

Sistemas de gestión de la información para transferencias monetarias con corresponsabilidades y otros sistemas de protección social en América Latina: Una herramienta para una mejor gestión programática y toma de decisiones basada en pruebas

Verónica Silva Villalobos con Gastón Blanco y Lucy Bassett

Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, Sector de Protección Social¹

1. Introducción

En América Latina se ejecuta actualmente un gran número de programas de transferencias monetarias con corresponsabilidades (TMC) y otras iniciativas de protección social. La mayoría de ellos utiliza algún tipo de sistema de gestión de la información (SIG) para administrar los datos. Estos sistemas son de crucial importancia para la gestión de dichas iniciativas ya que facilitan la buena administración de los recursos, la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Para comprender mejor cómo funcionan y cuál es su rol en la gestión y optimización de la toma de decisiones, hemos investigado la experiencia de varios países de la región en esta materia. Estos casos fueron analizados en un taller titulado “El papel de los sistemas de gestión de la información en los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidades y otros sistemas de protección social en América Latina”, que se celebró en la Ciudad de Washington, D.C., el 25 y 26 de enero de 2010.² El informe del taller describe en detalle el contenido de las reuniones, con especial énfasis en las lecciones aprendidas sobre la función principal de los SIG, las prácticas extraídas a partir de la experiencia y las recomendaciones que se hacen a otros países. Además, se describe la implementación y evolución en el tiempo de los SIG en 10 países de América Latina.

1 La traducción, publicación y difusión de este documento han sido financiadas por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Social y Ambientalmente Sostenible (TFESSD) de los Gobiernos de Finlandia y Noruega.

2 Al taller asistieron funcionarios del Banco Mundial de la sede central y de las oficinas en los países de la región, así como expertos de México y Chile. Los datos se recopilaron gracias a un breve cuestionario que indagó en los objetivos, la estructura y el uso de SIG. Este artículo y el informe del taller contienen los datos de los 10 países que respondieron el cuestionario: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Jamaica, México, Panamá y Perú.

Este artículo presenta un resumen de las ideas más destacadas del informe, describe los principales usos y funciones de un SIG y presenta una categorización de los que actualmente se aplican en la región de América Latina y el Caribe, con ejemplos de su uso en distintos programas de TMC y otros sistemas de protección social. Para concluir, se discuten los principios y prácticas recomendadas emanadas del taller. Este artículo persigue proporcionar información y experiencias prácticas a los países que deseen implementar o modificar un SIG, basándose en las necesidades particulares de cada uno y en el alcance de sus programas.

2. El valor de un buen sistema de gestión de información

Los SIG son una herramienta indispensable en la gestión de los datos de todos los procesos de un programa, desde la operación hasta la supervisión y de la evaluación a la modificación del diseño. Cabe señalar que estos sistemas no son meros depósitos de datos, sino que pueden convertirse en un instrumento poderoso que facilita la adopción de decisiones basada en pruebas y fortalece la supervisión y la rendición de cuentas del programa, factores que ayudan a conseguir mejores resultados (Figura 1).

Figura 1: Los SIG manejan los datos de todas las funciones de un programa y facilitan la obtención de resultados positivos



Un SIG sencillo y bien diseñado puede contribuir a:

- La implementación eficaz del programa (indica si la ejecución de este se ajusta a los objetivos establecidos);
- Supervisión eficaz (destaca los problemas que requieren atención); y
- Rendición de cuentas (proporciona información sobre la eficacia del programa y facilita la transparencia).

Por otro lado, un SIG más completo permite la generación y gestión de información sobre los servicios e instituciones vinculados al programa (educación, salud, etc.) y la coordinación de los datos de diversas iniciativas de protección social.

3. Sistemas de gestión de información en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, los modelos de SIG varían según cada país. Los objetivos del programa y de las políticas de protección social son los que definen el alcance, la complejidad y el grado de integración del sistema con otros programas o instituciones. Así, los SIG utilizados en la región se pueden clasificar en tres categorías, según su alcance. La Figura 2 presenta los tres tipos presentes en 10 programas de TMC³ en América Latina y el Caribe. En cada categoría, los SIG se encuentran en distintos niveles de desarrollo. El borde negro alrededor del nombre del programa indica que éste cuenta con un sistema altamente desarrollado en cada categoría.

³ Los países mencionados en esta sección son los 10 países incluidos en el análisis.

Figura 2: Tres categorías de sistemas de gestión de información en América Latina y el Caribe



Si están bien diseñados y se les da el uso apropiado, *cualquiera* de estos sistemas, en cualquiera de las categorías, puede ser un instrumento eficaz para la gestión de programas. Estas herramientas evolucionan de distinta manera: si los objetivos del programa se centran en las operaciones, el sistema debe mantenerse en la primera categoría, pero puede mejorarse; si los objetivos del programa abarcan a otras iniciativas, servicios o instituciones, el SIG podrá desplazarse a la siguiente categoría ya que su alcance es mayor.

Cualquiera sea el tipo de sistema, este debe contar con los arreglos institucionales pertinentes. Por ejemplo, un sistema que abarca solo las operaciones internas de un programa puede estar alojado en la administración, mientras que si el sistema funciona como instrumento de gestión de todo el sistema de protección social y, en ello, abarca a varios sectores, entonces se debe contar con módulos en cada una de las instituciones o también, debe existir como entidad independiente encargada de la gestión de la información del sistema en su totalidad.

Gestión de operaciones internas

En esta categoría, el SIG respalda las operaciones internas de un programa. Es la forma más básica y contiene todo lo necesario para administrar los datos de una iniciativa de TMC. Este tipo de SIG gestiona la información sobre tres procesos:

- Operación del programa (selección de beneficiarios, inscripción, registro, verificación del cumplimiento de las condiciones y pagos);
- Gestión de la supervisión del programa (creación de indicadores y alertas de gestión);
- Control y rendición de cuentas (generación de informes y materiales para la comunicación con las partes interesadas y el público).

Colombia: El sistema de gestión de información de Familias en Acción

El SIG del programa Familias en Acción de Colombia es el más avanzado en su categoría. Cada proceso cuenta con un módulo independiente, desde la selección de beneficiarios (por medio de dos instrumentos: SISBEN, un sistema integrado de focalización de beneficios sociales, y SIPOD, el registro de personas desplazadas), hasta inscripción y registro, administración de las transferencias y supervisión de las corresponsabilidades.

Gestión de programa y servicios relacionados

El propósito de este tipo de SIG es apoyar las operaciones internas del programa pero también proporcionar información a sectores e instituciones relacionadas (educación y salud) para facilitar la optimización y la eficiencia de los servicios. Este tipo de SIG proporciona información a otros sectores sobre la demanda de servicios de salud y educación, por lo que permite que éstos respondan adecuadamente y ajusten su planificación y sus decisiones en materia de asignación de recursos, (tanto en términos

cuantitativos como cualitativos). A su vez, estos ajustes pueden tener un efecto importante en los resultados del programa de TMC. A fin de facilitar este proceso, el sistema de gestión de información debe garantizar lo siguiente:

- Intercambio de información entre instituciones;
- Identificación de áreas en las que mejorar (prestación o calidad de los servicios);
- Acuerdos institucionales pertinentes, que exigen la redacción de acuerdos, la supervisión de compromisos y el análisis de resultados.

El paso hacia la segunda categoría de SIG será necesario cuando los programas comiencen a tener relaciones estables con otros sectores y otras instituciones. Por ejemplo, el SIG del programa de TMC llamado Solidaridad, en República Dominicana, ha comenzado a abarcar a varios otros sectores y ahora tanto el área de salud como de educación pueden ingresar información y hacer uso de ella.

En esta categoría, los SIG de Guatemala y República Dominicana todavía están en fase de diseño e implementación preliminar, mientras que los de México y Jamaica ya están establecidos y muestran un nivel más alto de sofisticación pues cuentan con herramientas de planificación, coordinación de servicios y elaboración de informes para los distintos usuarios y el público.

México: El sistema de gestión de información del programa Oportunidades

Este SIG utiliza módulos interconectados y organizados en torno al ciclo de gestión del programa: planificación, implementación, supervisión y evaluación. Además, cuenta con herramientas que generan automáticamente indicadores, que son cruciales en la identificación de áreas donde hace falta mejorar y para controlar mejor la rendición de cuentas. Los sectores de salud y educación participan en la definición de la ampliación del programa ya que son responsables de velar por mantener la capacidad necesaria para prestar servicios a nuevos beneficiarios. El módulo de identificación de beneficiarios es intersectorial y lo utilizan tanto el programa Oportunidades como los sectores de salud y educación.

Gestión integrada de sistemas de protección social

Los objetivos de este tipo de SIG incluyen aquellos de las categorías anteriores, pero además, proporcionan información integrada de la gestión institucional del sistema de protección social desplegado a nivel nacional. En este modelo, el programa de TMC es solo un componente del sistema de protección social. Esta categoría es mucho más amplia que las dos anteriores y se utiliza para administrar la información de todos los programas de protección social del país. Este tipo de sistema permite además que la red de protección social se beneficie de por lo menos una de las siguientes ventajas:

- Registro único de beneficiarios;
- Sistema de información integrada (para las instituciones implicadas en los programas de protección social y para los beneficiarios);
- Punto de acceso único a los beneficiarios para todos los programas de protección social.

Los países pueden avanzar desde la segunda a la tercera categoría cuando existan relaciones estables entre diversas instituciones y quieran crear un SIG integrado para sus sistemas de protección social. Por ejemplo, en Chile el diseño del programa de TMC llamado Chile Solidario contiene enlaces a otros programas (desarrollo de la primera infancia, becas), de modo que había una necesidad natural de organizar los servicios. El país creó un marco legal que rige los roles al interior de las instituciones y entre ellas, que incluye un sistema de información con un identificador único para los beneficiarios de todos los programas sociales.

Chile: El Sistema Integrado de Información Social (SIIS)

El SIIS fue diseñado en conjunto con la implementación del programa de TMC, Chile Solidario, pero contiene información de todo el sistema de protección social del país. El sistema se compone de cuatro módulos interconectados que respaldan: a) el acceso al sistema de protección social, b) los servicios y beneficios que reciben los usuarios, c) la gestión de los servicios y beneficios, d) un registro único de beneficiarios, y e) un servicio de información y consulta en línea para los ciudadanos. Dada la importancia de administrar la protección social en forma descentralizada a nivel municipal, el SIIS tiene funcionalidad a nivel regional y local.

4. Principios y prácticas recomendadas

Para que el SIG sea una herramienta eficaz, debe primero registrar los datos y luego transformarlos en información útil, gestionarla y aplicarla a la optimización del programa. Dependiendo de la categoría de sistema, estas actividades pueden ocurrir exclusivamente al interior de un programa de protección social o integrar a otros sectores e instituciones.

Recopilación de datos

- Datos de identificación de los beneficiarios (nombre, sexo, fecha de nacimiento, dirección, número de identidad, etc.);
- Los resultados deseados del programa (ingreso familiar, situación nutricional, asistencia a la escuela, etc.); y
- Los procesos que conducirán a los resultados deseados (por ejemplo, verificación del cumplimiento de las condiciones por medio de corresponsabilidades).⁴

La buena calidad de los datos es el fundamento de todo SIG eficaz.

Una vez que se ha seleccionado el tipo de datos que recogerá el sistema, es importante determinar quién recopilará los datos y cómo. Los registros que cuentan con los datos más precisos son aquellos que llevan los propios operadores del programa, ya que están en contacto directo con los beneficiarios. En este caso, se pueden utilizar varias herramientas (encuestas o cuestionarios electrónicos o en papel, formularios en Internet u otras modalidades) que integrarán el sistema. El instrumento de recopilación de datos y el SIG deben ser acordes con la capacidad del programa y del país y los países pueden implementar gradualmente otros instrumentos más avanzados.

Por ejemplo, en Panamá, los datos son recopilados por medio de formularios electrónicos y en papel, dependiendo de la infraestructura y capacidad disponibles en cada área. En el caso de Oportunidades, en México, siempre se ha utilizado un formulario electrónico para recopilar datos en escuelas secundarias (al que se accede por medio de computadoras portátiles en la escuela o de cibercafés públicos). Gracias a los buenos resultados obtenidos con este método, el programa comenzó a utilizar los formularios electrónicos también en las escuelas primarias y en centros de salud que contaban con la infraestructura necesaria. Este cambio exigió que Oportunidades invirtiera en tecnología y capacitación del personal de programa y prestadores de servicios en el nivel local. Actualmente, los datos se recopilan en ambos formatos, pero el uso del medio electrónico va en aumento. Tras la ampliación planificada del programa, será posible ingresar datos por medio de dispositivos portátiles (del tipo Palm) que cuentan con controles incorporados para evitar errores, como por ejemplo, no responder a todas las preguntas o dar una respuesta poco realista, etc. Por ejemplo, existe un mínimo de preguntas obligatorias para calcular la idoneidad del beneficiario y si ese número no se cumple, el dispositivo informa al entrevistador del problema en tiempo real.

Si bien las tecnologías muy avanzadas no son el componente clave de un mejor SIG, las tecnologías electrónicas pueden reducir errores, el tiempo y el costo de la recopilación de datos, al tiempo que mejoran la calidad de la información disponible en el sistema. Las tecnologías modernas serán las más apropiadas si están disponibles en todas las localidades donde se ejecuta el programa y el personal tiene acceso a ellas y sabe cómo usarlas.

Transformar los datos en información útil para la toma de decisiones

Los datos por sí solos no tienen valor si no se les convierte en información útil para la toma de decisiones y la optimización del programa. Por lo tanto, los datos deben ser transformados en indicadores que reflejen la ejecución del programa y sus resultados y que proporcionen información valiosa sobre este a los encargados de tomar las decisiones pertinentes (Cuadro 1).

Los datos han de ser transformados en información útil para la toma de decisiones: indicadores indispensables del programa.

⁴ Usamos el término “corresponsabilidades” en lugar de “condicionalidades” debido a que refleja mejor la naturaleza dual de la responsabilidad implicada en el cumplimiento de las condiciones del programa para recibir los beneficios sociales. El beneficiario es responsable de utilizar los servicios (demanda) y el programa es responsable de prestar los servicios (oferta). El sistema de gestión de la información puede regular ambos aspectos de la corresponsabilidad.

Cuadro 1: Ejemplos de indicadores de programas de transferencias monetarias con corresponsabilidades

Proceso	Indicador	Aplicación del indicador
Focalización	Número de individuos o familias que cumplen los requisitos de focalización, pero viven en zonas fuera de la cobertura del programa (tasa de exclusión debido a la focalización geográfica).	Ayudar al personal del programa y a los encargados de formular políticas a decidir sobre la expansión del programa en el futuro y, también, animarles a buscar financiamiento para ello.
Registro	Número de individuos o familias que presentaron la información solicitada para inscribirse en el programa.	Ayuda al personal del programa a determinar si la información solicitada está disponible para el proceso crítico de validación del registro y, si no, a buscar una manera para corregirlo.
Certificación de corresponsabilidades	Porcentaje de beneficiarios que cumplen algunas, pero no todas, las corresponsabilidades (por cada una de las corresponsabilidades del programa).	Ayuda al personal de programa a saber cuáles corresponsabilidades tienen la menor tasa de cumplimiento y cuáles sería necesario revisar (por ejemplo, motivos del incumplimiento).
Pago	Proporción del total de pagos que han sido cobrados en un plazo determinado.	Ayuda al personal del programa y a los donantes a ver si el dinero fluye hacia los beneficiarios de manera oportuna y a investigar los motivos, si es que no ocurre así.

Para que la transformación de los datos en información sea eficaz, los sistemas de gestión de información deben seguir una serie de pasos:

- **Verificación:** Los datos han de ser verificados por alguien distinto a quien los recopiló, ya sea por medio de visitas a una muestra aleatoria de hogares o del cotejo con los datos existentes en otras bases de datos. A fin de verificar la idoneidad de los solicitantes, algunos programas realizan dicha comprobación con los sistemas de registros tributarios, de la seguridad social, seguro de salud o de pensiones.
- **Validación:** Se debe comprobar que la información de los datos verificados esté completa (por ejemplo, falta una persona en el hogar), consistente (solicitante de sexo masculino, pero que figura como embarazada) y que no existen datos duplicados. Los datos validados son ingresados en una base de datos maestra, que será la única que se utilizará para la operación y supervisión del programa.
- **Actualización:** Una base de datos estática impide que la gestión sea buena en el tiempo, mientras que las bases de datos dinámicas proporcionan información actualizada pertinente para la toma oportuna de decisiones. Los datos más importantes (nacimientos, defunciones, cambio de escuela o de hogar, etc.) deben actualizarse regularmente, a fin de garantizar que la información disponible en la base de datos sea actual y que la gestión del programa se ajuste a la situación real del lugar donde se ejecuta. Se debe comunicar claramente cuándo se han actualizado y cuándo se actualizarán los datos, de manera que los usuarios de la base de datos conozcan su estado. Muchos programas revisan y actualizan sus bases de datos en momentos específicos del ciclo de operación del programa. Por ejemplo, en México, el calendario de las operaciones establece períodos específicos para cada uno de los procesos de datos, de manera que todas las partes interesadas conozcan el estado de la base de datos.

Gestión de información del programa

El SIG ha de organizar la información obtenida a partir de datos brutos. Para ello, utilizan distintos módulos, en general, se centran en un proceso específico del programa, como focalización, pago, verificación de las corresponsabilidades, etc. Los módulos pueden estar separados o vinculados para facilitar el análisis de los procesos de cada programa e institución. Una base de datos única garantiza que todos los datos estén disponibles para todos los usuarios incluso si se divide o utiliza de manera diferente conforme a los distintos intereses y necesidades de todas las partes interesadas. Por ejemplo, tras la reforma del sistema de gestión de información en República

La estructura del sistema de gestión de la información influye en la manera en que se utiliza la información.

Dominicana se consolidaron las bases de datos y registros para crear un sistema de registro único de beneficiarios, de manera que varias instituciones utilizan la misma base de datos para prestar beneficios distintos (por ejemplo, transferencias monetarias con corresponsabilidades, seguros de salud y subvenciones al gasto de gas y electricidad).

Muchos SIG tienen, al comienzo, solo los módulos básicos y van agregando módulos nuevos según sea necesario. Por ejemplo, el programa PATH en Jamaica, comenzó con los módulos de focalización, inscripción, pago y cumplimiento y posteriormente agregó nuevos módulos para la gestión de casos, apelaciones, informes, auditorías y control y mantenimiento del sistema.

Las auditorías pueden evaluar la eficacia y seguridad del sistema. Por ejemplo, en Colombia, una auditoría al sistema identificó oportunidades para mejorar la seguridad de este y conseguir que más procedimientos se realizaran de manera automática. Jamaica, un miembro del equipo del programa está a cargo del control de calidad del sistema de gestión de información.

Utilizar la información para la optimización del programa

La información generada por el sistema de gestión de información sirve para mejorar la supervisión, la evaluación y la rendición de cuentas del programa. La desagregación geográfica de los datos también puede destacar las áreas en las que hace falta supervisión adicional. Por ejemplo, en México el sistema de gestión de información del programa Oportunidades recopila datos georeferenciados que pueden ser analizados a nivel nacional, estatal o local. La información está disponible en Internet para los funcionarios del Gobierno y ha sido utilizada para mejorar este programa y focalizar otras iniciativas sociales.

Los sistemas de gestión de la información proporcionan herramientas concretas para la optimización de los programas.

Además, para mejorar la supervisión y el seguimiento, los sistemas de gestión de información pueden alertar en caso de los indicadores alcancen un nivel crítico (llamados parámetros de comparación) definidos previamente por el programa o cuando los indicadores salgan de un rango esperado, no cambien en el tiempo o muestren modificaciones poco esperadas. Estas alertas no solo advierten sobre la necesidad de supervisión, sino que también identifican los aspectos del programa que necesitan atención especial. Por ejemplo, el SIG Familias en Acción, de Colombia, crea alarmas que se activan cuando los indicadores salen de un rango esperado, ya sean muy altos o muy bajos. El personal del programa responde a estas alertas y contacta a los funcionarios municipales o regionales para identificar el problema. También hay “alarmas” para casi todos los indicadores operacionales que genera el programa, como por ejemplo, para las cifras sobre corresponsabilidad, el procesamiento de solicitudes y actualizaciones en el registro de beneficiarios. Si el sistema de gestión de información identifica algún problema, el programa debe definir un plan de acción para solucionarlo que establezca metas concretas y realistas. También se pueden utilizar los indicadores para llevar un registro del avance del plan de acción.

Los arreglos institucionales eficaces son cruciales para facilitar la buena supervisión del programa y responder a los problemas. Se debe contar con una estructura institucional que permita que todas las partes interesadas pertinentes tengan acceso al sistema de gestión de información. Por ejemplo, en Chile las instituciones tienen el mandato legal de compartir en línea los datos sobre beneficiarios y operaciones de los programas.

Los datos administrativos que provienen del SIG son cruciales para el diseño de evaluaciones de procesos e impactos, que pueden identificar las medidas correctivas necesarias para mejorar el programa. Para estar seguros, los datos del SIG no han de ser los únicos datos con los que hacer las evaluaciones de impacto, sino que estas deben consultar también la información de encuestas, grupos de discusión, entrevistas con informadores pertinentes, etc.

Por último, el SIG puede proporcionar datos que pueden ser comunicados a diversos interesados, tanto dentro como fuera del programa, sobre la eficacia del programa a la hora de optimizar su rendición de cuentas. Por ejemplo, en México, el SIG del programa Oportunidades publica todos sus indicadores de supervisión. La información sobre los procesos, resultados y utilización de los recursos debe ser difundida de manera periódica, conforme a las necesidades del público al que va dirigido. En Chile, el SIG publica en línea la información para todas las partes interesadas, con distintos niveles de acceso. Los beneficiarios pueden consultar su perfil y ver en qué programas cumplen los requisitos de focalización y las instituciones pueden consultar el uso de los servicios e identificar brechas en algunas regiones. La transparencia en el intercambio de información puede disipar algunas dudas sobre el programa y mejorar la opinión del público.

5. Conclusiones

La información que genera un buen SIG permite comprender mejor los elementos (por ejemplo, necesidades de los beneficiarios, disponibilidad y calidad de los servicios, coordinación, etc.) que resultan cruciales para el desarrollo de programas y sistemas de protección social eficaces. Estas herramientas permiten optimizar la planificación interinstitucional y proporcionan una base para el sistema más amplio de protección social (por ejemplo, sistemas integrados de focalización, como en el sistema SISBEN de Colombia).

A medida que avanza la tecnología, las posibilidades de ampliación de estos sistemas y su potencial de eficiencia y bajo costo aumenta. Sin embargo, es importante tener en mente la importancia de la estructura y el uso de los SIG, el cual no depende solo de la tecnología, sino también del diseño del programa, la planificación estratégica y la gestión. La evolución e innovación constante en los SIG en América Latina y el Caribe presenta oportunidades para seguir aprendiendo de la experiencia, evitar obstáculos y poner en práctica ideas innovadoras.

