

SEMINARIO INTERNACIONAL

Repensando los Registros Sociales en América

Resumen y recomendaciones



Implementada por:



Repensando los registros sociales en América Latina y el Caribe



SEMINARIO INTERNACIONAL

Repensando los registros sociales en América Latina y el Caribe

El seminario internacional repensando los registros sociales se celebró el 18 y 19 de julio de 2023 de forma virtual. Fue convocado por la Unidad del Registro Social de Ecuador y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú, con el apoyo del Banco Interamericano al Desarrollo (BID) y de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ).

La pandemia del COVID-19 y los años siguientes dejaron importantes lecciones sobre el papel fundamental de los registros sociales y de los sistemas de información social. Los registros sociales resultaron clave para llegar de forma rápida y eficiente al mayor número de personas que requería de apoyo para proteger sus ingresos y para identificar a la población invisibilizada.

La pandemia aceleró innovaciones relevantes y la adopción de tecnologías de la información para poder alcanzar a la población vulnerable. Así, muchos países han pasado de un círculo vicioso a un círculo virtuoso en materia de recolección de datos y obtención de información: se ha invertido, se ha focalizado, se ha mejorado el uso de la información y se han ampliado las capacidades de quienes usan esos datos. Gracias a esto, ahora existe una mayor valoración de esta información desde distintos ámbitos –otros sectores, gobiernos locales, investigadores, etc.–, lo que ha permitido ampliar su uso: los datos sirven ahora no sólo para focalizar, sino también para planificar, diseñar políticas sociales e incluso para comprender mejor la pobreza.

Estamos construyendo la infraestructura de los datos digitales, que es la infraestructura más importante para nuestras sociedades en el siglo XXI. El registro social es sólo una parte de esta infraestructura digital. Se debe hacer además un análisis global del ecosistema digital y seguir trabajando para perfeccionar la interoperabilidad y la gobernanza necesarias para fortalecer dicha infraestructura. Para ello es necesario comenzar por desarrollar una visión del sector de la protección social y usar la tecnología como medio para hacerla realidad. Primero viene la visión, que debe ser la de lograr la inclusión progresiva de las personas hasta lograr la protección social universal, y luego la tecnología para apoyarla.

El seminario constó de cinco sesiones técnicas en las que se abordó cuestiones relacionadas con la interoperabilidad, la recopilación y actualización de datos, las estrategias para asegurar la calidad de los datos, las nuevas fuentes de datos digitales y la protección de datos.



Interoperabilidad

Desde el punto de vista tecnológico, la interoperabilidad se define como la capacidad de dos sistemas de interconectarse, interactuar y funcionar de manera conectada, y eso implica intercambiar información e intercambiar operaciones.

En el contexto de la protección social, la interoperabilidad es un elemento multidimensional que integra aspectos técnicos, semánticos, organizativos, jurídicos y culturales. Esto implica que las instituciones requieren equipos humanos especializados y multidisciplinarios. Además, la interoperabilidad depende fundamentalmente de los objetivos políticos y sociales de los países y de la arquitectura organizacional de los sistemas de seguridad y protección social de cada contexto.

La crisis del COVID-19 dejó en claro que es fundamental compartir información de forma rápida y ágil para lanzar programas de emergencia; y que es clave la capacidad de las instituciones para compartir datos y para usar la información de otras instituciones. La interoperabilidad es crucial para la actualización y validación de la información de los registros sociales a partir de los registros administrativos, y un elemento crítico es contar con códigos únicos de identificación que permitan asociar la información individual de diferentes bases de datos. La integración de información es el camino a seguir. Pero, como quedó claro de la presentación del Cadastro Unico de Brasil, se trata de un proceso constante de coordinación con mucho énfasis en los arreglos interinstitucionales, donde persisten retos relativos al intercambio de información sin dejar de proteger la confidencialidad de los datos.

Respecto de las oportunidades tecnológicas, corresponde a las universidades, a los centros de investigación y a la industria la investigación y el desarrollo de soluciones innovadoras para ponerlas a disposición de las instituciones de protección y seguridad social. Estas, a su vez, tienen la responsabilidad de analizar sus beneficios y potenciales usos, considerando las opciones más eficientes para responder a necesidades sociales en constante evolución. En esta línea, tiene sentido realizar pilotajes de herramientas y alternativas tecnológicas, ya que es una forma de responder a los nuevos desafíos y de atender a las necesidades de las poblaciones más jóvenes que requieren de mecanismos de acceso más modernos.



Mecanismos de actualización de información

La situación socioeconómica de los hogares y de las personas cambia constantemente. Por lo tanto, es de suma importancia contar con métodos dinámicos de actualización de datos acordes a las necesidades sociales, que siempre están en evolución.

Los países dependieron de los sistemas de información social para dar respuesta al COVID-19 no sólo por los datos que ya tenían almacenados, sino también por la capacidad pre-existente para aprovechar datos administrativos disponibles y por las capacidades de los sistemas subyacentes para implementar procesos más flexibles y novedosos de recolección y actualización de información. Hoy en día, los datos administrativos se han transformado en la fuente principal para la actualización y validación de la información de los registros sociales.

Es fundamental implementar una metodología de recolección de datos diferenciada y evitar la rigidez de un método único. El Sistema de Focalización de Hogares del Perú, ya está en esta línea, realizando una adaptación gradual de los métodos de recolección de información social con el fin de incrementar la cobertura estratégicamente y de utilizar soluciones diferenciadas para alcanzar a diferentes grupos de la población.

Adicionalmente, las estrategias de actualización de la información también pueden estar diferenciadas por segmentos de población. Esto permite diseñar métodos de recolección de información socioeconómica más detallada para ciertos grupos de población y métodos de recolección y actualización más simples para la información de otros grupos.



Calidad del dato

Es fundamental asegurar la calidad de los datos. Los datos son la materia prima de los sistemas de información social y de los registros sociales, y la base sobre la que descansan las evaluaciones de necesidades y condiciones socioeconómicas, que permiten a su vez la identificación de beneficiarios potenciales. Cuando se piensa en calidad de datos, se piensa en cómo detectar y hacer frente a las inconsistencias que pueden presentar, así como en las posibles causas de estas inconsistencias y qué tipo de opciones y medidas existen para mitigarlas.

Es necesario contar con estrategias diferenciadas de aseguramiento de la calidad según el impacto de las inconsistencias en los objetivos del procesamiento de los datos. Esto puede variar si el dato se usa para la focalización, la planificación o el monitoreo. Por lo tanto, no todas las inconsistencias en cuanto a calidad del dato tienen el mismo impacto, como queda de manifiesto en el esquema de gradualidad establecido en el Registro Social de Hogares de Chile, donde las inconsistencias se abordan siguiendo diferentes estrategias según sea el caso.

Los datos autorreportados proveen mayor pertinencia en cuanto a los atributos recopilados, ya que los cuestionarios están hechos a la medida de las necesidades de los registros sociales y de los programas sociales. Sin embargo, los beneficios que ofrecen los programas sociales pueden generar incentivos para que la información declarada tenga sesgos. Los registros administrativos están menos expuestos a estos sesgos pero no siempre están disponibles. A esto se suma la alta informalidad, que hace que los registros administrativos sean insuficientes por sí mismos para actualizar el registro social. Incluso con registros administrativos robustos es necesario un esquema de interoperabilidad maduro que permita el intercambio de estos datos y que incluya un identificador único con un alto nivel de cobertura, como el caso del RUN en Chile.

Es importante recordar que al asignar más recursos a la tarea de garantizar la calidad de la información se incrementan los costos unitarios de producción. Esto implica que un presupuesto limitado tendrá una menor cobertura de mayor calidad. Sin embargo, en casos de emergencia se debe priorizar la cobertura en desmedro de la calidad. En dichos contextos aumenta la tolerancia a los errores de inclusión, lo que implica tomar datos más ligeros y definir estructuras más pequeñas con un menor costo unitario que permitan llegar a una mayor población.

Finalmente, el diálogo político debería anteceder a la construcción de sistemas, algoritmos, tecnologías y procesos de producción de información. Para ello es importante asegurar intercambios bidireccionales y continuos entre los programas sociales y el registro social. Si no existe ese diálogo continuo e intercambio bilateral se puede caer en el error de crear sistemas muy sofisticados y poco eficientes en el uso de los recursos públicos.



Nuevas fuentes de datos digitales para la protección social: oportunidades y retos

En el ámbito de la protección social, en los últimos años han surgido una serie de fuentes de datos digitales no tradicionales que ofrecen muchas ventajas pero tienen riesgos colaterales que es necesario evaluar. En ese sentido, se deben analizar los riesgos a nivel ético y de derechos humanos de cada una de estas fuentes de datos digitales emergentes.

Dentro de estas nuevas fuentes de datos, las **imágenes satelitales** parecen ofrecer mayores oportunidades. Ya están siendo utilizadas para focalizar geográficamente, como lo ha venido haciendo exitosamente la Unidad de Registro Social de Ecuador. También son muy útiles como herramienta para protección social adaptativa al permitir identificar zonas afectadas por desastres naturales. Finalmente, las imágenes pueden contribuir como medio de evaluación de impacto de los programas de transferencias monetarias, ya que pueden dar seguimiento al desarrollo de infraestructura a lo largo del tiempo, lo que permitiría mostrar cambios en la riqueza de los activos.

Hay otras fuentes de datos digitales. Los **sensores remotos in situ** se utilizan en la intersección de la ayuda humanitaria, la respuesta ante catástrofes y el sistema de protección social como herramienta que informa la preparación antes de un shock climático. Los **datos de telefonía móvil** pueden ser un medio para la divulgación de medidas y de comunicación bidireccional con la ciudadanía; además, pueden utilizarse para pagos de dinero móvil y en la gestión de beneficiarios. Los **datos Web y de redes sociales** suelen utilizarse para rastrear la movilidad de grandes grupos de población a partir del análisis de los datos que proveen los teléfonos inteligentes. Finalmente, las **finanzas digitales** pueden convertirse en una fuente accesible de datos gracias al incremento del uso de dinero digital.

Sin embargo, la exclusión digital es un problema importante para cada una de las fuentes mencionadas. Además, el acceso a los datos es también un problema crítico, ya que normalmente están en manos de proveedores del sector privado, y la gestión de la privacidad y de la seguridad de los datos son factores importantes a considerar. Por otro lado, también existen cuestiones relacionadas con la transparencia, equidad y poder: tener acceso a una nueva fuente de datos no significa que sea correcto y éticamente justificable usarla.



Protección de datos

En la era digital, cualquier uso de datos personales es una invasión del derecho fundamental a la privacidad a menos que se cumpla con los requisitos de protección de datos establecidos por la ley, que establece obligaciones claras para quienes utilizan datos personales. Esto también permite a las personas tener más información sobre su derecho a controlar el uso de sus datos.

A lo largo de la cadena de provisión de servicios, los programas de protección social recopilan y procesan una gran cantidad de datos personales, algunos de los cuales son muy sensibles. Los sistemas digitales aumentan la urgencia de la protección de datos porque los datos de nuestras transacciones e interacciones se generan y se recopilan a través de una variedad de sistemas informáticos y dispositivos que podrían tener un manejo inadecuado de nuestra información.

La guía para la aplicación de buenas prácticas para la protección de los datos y la privacidad en los sistemas de protección social brinda orientación sobre cómo se debería aplicar la protección de datos en la práctica, particularmente en la era digital. La guía está dirigida a profesionales involucrados en el diseño e implementación de sistemas y programas de protección social a nivel nacional; es decir, principalmente a autoridades nacionales y funcionarios públicos, y directivos de agencias humanitarias y de desarrollo que apoyan a los países.

En este sentido es particularmente interesante el caso presentado por el Registro Social de Hogares de Colombia, porque la protección de datos se articuló en tres aspectos: (i) normativo, donde hay una historia de la evolución de diferentes normas que garantizan la protección de datos; (ii) tecnológico, donde se establecen las medidas para garantizar la ciberseguridad; y (iii) operativo, que pone énfasis en el tratamiento de datos para protegerlos y disponer su almacenamiento en *clusters* (con distintos niveles de restricción de acceso para garantizar su buen uso) y que están interconectados para mitigar el riesgo ante ciberataques. Otra buena práctica a destacar es el procedimiento que siguen los funcionarios que acceden a la información, quienes firman un documento de compromiso individual con la protección de datos.

Asimismo, es importante crear una cultura del dato y tener presente que los dueños de los datos son los titulares de la información, y que las instituciones responsables tienen el deber de custodiarlos, protegerlos y usarlos para los fines solicitados. La implementación de la seguridad y la efectiva gobernanza de los datos implican una serie de esfuerzos cotidianos y constantes relacionados con la cultura institucional y no son el resultado de una única acción definitiva.

Como se dijo, la infraestructura de los datos es la infraestructura más importante de nuestras sociedades en este momento, por lo que su seguridad debería tener una prioridad acorde. La recolección, el procesamiento, el análisis, el uso y la explotación de datos es parte integrante de todas nuestras economías y de la vida cotidiana de todo el planeta. Por ello es clave poner la atención necesaria en la protección y privacidad de los datos pero sin dejar de priorizar la necesidad de llegar y ofrecer servicios de protección social a las personas que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad; para ello es fundamental utilizar estos datos de una manera visionaria, lo que puede implicar proceder de forma creativa y no convencional.

