potencial para la generación de datos estadísticos representativos de grupos poblacionales de interés para las políticas sociales. Por ejemplo, la información entregada por el SIIS chileno permite obtener con mayor accesibilidad información estadística respecto de la población que compone el sistema, determinando a aquel grupo que se encuentra en condiciones de mayor vulnerabilidad. Otro modelo es el Índice de Vulnerabilidad familiar de Brasil que entrega información de las familias, de manera territorial, lo que también facilitaría el conocimiento de la población en términos de características y necesidades.

6.2 Planificación territorial

La existencia de información actualizada y disponible para quienes planifican y ejecutan programas sociales, tanto al nivel nacional como al nivel sub nacional, es fundamental. En este sentido, el Sistema de Información Social Chileno, es una herramienta importante para la

evaluación y planificación de las políticas y programas a distintos niveles de gobierno al encontrarse disponible para su uso por estos actores tanto a nivel nacional como local. Asimismo, en el caso colombiano se destaca la utilidad del SISBEN para poder justificar proyectos y para la planificación institucional, por parte de las Coordinaciones Departamentales.

Uno de los temas cruciales para que los sistemas de información sean herramientas eficaces para la planificación municipal, es la existencia de capacidades técnicas y humanas que permitan su mayor aprovechamiento en el territorio. En ese sentido, dadas las restricciones y múltiples demandas que coexisten en el nivel local, la herramienta no sólo debe ser de fácil acceso sino también eficiente en la entrega de información. Por ello, es interesante la experiencia de Brasil a través del MDS y la construcción de un aplicativo que permitiría el uso amigable del CadÚnico logrando un “mejor manejo de los datos catastrales, (además de...) diseminar la cultura de utilización de informaciones e indicadores para la planificación y el seguimiento de las políticas públicas” (Bartholo y Dutra, 2011). Dado que los municipios no siempre cuentan con herramientas que permitan identificar a la población de su territorio, el potenciar el uso de sistemas ya instalados, constituye un recurso que ha de fomentarse en cuanto a su acceso y utilización.

El uso de los sistemas de información social puede trascender a la aplicabilidad local o nacional, como ocurre en el caso colombiano, donde el SISBEN II sirve como instrumento para el seguimiento y monitoreo de las metas globales (Objetivos del Milenio, Programa Nacional de Desarrollo Humano). Un sistema de información puede proveer por tanto de insumos para el seguimiento de diversos niveles de objetivos, que van desde los programas a nivel local hasta la planificación social más amplia.

El Cuadro 9 resume las experiencias de los países en el uso de los sistemas como herramientas para la evaluación de la política social.

Cuadro 9. Sistemas de información y evaluación de la política social

Argentina	Costa Rica	Colombia	Chile	Brasil	México
Interesan los indicadores de mejor focalización o beneficios logrados, no la cantidad de cruces realizados	Se reconoce el potencial del SIPO-SABEN como instrumento de seguimiento y evaluación de la eficacia e impacto del las políticas sociales, aunque	Se reconoce el potencial del SISBEN pero falta interoperabilidad, hay una desarticulación del Sist. Prot. Soc.	Se reconoce el potencial de la información del SIIS para la evaluación de la política social, tanto a nivel central como local.	Se reconoce la necesidad de ampliar la integración de información para su mayor impacto en la política social. Mayor cohesión y articulación que depende en gran medida de la voluntad de los gobiernos central y locales	La estrategia de protección social está en proceso de construcción. Falta aún establecer un Sistema Integrado de Información Social articulado y no sólo para el programa Oportunidades, lo que permitiría una mejor focalización, mejor conocimiento y gestión de la información para el diagnóstico de problemas, y el análisis de las políticas sociales.
Diversos programas sociales solicitan la información y cruces, pero se desconoce el impacto de esas evaluaciones	se reconoce la necesidad de la actualización sistemática de la información antes y de para medir cambios, impactos y retroalimentar los procesos de definición de las políticas.	Índice Calidad de Vida se utilizó para medir avance en ODM-Salud			
No hay una coordinación global e integral de la PS como para que se use el sistema de manera global					

Fuente: Elaboración propia (basado en la información de los estudios de caso de país).

El cuadro resume los beneficios potenciales de la evaluación; sin embargo es posible observar algunos aspectos que dificultan su realización en la práctica.

Destacan como elementos obstaculizadores la ausencia de una estrategia de política social global y articulada que guíe asimismo un proceso de evaluación (Argentina, Colombia y México). En México, el sistema de información actual se encuentra restringido al Programa Oportunidades. Con ello, se pierden posibilidades de diagnóstico, gestión y diseño de la política social, que vayan más allá de este programa.

En términos de la coordinación y articulación de los actores y de la información, ésta debe fortalecerse para obtener los objetivos planteados en países como Argentina y Brasil, donde ésta depende mayoritariamente de la voluntad de las partes. Una de las prioridades actuales es identificar e implementar incentivos que profundicen la articulación y el uso de la información de manera coordinada e integrada de modo que permitan una mejor planificación y evaluación.

Otro aspecto que resulta clave para el uso efectivo de un sistema de información como herramienta de evaluación, es la actualización constante de las bases de datos. Solo así la información puede permitir monitorear, para luego evaluar los cambios en las familias que reciben algún beneficio, de modo de medir impacto y reorientar la política social para hacerla más eficiente (Costa Rica).

Todos los elementos mencionados como obstaculizadores de la evaluación de manera global, representan una consecuencia de la forma en que la política social y la estrategia de protección social han sido instaladas en los países en estudio. Aquellos que no cuentan con una estrategia clara, evidentemente presentan mayores dificultades en cuanto a cómo evaluar sus resultados. Lo mismo ocurre con la falta de coordinación a nivel de la utilización y actualización de los sistemas de información.

En términos generales, es posible decir que los países en estudio presentan aún un desarrollo incipiente respecto del seguimiento de los programas sociales o más aún de la estrategia de protección social a través de los sistemas de información descritos. A consecuencia de ello, la evaluación si bien es valorada y anhelada como una herramienta que permita el alcance de los objetivos propuestos de manera eficiente, aún no se encuentra instalada como parte del proceso de manejo de los sistemas integrados de información social. Pese a los esfuerzos e importantes avances realizados, existe aún un enorme desafío para la utilización de la información ahí contenida como parte del desarrollo de la política social.

7. Conclusiones

Se ha visto que las experiencias de implementación de sistemas de información de beneficiarios en los países estudiados son bastante disímiles. Sin embargo es posible identificar ciertos elementos que representan aún un desafío en términos del diseño y la implementación de los sistemas de información y de su potencial uso como instrumentos efectivos de una estrategia de protección social mayor.

La focalización y la coordinación son ejes centrales de estrategias de protección social exitosas. Los sistemas de información social son un instrumento clave para el desarrollo de ambas. No obstante, en la mayoría de los casos los sistemas de información se encuentran más bien restringidos a la implementación y seguimiento de programas específicos –

mayoritariamente de transferencias condicionadas de dinero-, sin constituir un instrumento central de la estrategia de protección social global.

Una estrategia de protección social que no solo ataque los factores causantes de la pobreza estructural, sino que también contribuya a la disminución y mitigación del riesgo y la vulnerabilidad, requiere de herramientas y mecanismos que faciliten el registro, identificación y seguimiento de beneficiarios y población vulnerable de manera constante. Para el logro de este fin, el rol de las tecnologías de información y específicamente de los sistemas de información, es clave, tanto en términos de selección de beneficiarios como de coordinación de programas y de interoperación de actores (CEPAL, 2006). La utilización de sistemas de información de beneficiarios de manera fragmentada (por programa), disminuye las potencialidades en términos de optimización en el uso de recursos. Esto repercute en la existencia de errores de exclusión e inclusión respecto de la población beneficiaria efectiva y los potenciales beneficiarios de los programas y de la política social en general.

La revisión de los sistemas de información en la región permite distinguir ciertos elementos centrales que obstaculizan su implementación como parte de una estrategia de protección social de mayor alcance: aquellos vinculados con la estructura administrativa del Estado, la institucionalidad (normativa y administrativa), la coexistencia de diversos sistemas, la compartimentalización de diversos programas sociales, la consideración de incentivos para el uso de éste, la disponibilidad de recursos, entre otros.

La estructura administrativa centralizada, adoptada mayoritariamente en los países en estudio, no fomenta la interacción tanto de actores regionales y locales, como a nivel intersectorial, restringiendo la obtención de información cruzada así como la posible coordinación que pueda potenciar el manejo de la información (lo que incluye procedimientos a nivel de recolección como de actualización de la información directamente en el sistema).

La totalidad de los países estudiados cuenta con normativas que establecen sistemas de información asociados al desarrollo de una estrategia de protección social o de programas específicos. Tanto para fomentar la creación de los sistemas de información como para regular su funcionamiento y responsabilidades en su uso, abundan las normas que cumplen dichas funciones. La existencia de normativa es la regla general. Sin embargo, la voluntad política debe ir más allá de la regulación administrativa o legal para lograr que la instalación de estos sistemas se traduzca en la efectiva utilización de los mismos. De lo contrario, como pudo observarse, el

potencial del sistema se ve reducido al mínimo y su estabilidad condicionada a la existencia de acuerdos ad hoc.

Varios de los desafíos que ha de enfrentar un sistema de información tienen relación con aspectos como la coexistencia de bases de datos de distinta naturaleza y objetivos. Lograr que el intercambio sea factible técnica y políticamente es un desafío. Por ello deben existir incentivos claros que den cuenta de las economías de escala existentes y la obtención de beneficios para quienes lo integran (tanto por evitación de duplicidades como de exclusión). Esto logra que se disminuyan las resistencias que hoy impiden articular y compartir información de manera de permitir una mejor planificación y evaluación. Herramientas como un número de identificación único son un ejemplo de elementos técnicos facilitadores del proceso de integración.

La consideración de la pobreza como un fenómeno dinámico implica tanto el uso de indicadores sensibles a fluctuaciones de corto plazo en los ingresos de los hogares, como la consideración de fuentes de información disponibles que sean capaces de considerar a quienes se encuentran en situaciones de exclusión social y que podrían “no aparecer” en los registros oficiales. Deben contemplarse mecanismos que permitan flexibilizar tanto el proceso de recolección de datos como de la información que contienen los distintos instrumentos. En este sentido la actualización de la información de manera dinámica y periódica es crucial, así como el contar con mecanismos de verificación que aseguren la confiabilidad de esta. Sin perjuicio de ello, éstos no deben transformarse en elementos que conlleven errores de exclusión asociados a la falta de formalidad.

Los procesos de validación, consolidación y pareo de datos están en etapas de incipiente desarrollo en los países estudiados, debiéndose poner el hincapié en ellos para garantizar que la información disponible sea útil, oportuna y confiable.

Los sistemas de información otorgan diferentes niveles de acceso a la información a sus usuarios. Esto es un aspecto positivo en el manejo adecuado de los sistemas, dado que garantiza la confidencialidad de la información, sin embargo no debe restringir la posibilidad de acceder a información estadística de manera global, dado que esta debe ser usada para el diseño, planificación e implementación de la política social, por quienes participan de ese proceso.

Otra de las principales limitantes para que los sistemas de información sean herramientas eficaces para la planificación a nivel local, es la baja existencia de capacidades técnicas y

humanas. Dadas las restricciones y múltiples demandas que coexisten a ese nivel, la herramienta no sólo debe ser de fácil acceso sino también eficiente en la entrega de información.

Los sistemas exitosos tienen que contar con recursos humanos que posean capacidades adecuadas –tanto técnicas como organizacionales– en todos los niveles relacionados con el funcionamiento de los sistemas. Los sistemas deben considerar procesos permanentes de capacitación tanto de encuestadores como de operadores del sistema, además de establecer procedimientos de apoyo durante la gestión en todos los niveles. Esto es central para que la información recogida en el terreno cumpla con los estándares que se tienen pensados desde el diseño y se obtengan mayores beneficios derivados del uso del sistema. Asimismo, es crucial contar con una capacidad organizacional adecuada que permita realizar estas tareas no sólo de manera rigurosa sino también a tiempo, sin que el proceso se vea entorpecido.

Hoy los sistemas unificados de información no constituyen la regla general, siendo la integración más bien limitada. Si bien existe la posibilidad de hacer cruces de información, el intercambio es en la mayoría de los casos un procedimiento de carácter más bien “manual”, dando cuenta de un sistema poco flexible ante fenómenos dinámicos. Los aspectos tecnológicos que facilitarían este proceso de integración parecen estar aún en etapas más bien iniciales. La incorporación de tecnologías donde existe una plataforma interoperable que funciona a través de un sistema web, permitiendo el intercambio de información online (web service y batch) requieren como mínimo el contar con conexión a Internet lo que facilita el acceso sin complejizar ni aumentar los costos de operación.

En términos de financiamiento, la revisión de los casos en la región muestra las ventajas de la instalación del sistema en etapas, así como la obtención de recursos por fuentes mixtas, combinando financiamiento externo, nacional y local, lo cual asegura la sostenibilidad. Si bien existen estimados del gasto corriente requerido para mantener los sistemas, aun no se cuenta con estimaciones claras en torno a los costos y beneficios asociados a la instalación de los sistemas, lo que permitiría cuantificar el proceso en su totalidad y guiar acciones que fomenten un uso eficiente de estos.

Los sistemas de información tienen un alto potencial como herramientas de los sistemas de seguimiento y la evaluación de las políticas sociales en los países. Las deficiencias comienzan desde el diseño mismo de los sistemas de monitoreo y evaluación. Si bien existe un reconocimiento acerca de su importancia, estos son incipientes en muchos países y en algunos

países inclusive son completamente obviados en el diseño de programas y políticas. La planificación y coordinación intersectorial resultan clave al momento de seguir y evaluar los resultados en términos globales, sobre todo cuando el foco se encuentra en el beneficiario, más allá del programa en sí. La utilización del sistema de información social de manera aislada - asociándose a un programa particular- o desarticulada, sin que permita un análisis de mayor envergadura en términos de evaluación de política social global, representa una restricción enorme respecto del potencial beneficio del uso adecuado de los sistemas.

Los elementos mencionados en términos de implementación, manejo de información integrada y evaluación, reflejan la forma en que la política social y la estrategia de protección social han sido instaladas en los países estudiados. Aquellos que no cuentan con una estrategia clara, evidentemente presentan mayores dificultades en cuanto a cómo evaluar sus resultados. Lo mismo ocurre con la falta de coordinación a nivel de la utilización y actualización de los sistemas de información.

Sin perjuicio de las limitaciones administrativas, tecnológicas, y operativas que presentan los sistemas únicos de información en los países estudiados, no cabe duda que ellos representan un paso significativo en términos de planificación, seguimiento y evaluación de políticas. Los esfuerzos deben apuntar hacia alcanzar los desafíos que implican la consideración de éstos como herramientas que faciliten dichos procesos y que permitan un mejor acceso por parte de los ciudadanos y una asignación de recursos de manera eficiente.

Bibliografía

- Artigas, C. 2005. “Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales”. Serie Políticas Sociales 110. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bartholo, L., y R. Dutra. 2011. “La efectividad de las redes de de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en Brasil”. Nota Técnica IDB-TN-182. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castañeda, T., y K. Lindert. 2005. “Designing and implementing household targeting systems: Lessons from Latin American and the United States”. Social Protection Discussion Paper 526. Washington, DC, Estados Unidos: World Bank.
- CEPAL. 2006. “La Protección Social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e.pdf>
- . 2007. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- . 2009. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Coady, D., M. Grosh, and J. Hoddinott. 2003. “Targeted anti-poverty interventions: A selected annotated bibliography”. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_annotated_bib.pdf
- . 2004a. “Targeting outcomes, redux”. *World Bank Research Observer* 19(1): 61–85.
- . 2004b. *The Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Covarrubias, F., I. Irarrazaval y M. de los Angeles Morandé. 2011. “La efectividad de las redes de de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en Chile”. Nota Técnica IDB-TN-183. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ferreira, F., y D. Robalino. 2010. “Social protection in Latin America: Achievements and limitations”. Policy Research Working Paper 5305. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

- Fiszbein, A., and N. Schady. 2009. "Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty". World Bank Policy Research Report. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Grosh, M. et al. 2008. *For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets*. Washington, DC, Estados: Banco Mundial.
- Hermosillo, R. 2011. "La efectividad de las redes de de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en Mexico". Nota Técnica IDB-TN-195. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Irrarázaval, I. 2004. "Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina". Diálogo Regional de Política. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:
http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Sist_Unicos_Inf_AL_BID.pdf
- Larrañaga, O. 2003. "Focalización de Programas Sociales en Chile: El Sistema CAS". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial. Disponible en:
http://cursos.puc.cl/sol3005-1/almacen/1188056177_pdomingr_sec4_pos0.pdf
- Lindert, K., E. Skoufias and J. Shapiro. 2006. "Redistributing income to the poor and the rich: Public transfers in Latin America and the Caribbean". Social Protection Discussion Paper 605. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Mina Rosero, L. 2011. "La efectividad de las redes de de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en Colombia". Nota Técnica IDB-TN-192. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Paes de Barros, R., y M. de Carvalho. 2004. "La Focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades". Documento de Trabajo del Diálogo Regional De Políticas. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pessino, C. y R. Fenochietto. 2011. "La efectividad de las redes de de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en Argentina". Nota Técnica IDB-TN-187. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ribe, H., D. Robalino and I. Walker. 2010. *Achieving effective social protection for all in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

- Shepherd, A., R. Marcus and A. Barrientos. 2004. “General Review of Current Social Protection Policies and Programmes”. Londres, Reino Unido: Overseas Development Institute.
- Viquez, R. 2011. “La efectividad de las redes de de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en Costa Rica”. Nota Técnica IDB-TN-217. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.