

# Sistemas de Protección Social en el MERCOSUR

## Desafíos de los Registros Sociales

Juan Martín Fernández

Ministerio de Desarrollo Social, Dirección  
Nacional de Transferencias y Análisis de Datos.  
Uruguay.

 <https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id180>

### I. ¿Cómo pueden los registros sociales evolucionar de herramientas estáticas a sistemas dinámicos y receptivos, garantizando la identificación continua de las personas en situación de pobreza, especialmente en contextos de alta informalidad laboral y exclusión?

La experiencia del Sistema de Información de la Integración Social (SIIAS) en Uruguay constituye un ejemplo de cómo un registro social puede servir de base a la creación de un sistema dinámico, orientado a la gestión integrada y a la actualización continua de la información social. El SIIAS fue concebido como una plataforma interinstitucional que integra datos administrativos provenientes de organismos del sistema de protección social—como el Banco de Previsión Social, el Ministerio de Salud Pública, la Administración Nacional de Educación Pública y el propio MIDES—, posibilitando una visión longitudinal y articulada de los hogares y las personas en situación de vulnerabilidad.

El desafío principal es garantizar la actualización periódica y la identificación oportuna de cambios en los ingresos, la composición de los hogares o las condiciones de vida. En ese sentido, Uruguay está avanzando hacia un modelo de registro social más dinámico, combinando tres estrategias complementarias:

- Cruce automatizado de registros administrativos, que permite incorporar de forma regular información de salud, educación, empleo y transferencias. Este mecanismo reduce la dependencia de la declaración directa y asegura una actualización periódica, especialmente relevante en contextos donde los ingresos son inestables o informales.
- A través del despliegue en territorio de las oficinas del Ministerio de Desarrollo Social y los equipos de campo que visitan los hogares más vulnerables, se complementa la información administrativa con conocimiento directo de las realidades barriales. Estas instancias territoriales permiten identificar situaciones no captadas por los registros formales, como cambios de residencia, conformación de nuevos hogares o emergencias familiares.
- Desarrollo de indicadores de vulnerabilidad

Revista MERCOSUR de políticas sociales  
Revista MERCOSUL de políticas sociais  
Vol. 6 - 2025

ISSN 2523-0891 (impreso)  
ISSN: 2663-2047 (online)



Publicado en acceso abierto bajo la  
Licencia Creative Commons.

socioeconómica, como el Índice de Carencias Críticas (ICC), que sintetiza múltiples dimensiones de la vulnerabilidad y permite monitorear cambios en la situación social de los hogares. El ICC se actualiza con información proveniente de visitas a los hogares o declaraciones juradas que realizan las personas en las oficinas.

El pasaje de un registro “estático” a un sistema “vivo” exige también una infraestructura institucional sólida: procesos robustos de intercambio e integración de datos, protocolos de interoperabilidad, mecanismos de protección de datos personales y un marco de gobernanza que combine responsabilidad técnica con control público. En el caso uruguayo, la interoperabilidad controlada entre organismos —basada en convenios bilaterales y en la trazabilidad de los accesos— ha permitido mantener altos estándares de confidencialidad, al tiempo que se potencia el uso de la información para la gestión social.

En perspectiva, el desafío no se limita a mejorar la cobertura o la calidad de los datos, sino a consolidar una capacidad adaptativa del sistema de información social. Esto implica incorporar fuentes alternativas (como georreferenciación o visitas), habilitar mecanismos de autorregistro asistido que faciliten la actualización por parte de las familias y desarrollar modelos predictivos que permitan anticipar situaciones de deterioro en las condiciones de vida.

La combinación entre interoperabilidad técnica, gestión territorial y análisis integrado de la vulnerabilidad le permitirá a Uruguay avanzar hacia registros sociales más dinámicos, sensibles a los cambios y capaces de orientar políticas públicas en tiempo real.

## **2. ¿Cuáles son las maneras de fortalecer la cobertura y actualización de los registros sociales dirigidos a la primera infancia y a las personas en situación de calle, considerando los desafíos de identificación, movilidad y vínculos familiares frágiles?**

Los registros sociales enfrentan su mayor desafío cuando se trata de poblaciones con alta movilidad, vínculos familiares frágiles o carencia de documentación, como las personas en situación de calle. En Uruguay, la experiencia del SIIAS muestra que es posible avanzar en la integración de información sobre estas personas si se articulan estrategias territoriales, institucionales y tecnológicas.

En relación con las personas en situación de calle, el principal obstáculo radica en la ausencia de domicilio fijo y en la discontinuidad de los vínculos institucionales. El SIIAS recibe datos de las personas que asisten a los diferentes dispositivos del programa de atención a las situaciones de calle (PASC) que gestiona el Ministerio

de Desarrollo Social, que tienen una amplia cobertura. Esto permite dar seguimiento a las trayectorias de las personas en contextos de alta movilidad y para evitar la pérdida de información cuando cambian de dispositivo o territorio.

En este sentido juega un rol central la plataforma informática SMART MIDES, que es una herramienta en línea para la gestión administrativa y operativa de los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social. Funciona como un “mostrador único” que centraliza la información y los procesos vinculados a las distintas iniciativas del Ministerio. Su principal propósito es registrar, consultar y administrar la información de las personas beneficiarias, brindando soporte al seguimiento y la gestión de los programas.

El uso de SMART por parte de los equipos técnicos permite disponer de datos actualizados en tiempo real sobre intervenciones, características de los usuarios y prestaciones realizadas. Esta información fortalece la toma de decisiones basadas en evidencia y contribuye a ajustar y orientar mejor los objetivos de las políticas y programas sociales.

En el caso de la primera infancia, Uruguay viene consolidando en los últimos años una articulación entre los programas de transferencias del MIDES (como Asignaciones Familiares–Plan de Equidad y la Tarjeta Uruguay Social), los registros administrativos de salud y educación inicial por intermedio del SIIAS y los programas de acompañamiento familiar (Uruguay Crece Contigo). Esto ha permitido mejorar la identificación de niños y niñas en situación de vulnerabilidad, aunque aún queda mucho para mejorar en este aspecto. Esta integración permite detectar de forma temprana a los hogares con niños que no acceden a controles de salud, no están inscriptos en educación inicial o presentan carencias críticas en su entorno inmediato.

Un ejemplo concreto de esto es el proyecto de Sistema de Información para Madres Gestantes e Infancia Temprana, impulsado por el MIDES y el MSP con apoyo de UNFPA, orientado a la detección temprana de situaciones de vulnerabilidad durante el embarazo. El proyecto busca construir un sistema interoperable que integre la información proveniente del Sistema Informático Perinatal (SIP+) y del SIIAS, generando alertas preventivas y modelos predictivos basados en aprendizaje estadístico para mejorar la focalización y el momento de ingreso a las políticas de protección social materno-infantil. Esta línea de trabajo permite identificar de forma oportuna a las mujeres gestantes en situación de riesgo social o sanitario, fortaleciendo la coordinación entre salud, protección social y territorio desde las primeras etapas del ciclo vital.

La combinación entre un registro administrativo robusto (SIIAS), un sistema de información actualizado

y orientado a la gestión (SMART) y una red territorial activa, permite construir mecanismos de identificación dinámica para grupos tradicionalmente invisibilizados por los registros sociales. Avanzar en esta línea requiere profundizar la interoperabilidad con el sistema de salud, incorporar módulos de autorregistro asistido en dispositivos comunitarios y fortalecer los acuerdos entre diferentes organismos del Estado para asegurar la actualización permanente de la información.

### **3. ¿Cómo pueden los registros sociales incorporar datos sobre riesgos climáticos y vincularse con los sistemas de alerta y respuesta ante desastres para garantizar intervenciones preventivas y rápidas?**

La creciente frecuencia e intensidad de los eventos climáticos extremos ha puesto en evidencia la necesidad de que los registros sociales evolucionen hacia instrumentos de protección social adaptativa, capaces no solo de identificar la pobreza estructural, sino también de anticipar y responder frente a choques ambientales. En Uruguay, la experiencia acumulada en el Sistema de Información de la Integración Social (SIIAS) y en el Índice de Carencias Críticas (ICC) ofrece un punto de partida valioso para avanzar en esa dirección.

Uruguay ha desarrollado mecanismos de coordinación interinstitucional en los que el MIDES, el Sistema Nacional de Emergencias (SINAЕ) y los gobiernos departamentales comparten información y protocolos de actuación ante eventos climáticos. Tanto el SIIAS como el ICC, permiten georreferenciar los hogares y las situaciones de vulnerabilidad a partir de su localización territorial. Esta característica resulta fundamental para vincular los registros sociales con las capas geoespaciales de riesgo climático, tales como zonas inundables o aquellas que sufren alguna emergencia.

En este marco, el SIIAS cumple un rol estratégico al proveer una base nominal que permite activar respuestas rápidas, como la distribución de transferencias monetarias extraordinarias, la relocalización temporal de personas afectadas o la priorización de hogares en programas de apoyo habitacional.

Pero más allá de las respuestas que se puedan dar, al superponer los mapas de carencias críticas con las zonas de riesgo hídrico identificadas por el SINAЕ, se podría lograr una focalización preventiva que orienta la preparación de refugios, la definición de circuitos de asistencia y la asignación de recursos logísticos antes de que ocurra el evento. Esta lógica de anticipación marca un cambio de paradigma: los registros sociales dejan de ser una herramienta meramente descriptiva y se transforman en un componente activo de la gestión del riesgo.

Para consolidar este enfoque de protección social adaptativa, resulta necesario avanzar en dos dimensiones complementarias:

- Alertas inteligentes, que combinen datos sociales y ambientales para priorizar territorios y grupos en riesgo, integrando capas de vulnerabilidad social, exposición y capacidad de respuesta.
- Mecanismos flexibles de respuesta, que permitan activar de forma temporal y rápida transferencias o apoyos logísticos, reduciendo los tiempos entre la detección del evento y la intervención efectiva.
- Contar con un padrón único de direcciones, que permitan la integración, unificación y actualización a nivel país de esta información.

La articulación entre información social, geoespacial y climática exige también fortalecer las capacidades institucionales y la gobernanza intersectorial, garantizando la protección de los datos personales y la transparencia en su uso. En este sentido, la experiencia uruguaya demuestra que el SIIAS puede ser la plataforma integradora de un sistema de respuesta social inteligente, que vincule las dimensiones de pobreza, territorio y riesgo climático dentro de un mismo marco operativo.

### **4. ¿Cómo se puede equilibrar la protección de datos personales con la necesidad de interoperabilidad y trazabilidad para monitorear eficazmente a las poblaciones vulnerables en las políticas de cuidado?**

El desarrollo de registros sociales interoperables plantea uno de los dilemas más relevantes de la gestión contemporánea de políticas sociales: cómo compatibilizar la protección de los datos personales con la necesidad de compartir información entre instituciones para monitorear y acompañar efectivamente a las poblaciones vulnerables. Uruguay ha avanzado de forma consistente en esta materia, combinando un marco normativo sólido,

procedimientos técnicos de seguridad y una cultura institucional que promueve la gobernanza ética de los datos.

El Sistema de Información de la Integración Social (SIIAS) ofrece una oportunidad en este sentido. Su diseño se basa en un modelo de integración controlada, que permite cruzar información proveniente de organismos públicos —salud, educación, seguridad social, transferencias y cuidados— bajo estrictos protocolos de seguridad y confidencialidad. Existe un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional

del SIIAS (2012) que habilita al intercambio de información entre los organismos socios. A su vez, el Decreto 109/2012 regula y habilita este intercambio, y entre otros puntos específica que no es necesario un consentimiento informado, pero cada organismo puede restringir el uso que quiera hacerse de sus datos. Este enfoque garantiza que la interoperabilidad no implique cesión indiscriminada de información, sino un uso regulado y proporcional a los fines sociales perseguidos.

El sistema opera sobre una infraestructura técnica segura, con registros de acceso individualizados, cifrado de datos y segmentación por roles de usuario. De este modo, se mantiene la posibilidad de análisis interinstitucional sin exponer información nominada fuera de los entornos habilitados.

A nivel normativo, Uruguay cuenta con la Ley N.º 18.331 de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data, alineada con los estándares internacionales de la OCDE y la Unión Europea. La ley otorga derechos a las personas sobre sus datos (acceso, rectificación, eliminación) y establece obligaciones de confidencialidad y seguridad para las instituciones públicas. La Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP) supervisa su cumplimiento y actúa como autoridad independiente en la materia. Este marco legal brinda sustento a las prácticas de interoperabilidad implementadas por el SIIAS, que además cuenta con un decreto específico que regula la utilización de los datos, asegurando que cada flujo de información se someta a revisión jurídica y técnica.

Más allá de la dimensión normativa y tecnológica, la dimensión ética y social del dato ocupa un lugar central. Los trabajadores sociales y equipos territoriales cumplen un rol mediador clave entre la producción de información y su utilización, asegurando que la recolección de datos se realice con consentimiento informado, comunicación transparente y sentido de finalidad pública. Esta mediación humaniza la gestión de los datos, reforzando la confianza entre la ciudadanía y el Estado.

Los desafíos actuales apuntan a fortalecer la gobernanza interinstitucional de los datos sociales, consolidando una arquitectura común de gestión, trazabilidad y auditoría, y promoviendo la formación de los funcionarios públicos en ética de datos y protección de la privacidad. Asimismo, la incorporación de nuevas tecnologías —como la analítica avanzada y los modelos predictivos aplicados al Índice de Carencias Críticas— exige mecanismos de evaluación permanente para prevenir sesgos, garantizar la transparencia algorítmica y sostener la rendición de cuentas.

La experiencia uruguaya demuestra que es posible compatibilizar la protección de datos con ciertos niveles de interoperabilidad, siempre que existan reglas claras, controles públicos y una comprensión compartida del dato como bien social. En este equilibrio se juega la legitimidad y la sostenibilidad de los sistemas de información que sustentan las políticas sociales contemporáneas.