

Capacidades estatales y políticas de bienestar: los sistemas de registros de usuarios de protección social en los países del Mercosur

State capacity and welfare policies: social protection users registration systems in Mercosur countries

Flavio Alfredo Gaitán¹   

Universidade Federal de la Integración Latinoamericana (Unila), Foz do Iguaçu, PR, Brasil

Maria Alejandra Nicolás²   

Universidade Federal de la Integración Latinoamericana (Unila), Foz do Iguaçu, PR, Brasil

Silvia Aparecida Zimmermann³   

Universidade Federal Rural de Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

RESUMEN

Este artículo analiza comparativamente el surgimiento, la evolución y los fundamentos institucionales de los registros de información social en los cuatro miembros fundadores del Mercosur (Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay) a partir de la literatura sobre capacidades estatales. Examina cómo estos sistemas pueden contribuir a la mejora de los sistemas de protección social mediante el fortalecimiento de funciones estratégicas del Estado: coordinación, análisis y calibración de políticas. Sin embargo, la orientación y el alcance de estos sistemas dependen de capacidades políticas relacionales y de decisiones normativas.

Palabras clave: Sistemas de información social. Protección social. Mercosur. Capacidades estatales.

ABSTRACT

This article comparatively analyzes the emergence, evolution, and institutional foundations of social information registries in the four founding members of Mercosur (Argentina, Paraguay, Brazil, and Uruguay) drawing on the literature on state capacities. It examines how these systems can contribute to improving social protection systems by strengthening strategic state functions: policy coordination, analysis, and calibration. However, the orientation and scope of these systems depend on political-relational capacities and normative decisions.

Keywords: Social information systems. Social protection. Mercosur. State capacity

Recebido em: 01/03/2026

Aceito em: 01/06/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.21071636](https://doi.org/10.5281/zenodo.21071636)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: Este artículo fue financiado por la Coordinación para el Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior - Brasil (Capes), Programa de Desarrollo de Posgrado (PDPG) - Posdoctorado - Apoyo Estratégico para Programas de Posgrado Emergentes y Consolidados PDPG - Posdoctorado Estratégico - Convocatoria de Propuestas nº 16/2022.

Parecer CEP: Não se aplica

Uso de IA Generativa: Se utilizó Claude para revisar la bibliografía citada, y Grammarly y el corrector ortográfico de Word para la corrección gramatical y de estilo. Se consultaron Consensus y Connected Papers, junto con Semantic Scholar y Google Scholar para la búsqueda de bibliografía especializada.

¹ Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro (Iuperj).

² Doctora en Sociología por la Universidad Federal de Paraná (UFPR).

³ Doctora de Ciencias Sociales, en Desarrollo, Agricultura y Sociedad, por la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ).

1 Introducción

Desde los años 1990, los sistemas de protección social de América Latina ampliaron su cobertura, en parte debido a la adopción y expansión del componente "no contributivo". El presente estudio analiza comparativamente el surgimiento, la evolución y los fundamentos institucionales y operativos de los registros sociales en los cuatro países fundadores del Mercosur (Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay). Se parte de estas cuatro experiencias nacionales como casos de un mismo contexto regional, caracterizado por trayectorias históricas y sociales comparables.

Aunque en América Latina el origen y promoción de los registros han estado asociados a la focalización de programas, promovida en parte por organismos multilaterales de financiamiento, este trabajo sostiene que deben analizarse en sus diversas dimensiones técnicas, políticas y normativas. Los registros son instrumentos administrativos que generan categorías, definen poblaciones visibles para el Estado e influyen en la expansión, restricción o recalibración de la protección social. En esa línea, se defiende que pueden constituir infraestructuras relevantes para mejorar los sistemas de protección social. Sin embargo, la orientación y el alcance de los sistemas de protección dependen no solo de capacidades técnicas sino, en última instancia, de coaliciones político-institucionales, marcos normativos y acuerdos estables sobre qué poblaciones son reconocidas, qué riesgos se priorizan y qué "modelo de bienestar" se busca conformar

2 Procedimientos metodológicos

Se adopta un enfoque comparativo de los cuatro países miembros fundadores del Mercosur, con el propósito de analizar la configuración y el alcance de sus registros de información social. La selección de casos responde a un criterio de similitud regional, con variaciones internas relevantes: cuatro países que comparten un horizonte regional, pero presentan diferencias en la arquitectura institucional, el tamaño poblacional, las capacidades fiscales y las trayectorias de protección (Mesa-Lago, 1978). En cada caso, se llevó a cabo una revisión bibliográfica en bases académicas y, por su importancia para la literatura sobre el tema, en organismos internacionales, por ejemplo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización Internacional del Trabajo (OIT). El análisis se estructuró a partir de dimensiones analíticas conceptualizadas en la literatura presentada en la discusión teórica.

3 Breve discusión teórico-conceptual

Este apartado presenta el marco teórico que orienta el análisis empírico, combinando contribuciones de las teorías sobre políticas sociales y protección social, el enfoque de derechos como marco normativo y las discusiones sobre capacidades estatales.

3.1 Protección social: universalismo y focalización

La protección social se entiende como el conjunto de políticas y programas orientados a reducir la pobreza y la vulnerabilidad, así como a proteger a las personas a lo largo del curso de vida. Incluye tanto mecanismos contributivos basados en sistemas de seguros sociales y pensiones financiadas por los aportes de contribuyentes registrados, como mecanismos no contributivos⁴, financiados con recursos fiscales (Sepúlveda; Nyst, 2012). La expansión de la protección social en América Latina ha estado marcada por una lógica de estratificación laboral. Durante gran parte del siglo XX, la cobertura se limitó a los trabajadores asalariados, mientras que la asistencia social ocupó un papel marginal y fragmentado (Mesa-Lago, 1978). A partir de los años 1990, los Estados de la región comenzaron a ampliar la cobertura mediante programas no contributivos focalizados, en particular, transferencias monetarias condicionadas y sistemas de pensiones (Cecchini; Filgueira; Robles, 2014). La centralidad de la condicionalidad y la identificación de "poblaciones objetivo" dio lugar a un debate intenso sobre universalismo y focalización y el surgimiento de abordajes críticos de las políticas "neoliberales".

Las críticas al formato neoliberal de protección⁵ afirman que la focalización reproduce miradas reduccionistas de la pobreza al definir a los beneficiarios solo en función de la carencia, lo cual puede generar intervenciones selectivas y moralizantes, con riesgos de estigmatización (Lavinas, 2013), limitar la solidaridad social y debilitar la sostenibilidad política de los sistemas de bienestar (Korpi; Palme, 1998). Las perspectivas basadas en derechos advierten, por su parte, que la condicionalidad y la focalización pueden desplazar la discusión sobre ciudadanía social hacia la gestión de criterios administrativos de elegibilidad, alejando a los sistemas de protección social de los principios de universalidad, suficiencia e integralidad (Ezcurra, 2001; Sepúlveda; Nyst, 2014). Esta distinción es importante porque los registros y sistemas de información pueden ser funcionales a la focalización y condicionalidad o al universalismo⁶. Desde la perspectiva de derechos, la protección social es una obligación jurídica del Estado y un componente

⁴ Contributivo y no contributivo deben ser considerados de manera relativa.

⁵ Sobre el "modelo neoliberal" de protección, ver Ezcurra (2001).

⁶ Para una discusión sobre universalismo en políticas sociales, ver enfoque basado en derechos humanos, que concibe la protección social como una obligación jurídica del Estado y como un componente esencial de la ciudadanía social, basada en los principios de universalidad, igualdad, no discriminación y exigibilidad (Sepúlveda; Nyst, 2012; Cecchini, Martínez, 2011).

vital de la ciudadanía social, anclado en los principios de universalidad, igualdad, no discriminación y exigibilidad (Ezcurra, 2001; Sepúlveda; Nyst, 2012).

3.2. Registros de información social como infraestructuras de datos

La ampliación de los programas sociales no contributivos en América Latina desde comienzos del siglo XXI contribuyó al desarrollo de registros sociales destinados a identificar, caracterizar y organizar la información de la población objetivo de las acciones públicas (Azevedo; Bouillon; Irrázaval, 2011; Berner; Van Hemelryck, 2020). Un registro social consiste en una base de datos centralizada que reúne información socioeconómica de individuos y hogares, utilizada para establecer la elegibilidad a una serie de programas sociales (Berner; Van Hemelryck, 2020; Leite *et al.*, 2017). La clasificación institucional de los registros en la región es diversa. Berner y Van Hemelryck (2020) identifican cuatro modalidades principales de recolección de datos: encuestas masivas presenciales; combinación de declaraciones juradas con datos administrativos; esquemas mixtos de encuestas y actualizaciones a demanda; y registros derivados de postulaciones a programas. Los mecanismos de control de veracidad también difieren entre países. Algunos despliegan verificaciones *in situ* mediante visitas, mientras que otros adoptan mecanismos de "verificación cruzada", contrastando la información de los registros con bases de datos tributarias, laborales y de seguridad social. Para comprender su función, conviene considerar a estos registros como infraestructuras de datos: ensamblajes sociotécnicos que habilitan y restringen la acción estatal (Kitchin, 2014; Barca; Chirchir, 2014).

3.3. Registros sociales como dispositivos de cuantificación⁷

Considerar los registros sociales apenas como infraestructuras técnicas lleva al riesgo de sublimar una dimensión central recuperada por los estudios sociales de la cuantificación: los registros no se limitan a "reflejar" o "captar" la realidad social, sino que la producen activamente al clasificar, nominar y reconocer a personas y hogares (Camargo, 2022b; Desrosières, 2008). Esta perspectiva permite superar una concepción etapista, según la cual primero se generaría información y luego se actuaría mediante decisiones públicas. Por el contrario, la propia operación de cuantificar puede ser considerada una forma de "acción estatal" (Camargo, 2022b). En el terreno específico de la protección social, esta dimensión es particularmente relevante porque los registros sociales identifican los colectivos "merecedores" de una prestación o servicio y, al hacerlo, producen las categorías mismas con las que el Estado nombra y reconoce a la población. La existencia de categorías que delimitan la inclusión o marginación del registro define, en ese sentido,

⁷ Agradecemos al revisor anónimo por la sugerencia de inclusión de la literatura sobre estudios sociales de la cuantificación.

quiénes son "visibles" para el Estado, en qué términos lo son y, por tanto, qué políticas resultan posibles. Como demuestra Sátyro (2024) analizando el caso brasileño, quién espera, cuánto espera, qué documentos se le exigen, qué categorías administrativas se le asignan y qué umbrales se establecen constituyen, en sí mismos, materia de política pública.

3.4. Capacidades estatales para la protección social

El concepto de capacidades estatales se refiere a las aptitudes institucionales de un Estado para formular, coordinar e implementar políticas públicas efectivas, justas y sostenibles (Skocpol, 1985; Boschi; Gaitán, 2016). La literatura comparada identifica que estas capacidades abarcan diferentes dimensiones (administrativas, técnicas, financieras, legales y políticas), y que no son atributos estáticos sino recursos o *stocks* dinámicos que se construyen y cambian a medida que el Estado amplía sus funciones o reorienta sus estructuras e intervenciones (Cingolani, 2013; Gomide; Pereira, 2018). Comprender las capacidades exige situarlas en relación con los objetivos concretos que los Estados pretenden alcanzar en cada sector; en el caso del presente trabajo, la protección social. A su vez, deben ser entendidas de modo "situado": operan dentro de marcos ideacionales y normativos (Schmidt, 2010). Por eso mismo, es importante reforzar la distinción entre capacidades y "activación política" de las capacidades señalada por Centeno, Kohli y Yashar (2017). En el ámbito específico de la protección social, identificamos en este trabajo cuatro capacidades clave.

En primer lugar, la capacidad informacional. Se expresa en registros administrativos confiables, en la integración de información entre organismos y, no menos importante, en la calidad de las convenciones que estructuran qué se cuenta y cómo (Repetto; Fernández, 2012; Bichir, 2015). Los Estados requieren dispositivos de legibilidad social para identificar sujetos, hogares y territorios, condición indispensable para diseñar políticas efectivas (Scott, 1998). Sin embargo, es importante considerar que la "legibilidad" no precede, necesariamente, a la acción estatal ya que puede ser una de sus formas (Camargo, 2022a).

En segundo lugar, la capacidad de coordinación implica tanto la articulación vertical entre niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) como la horizontal entre organismos de un mismo nivel (seguridad social, trabajo, salud, educación, asistencia social). Supone crear sinergias entre actores, recursos y dispositivos organizacionales mediante reglas claras que incentiven la cooperación más allá de intereses individuales o sectoriales (Repetto; Fernández, 2012). Sus instrumentos incluyen gabinetes sociales, mesas interinstitucionales, sistemas integrados de información y registros únicos de beneficiarios, que permiten unificar criterios, evitar duplicidades, cubrir "vacíos" de cobertura y abordar las necesidades desde la perspectiva del beneficiario (Martínez

Nogueira, 2007). La coordinación interinstitucional y la implementación, además, dependen de configuraciones organizacionales específicas que habilitan o restringen la acción estatal (Gomide; Pires, 2014).

En tercer lugar, la capacidad de implementación y calibración⁸ se entiende como la habilidad estatal para ejecutar políticas con efectividad, monitorearlas en tiempo real, corregir el rumbo y adaptarlas a condiciones socioeconómicas cambiantes. La Cepal (2019) enfatiza que un sistema de información robusto sirve de base para decisiones fundadas en evidencia, fortaleciendo la capacidad analítica del Estado, indispensable para evaluar resultados, anticipar necesidades y adaptar el diseño de las intervenciones.

En cuarto término, la capacidad de articulación política vinculada a la sostenibilidad de coaliciones, el fortalecimiento de acuerdos programáticos y orientaciones normativas⁹ que dan continuidad a la acción estatal (Repetto; Fernández, 2012; Boschi; Gaitán, 2016). Esta dimensión resulta decisiva porque las capacidades administrativas y técnicas no operan de manera aislada de las decisiones políticas: su efectividad depende del respaldo político e institucional que las sostiene en el tiempo. Sin coaliciones duraderas ni acuerdos programáticos estables, las infraestructuras de información pueden existir formalmente, pero quedan subutilizadas o a merced de los ciclos políticos. En este sentido, la activación es tan relevante como su mera disponibilidad (Centeno; Kohli; Yashar, 2017). En resumen, las capacidades estatales para la protección social en el Mercosur emergen de la articulación dinámica entre: a) los registros de información social como infraestructuras de datos que permiten identificar, registrar y acompañar a la población; b) los procesos de coordinación e implementación que dan coherencia y efectividad a las políticas; y c) los paradigmas normativos imperantes (condicionalidad y focalización o universalismo y enfoque de derechos).

4 Contexto institucional y surgimiento de los sistemas de información social

Esta sección presenta, con base en hechos estilizados, el contexto institucional y el surgimiento de los registros y sistemas de información en cada país del Mercosur. Para cada caso se describen, brevemente, la consolidación de la arquitectura de bienestar, el momento de creación del registro y sus principales características de funcionamiento.

⁸ Pierson (2001, p. 425) define calibración como “reforms to make the welfare state more consistent with contemporary goals and demands for social provision”.

⁹ Titmuss (1974), nombre fundamental en la conformación del campo de estudios sobre políticas sociales, define a las mismas como respuestas, de diferente orientación, para dar respuesta a problemas sociales.

Tabla 1: Principales registros sociales en países del Mercosur

País	Nombre y Año de creación	Normativa	Órgano responsable	Cobertura y población objetivo	Actualización de datos
ARG	SINTyS (1998) + Base Anses/ADP	Decreto 812/98, Decreto 1108/98; Ley 25.326 (Protección de Datos Personales)	Jefatura de Gabinete (CNCPS coordina)/ Anses	Focalización implícita vía condición sociolaboral	Continua (registros administrativos en tiempo real)
BRA	CadÚnico (2001)	Decreto 3.877/2001; Ley 10.836/2004 (Programa Bolsa Familia)	Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre; ejecución descentralizada en municipios	Personas de bajos ingresos ($\leq 0,5$ SM per cápita)	Bienal (familias deben recertificar cada 2 años)
PAR	RSH – piloto (2020–2024)	Decreto 3307/2020 (creación RSH)	UTGS con apoyo del INE	En piloto; objetivo: cobertura total de hogares vulnerables	Previsto censo periódico + actualización continua vía SIIS
URY	Siias (2011)	Decreto 389/2011 (creación formal); Ley 18.331 (Protección de Datos Personales)	Mides (coordinación); comité interinstitucional con 30+ organismos	Toda la población en base (registros universales integrados); enfoque universal con identificación temprana	Continúa (flujos mensuales de datos)

Fuente: Elaboración propia con base en: Berner; Van Hemelryck (2020); Brasil (2025); Argentina (2021); Uruguay (2018); Paraguay (2020, 2021); Díaz; Van Hemelryck (2023).¹⁰

Argentina cuenta con un sistema de protección social de amplia cobertura, integrado por componentes contributivos gestionados principalmente por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) y por programas no contributivos que actualmente administra el Ministerio de Capital Humano. La coordinación estratégica se atribuye formalmente al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), aunque en la práctica existen múltiples centros de decisión (Argentina, 2021; Olmos; Kaucher, 2025). El entramado institucional se caracteriza por la coexistencia de bases y registros administrativos: Anses, padrones de programas del Ministerio de Capital Humano y registros provinciales y municipales. El Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) fue creado en 1998. Opera como un dispositivo de intermediación de

¹⁰ Acrónimos: ARG: Argentina; BRA: Brasil; PAR: Paraguay; URY: Uruguay; SM: Salario Mínimo; SINTyS: Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social; Anses: Administración Nacional de la Seguridad Social; ADP: Acreditación de Datos Personales; CNCPS: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales; CadÚnico: Registro Único de Programas Sociales; Siias: Sistema de Información Integrada del Área Social; UTGS: Unidad Técnica de Gabinete Social; INE: Instituto Nacional de Estadística; Siis: Sistema Integrado de Información Social; Mides: Ministerio de Desarrollo Social; RSH: Registro Social de Hogares.

información entre organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, integrando datos de diversas agencias públicas. Desde la llegada al gobierno de la administración de derecha radical liderada por La Libertad Avanza, el cambio de denominación de Desarrollo Social a Capital Humano produjo una reconfiguración de las prioridades de la información social. En esa dinámica se creó el Sistema Integrado de Información Social (Siis), Resolución 652/24. Posteriormente, en el marco del Siis, se creó el Registro Integrado de Beneficiarios de Programas Sociales (RIB), Resolución 23/26. Así, el Siis actúa como repositorio de información social y el RIB como base nominal de "usuarios" que pretende consolidar las bases de datos de programas sociales y mejorar la interoperabilidad (Olmos; Kaucher, 2025), aunque su diseño se orienta más al control de condicionalidades y a la racionalización del gasto social que a servir de puerta de acceso a beneficios.

El sistema brasileño de protección social se estructura en torno al Sistema Único de Asistencia Social (Suas), con gobernanza federativa. La Constitución de 1988 estableció la seguridad social como sistema integrado y de carácter universal en sus tres componentes (pensiones, salud y asistencia social). Combina un componente contributivo (Régimen General de Previdencia Social) con un pilar no contributivo que se expandió desde fines de los años noventa con la consolidación del Suas y de programas masivos de transferencias condicionadas, en particular el Programa *Bolsa Família* (Cecchini; Filgueira; Robles, 2014; Bichir, 2015). El Registro Único de Programas Sociales (CadÚnico) surgió en 2001 como respuesta a la fragmentación previa de registros de programas. Es administrado por el Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), a través de la Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), en colaboración con los 5.570 municipios brasileños, responsables de inscribir y actualizar los datos de las familias en sus territorios. Constituye el principal instrumento de identificación de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad del país y es requisito de elegibilidad para un amplio conjunto de programas federales, entre ellos el Programa Bolsa Família y el Benefício de Prestação Continuada (Brasil, 2025). A partir de 2023, y con mayor intensidad en 2025, el MDS impulsó el "Nuevo Registro Único", caracterizado por la migración tecnológica a Compañía de Tecnología e Información de la Seguridad Social (Dataprev), la adopción del Registro de contribuyentes individuales (CPF) como clave única, la cualificación de datos y la interoperabilidad sistemática con bases federales como el Registro Nacional de Información Social (CNIS) (vínculos contributivos del Instituto Nacional de la Seguridad Social-INSS), la Receta Federal y el Sistema Presencia (asistencia escolar) (Lima; Osório; Silva, 2025; Cotta, 2025; Brasil, 2025).

Paraguay presenta un sistema de protección social históricamente fragmentado y de cobertura limitada, en el que el pilar contributivo centrado en el Instituto de Previsión Social (IPS) alcanza solo a una porción reducida de los trabajadores formales (Zavattiero,

2022). La institucionalización del componente no contributivo se materializó a partir de 2005 con la creación de los Programas *Tekoporã* (transferencia monetaria condicionada), Abrazo (atención a niñez en situación de calle) y, posteriormente, la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores — Ley 3728/2009 — (Díaz; Van Hemelryck, 2023; Paraguay, 2019). En 2018, mediante el Decreto 376/2018, se formaliza el Sistema de Protección Social "¡Vamos!", que articula la oferta pública bajo la coordinación del Gabinete Social y la Unidad Técnica de Gabinete Social (UTGS) y procura superar la fragmentación sectorial (Paraguay, 2019, 2020, 2021). En este marco se inscribe el desarrollo del Sistema Integrado de Información Social (Siis) y, más recientemente, del Registro Social de Hogares (RSH). El RSH se encuentra en fase de implementación. De acuerdo con el Decreto de creación (5141/25), se trata de un instrumento único para medir la situación socioeconómica de las familias vulnerables y focalizar beneficios, evitar duplicaciones y optimizar la inversión social; será gestionado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (Mitic) articulado con el Siis. Durante la pandemia de covid-19, el gobierno implementó programas de emergencia (entre ellos *Pytyvõ* y *Ñangareko*) que habilitaron registros digitales masivos y recopilaron datos de trabajadores informales urbanos hasta entonces no incluidos en los programas regulares; esos padrones fueron luego integrados al Siis, ampliando el universo de información disponible (Díaz; Van Hemelryck, 2023; Berner; Van Hemelryck, 2020). En términos de monitoreo, el Siis facilitó informes sociales consolidados como el Informe Anual de la UTGS, que reporta beneficiarios únicos y combinaciones de prestaciones y permitió identificar duplicaciones (Paraguay, 2020, 2021). Desde 2020, cada persona o familia cuenta con un Código Único de Beneficiario (CUB) que unifica sus apariciones en distintos programas (Paraguay, 2021).

Uruguay integra el grupo de países "pioneros" en seguridad social en América Latina (Mesa-Lago, 1978) y desarrolló tempranamente una matriz de bienestar universalista estratificada, articulada en cuatro pilares: educación, salud, seguridad social y vivienda (Filgueira, 2013). El componente no contributivo se reforzó a partir de 2005 con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides, Ley 17.866), el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes), el Plan de Equidad, las Asignaciones Familiares no contributivas y, más recientemente, la integración de prestaciones bajo modalidades de "ventanilla única" (Gómez Bonaglia *et al.*, 2025). El Sistema de Información Integrada del Área Social (Siias), desarrollado entre 2007 y 2011 con financiamiento del Banco Mundial (World Bank, 2015), constituye un sistema interinstitucional de intercambio y análisis de información social, diseñado para integrar datos de más de 30 instituciones públicas vinculadas a las políticas sociales, entre ellas Mides, Banco de Previsión Social (BPS), ministerios sectoriales e intendencias departamentales (Díaz; Van Hemelryck, 2023; Uruguay, 2018). A diferencia de los registros sociales basados en encuestas directas a hogares, el Siias no aplica un formulario único, sino que consolida y estandariza

información proveniente de registros administrativos sectoriales. La identificación de las personas se realiza mediante la cédula de identidad digitalizada, lo que posibilita vincular longitudinalmente los datos a lo largo del ciclo de vida de cada ciudadano. Sus objetivos principales son el análisis, monitoreo y coordinación interinstitucional, más que la gestión operativa de padrones: cada programa social mantiene su propio registro, pero comparte sus datos con el Siias para facilitar la articulación entre políticas. Gracias a la cobertura casi universal de los registros civiles, educativos y de salud, el Siias ofrece una visión integral y longitudinal de la trayectoria social de las personas y hogares uruguayos (Uruguay, 2018).

5 Capacidades estatales y usos de los sistemas de información social

A partir de la descripción detallada de cada país, esta sección presenta bajo el prisma de la literatura de capacidades estatales. La comparación se organiza en torno a los cuatro ejes analíticos que estructuran el marco teórico (capacidad informacional, coordinativa, de implementación y calibración, y articulación política), incluyendo la dimensión de orientación normativa y las categorías de vulnerabilidad que cada registro produce. Estas dimensiones no son meramente técnicas: su activación depende de acuerdos institucionales y coaliciones políticas que definen qué usos de la información son priorizados y con qué fines de protección social.

5.1 Capacidad informacional: interoperabilidad, elegibilidad y cobertura

Los cuatro países presentan arquitecturas distintas de interoperabilidad. Argentina opera con una integración federada en la cual el SINTyS dispositivo de condensación de datos entre bases separadas, utilizando el Documento Nacional de Identidad / Códigos Únicos de Identificación Laboral y Claves Únicas de Identificación Tributaria (DNI/CUIL) como clave única; el énfasis está puesto en bases administrativas (registro civil, Administración Federal de Ingresos Públicos/ Agencia de Recaudación y Control Aduanero -Afip/Arca, Anses). La adopción reciente del RIB en el contexto del Siis, en la visión de las autoridades, reorganiza ese ecosistema introduciendo un nodo nominal centralizado (Olmos; Kaucher, 2025). Brasil, con el nuevo *CadÚnico*, en 2025, y la migración a Dataprev, muestra una infraestructura de mayor interoperabilidad con otras bases federales (CNIS, *Receta Federal*, Sistema de Informaciones sobre Mortalidad, registros previsionales), conservando la captura descentralizada vía Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS) municipales (Cotta, 2025; Lima; Osório; Silva, 2025; Simões; Currallero, 2025; Brasil, 2025). Paraguay, con el Siis y el RSH en construcción, presenta, presumiblemente, una integración parcial, en la que la cédula de identidad opera como

clave (Paraguay, 2020; Cárdenas Molinas *et al.*, 2025; Arrúa; Meza, 2025). Uruguay, con el Siilas, dispone del modelo más maduro de sistema centralizado que agrega los datos al repositorio del Mides, con la cédula como clave universal (Uruguay, 2026).

Los mecanismos de elegibilidad y verificación reflejan el posicionamiento de las arquitecturas respecto del clivaje universalismo y focalización y condicionalidad. En Argentina, la elegibilidad se determina principalmente por cruce administrativo: cada programa contrasta criterios contra ingresos formales (Arca), prestaciones (Anses) y composición del hogar (Acreditación de Datos Personales -ADP), y la verificación *ex post* se hace vía SINTyS para detectar fraudes o cambios; la visita domiciliar es excepcional. Los cambios recientes en la órbita del Ministerio de Capital Humano refuerzan esta lógica de control administrativo y verificación cruzada (Argentina, 2026). Con Siis y RIB se intensifica el énfasis en validación cruzada y control (Olmos; Kaucher, 2025).

Brasil opera con un esquema mixto: ingreso por autodeclaración en el formulario del *CadÚnico*, con verificación *ex post* mediante cruces con el CNIS y otros registros (mensuales o cuasi continuos desde 2023), auditorías por muestreo y operativos periódicos de evaluación detallada; las condicionalidades en salud y educación se controlan mediante sistemas sectoriales integrados (Cotta, 2025; Simões; Curralero, 2025). Esta lógica ha ido variando con la orientación ideológica de los gobiernos, intensificándose el control en períodos de retracción del gasto social y privilegiándose la inclusión proactiva (*busca ativa*) en períodos expansivos (Sátyro, 2024; Direito; Koga; Licio, 2023).

Paraguay ha utilizado tradicionalmente encuestas domiciliarias para *Tekoporã* con validación comunitaria, y para la pensión alimentaria realiza cruces con IPS y registro civil, aunque la verificación es limitada por la falta de un sistema único integrado y depende todavía de fiscalización manual (Díaz; Van Hemelryck, 2023; Paraguay, 2021; Cárdenas Molinas *et al.*, 2025).

Uruguay, por su parte, combina universalidad con verificación continua múltiples fuentes: la elegibilidad de las asignaciones se determina por ingresos según BPS/Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-MTSS, otras vulnerabilidades se acreditan por registros sectoriales y los cruces automáticos previenen incompatibilidades y duplicaciones (Uruguay, 2018; Gómez Bonaglia *et al.*, 2025).

5.2 Capacidad coordinativa: articulaciones verticales y horizontales

Un impacto trascendental de los sistemas de información social en el Mercosur ha sido la mejora y, en algunos casos, el intento de mejor, en la coordinación del Estado, tanto vertical como horizontalmente. Sin embargo, conviene distinguir el diseño normativo de

las configuraciones coordinativas de su implementación efectiva, distinción central para evitar conclusiones apresuradas sobre las capacidades estatales realmente operantes.

Respecto a la coordinación vertical, en Brasil la implementación del *CadÚnico* formalizó una red de cooperación entre la Unión y los 5.570 municipios, donde cada municipio tiene la responsabilidad de inscribir a las familias, actualizar datos y monitorear condicionalidades, bajo cofinanciamiento y supervisión técnica del gobierno federal. Este modelo de cogestión, articulado a través del Suas y regulado por el Índice de gestión descentralizada (IGD), estableció incentivos financieros para los municipios con mejor desempeño (Linderte *et al.*, 2022; Brasil, 2025). La inclusión normativa de los municipios, sin embargo, no equivale automáticamente a una coordinación vertical efectiva. Estudios empíricos han documentado fuertes asimetrías de capacidad entre municipios brasileños: diferencias en personal técnico, en infraestructura, en estabilidad de los equipos del Suas y en disponibilidad presupuestaria afectan sustancialmente la calidad del registro, la oportunidad de las actualizaciones y la efectividad de la busca activa (Bichir, 2015; Sátyro, 2024). Durante la pandemia, esta infraestructura fue clave para implementar el Programa *Auxílio Emergencial* usando la red municipal y el *CadÚnico* como base de elegibilidad, pero también expuso sus límites: muchos municipios no pudieron sostener el ritmo de registro extraordinario, lo que condujo al recurso de aplicaciones móviles centralizadas (Direito; Koga; Licio, 2023). Esta experiencia debe operar como antídoto contra lecturas idealizadas del modelo coordinativo brasileño.

Uruguay, aunque es un Estado unitario, también destaca por su coordinación vertical. El Siias integra no solo ministerios nacionales, sino también intendencias departamentales y municipios grandes que ejecutan programas locales. El resultado es una red en la que los diferentes niveles del Estado comparten información en una plataforma común, lo que evita duplicaciones y permite complementariedad entre niveles (Uruguay, 2018; World Bank, 2015). El Convenio Mides-BPS de "ventanilla única" (Uruguay; Banco de Previsão Social, 2023) profundiza esta lógica al unificar los puntos de acceso a Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (Afam-PE), Tarjeta Uruguay Social (TUS) y Asistencia a la Vejez, con BPS como ejecutor informático y Mides a cargo de las visitas domiciliarias y verificaciones (Uruguay, 2023).

En cuanto a la coordinación horizontal o intersectorial, en Brasil el *CadÚnico* y los sistemas de condicionalidades vinculan las bases de Educación y Salud con el MDS, permitiendo verificar asistencia escolar y controles de vacunación para las familias beneficiarias del Programa *Bolsa Família*. Los datos se cruzan regularmente y, en caso de incumplimientos reiterados, el sistema activa la intervención de los Cras (Cecchini; Holz; Soto de la Rosa, 2021; Linderte *et al.*, 2022). En Uruguay, el Siilas conecta datos de salud, educación, empleo y vivienda, posibilitando intervenciones multisectoriales integrales. El Programa Uruguay Crece Contigo, por ejemplo, identifica destinatarios

combinando indicadores de salud (bajo peso al nacer), ingresos (Asignaciones Familiares – Plan de Equidad) y hábitat (asentamientos precarios), todo a partir del Siis, lo que permite una focalización territorial y multidimensional más precisa (Uruguay, 2018; Gómez Bonaglia *et al.*, 2025).

En Argentina, la Asignación Universal por Hijo (AUH) introdujo una forma de coordinación horizontal entre Anses, Educación y Salud: la continuidad del beneficio depende de que los niños estén matriculados y vacunados, datos que se cruzan administrativamente vía Anses bajo el diseño 80%-20%. Aunque hasta recientemente el país no poseía un registro social unificado, la interoperabilidad de Anses y SINTyS permitía articular condicionalidades de educación, salud y cuidado (Argentina, 2021; Berner; Van Hemelryck, 2020). El lanzamiento del RIB declara avanzar hacia una mayor centralización del control sobre los beneficiarios de programas sociales, en línea con la orientación de la actual administración (Argentina, 2026; Olmos; Kaucher, 2025).

En Paraguay, la coordinación horizontal ha sido históricamente débil debido a la fragmentación institucional; la creación de la UTGS y del Siis marcó un punto de inflexión, y la Estrategia Nacional de Protección Social "Vamos!" establece explícitamente la obligación de integrar políticas de salud, educación, vivienda y protección básica en el territorio (Paraguay, 2019, 2020). El Registro Social de Hogares (RSH), que el Estado paraguayo declara en desarrollo (Paraguay TV, 2025), se concibe como la herramienta para materializar esa integración: las Mesas de Protección Social locales utilizarán la información unificada para planificar la atención integral de las familias (Paraguay, 2020; Díaz; Van Hemelryck, 2023). El RSH, en desarrollo, se concibe como herramienta para materializar esa integración: las Mesas de Protección Social locales utilizarían la información unificada para planificar la atención integral de las familias (Cárdenas Molinas *et al.*, 2025; Díaz; Van Hemelryck, 2023; Rojas, 2025).

5.3 Capacidad de implementación y calibración: monitoreo, análisis y aprendizaje

El monitoreo y el uso de información en la gestión varían sustantivamente entre los países. En Argentina, el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempre) produce informes de ejecución y el SINTyS permite listar beneficiarios únicos para detectar duplicidades; sin embargo, el uso en la gestión cotidiana sigue siendo fragmentado y las respuestas públicas son poco “sensibles” a la lectura e interpretación de los datos (Argentina, 2021; Berner; Van Hemelryck, 2020). Los cambios recientes buscan, supuestamente, avanzar en ese sentido (Olmos; Kaucher, 2025). En Brasil, el MDS monitorea la cobertura del *CadÚnico* y la calidad de los datos a nivel municipal mediante el IGD; los datos se utilizan para planear programas como *Brasil Sem Miséria*, con mapas de pobreza, e informes regulares del *Bolsa Família* miden metas de reducción

de la pobreza. La migración a Dataprev en 2025 introduce, además, sistemas de gestión de riesgos y monitoreo apoyados en analítica avanzada (Lima; Osório; Silva, 2025; Cotta, 2025; Simões; Currallero, 2025). En Paraguay, el monitoreo es incipiente: el Siis genera reportes integrados (beneficiarios únicos, simultaneidad de programas), aunque falta una cultura de uso de datos para la toma de decisiones (Díaz; Van Hemelryck, 2023; Cárdenas Molinas *et al.*, 2025); el Gabinete Social analiza brechas para nuevas fases de *Tekoporã*. En Uruguay, el monitoreo es integral: los informes del Siilas identifican problemas (por ejemplo, niños desescolarizados con Afam), tableros de control permiten el seguimiento de metas interinstitucionales y las políticas se ajustan a partir de la evidencia generada (Uruguay, 2018; Gómez Bonaglia *et al.*, 2025).

La capacidad analítica también varía entre países. Argentina presenta alta capacidad técnica nacional (Anses, CNCPS), aunque con brechas Nación-Provincias en la integración de datos (Olmos; Kaucher, 2025). Brasil cuenta con una capacidad analítica desarrollada en el MDS, con una unidad de evaluación y numerosas investigaciones que utilizan el *CadÚnico* como base; el aprendizaje acumulado en más de dos décadas se ha traducido en refinamiento de los criterios de focalización, ajustes en condicionalidades y la expansión de estrategias de busca activa (Direito; Koga; Licio, 2023; Cotta, 2025; Lindert *et al.*, 2022). Paraguay está desarrollando capacidades, en parte gracias a asistencia técnica externa (BID, Cepal, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD). En ese proceso, la evidencia de duplicidades llevó al impulso del RSH y, en paralelo, las evaluaciones de *Tekoporã* motivaron cambios en montos y condicionalidades (Díaz; Van Hemelryck, 2023; Rojas, 2025; Zavattiero, 2022). Uruguay presenta una capacidad analítica muy alta: el Mides y socios académicos explotan el Siilas para estudios sobre pobreza multidimensional y trayectorias, y la evidencia generada ha alimentado rediseños como la fusión de programas o la focalización territorial de intervenciones, ilustrada por el ya mencionado Programa Uruguay Crece Contigo y por experiencias recientes con técnicas de aprendizaje estadístico para identificar gestantes vulnerables (Gómez Bonaglia *et al.*, 2025).

Más allá de las capacidades técnicas, la calibración efectiva exige un entorno institucional que valore la evaluación y mecanismos políticos que canalicen la evidencia hacia las decisiones (Pierson, 2001; Cingolani, 2013). La capacidad de aprendizaje, no obstante, sigue siendo desigual y vulnerable a los ciclos políticos. Brasil mantiene una Secretaría de Evaluación dentro del MDS; Uruguay, un departamento de Monitoreo y Evaluación en el Mides; Argentina fue pionera regional con la creación del Siempro; Paraguay planea un Observatorio Social apoyado en el Siis. La consolidación de estas instancias depende, sobre todo, del respaldo político e institucional que cada gobierno otorgue a la evaluación como insumo del ciclo de políticas (Pierson, 2001; Direito; Koga; Licio, 2023).

5.4 Capacidad político-relacional: la activación de las capacidades

Se ha afirmado que las capacidades técnicas pueden ser “funcionales” a estrategias diferenciales de intervención social. En tanto infraestructuras técnicas dependen de la capacidad de agencia de actores con poder de veto y acuerdos programáticos de las coaliciones de poder (Gomide; Pires, 2014; Boschi; Gaitán, 2016). En esta sección analizamos dos capacidades políticas. Por un lado, la estabilidad de los acuerdos; por otro, la orientación normativa.

En Brasil, el *CadÚnico* se consolidó gracias a una coalición política sostenida durante más de dos décadas, articulada en torno al Suas, los municipios y sucesivos gobiernos federales, lo que permitió acumular aprendizajes, refinar criterios y absorber transformaciones recientes como la migración a Dataprev (Lindert *et al.*, 2022; Bichir, 2015; Cotta, 2025). Esa estabilidad, sin embargo, no fue lineal: durante los gobiernos de Temer y Bolsonaro se observaron procesos de desmantelamiento de capacidades, expresados en ajustes presupuestarios, sospecha sobre los beneficiarios y endurecimiento de barreras de acceso (Direito; Koga; Licio, 2023; Sátyro, 2024). Uruguay también exhibe un patrón de activación durable, con el Siias sostenido por un acuerdo interinstitucional amplio y una orientación programática estable hacia la integración de información social (Uruguay, 2018, 2023; Gómez Bonaglia *et al.*, 2025).

Argentina cuenta con capacidades técnicas robustas en el SINTyS y Anses desde fines de los noventa, pero la fragmentación institucional, la inestabilidad de las coaliciones de gobierno y los cambios de orientación programática, incluida la reconfiguración bajo el actual Ministerio de Capital Humano, han limitado el uso integrado de la infraestructura existente (Argentina, 2021; Olmos; Kaucher, 2025). Paraguay, por su parte, avanza en la construcción técnica del Siils y del RSH, pero su activación depende todavía de la consolidación de una coalición política y de una institucionalidad social que sostengan el proceso más allá de los ciclos electorales. Así, Paraguay, por su parte, avanza en la construcción técnica del Siis y del RSH, pero su activación depende todavía de la consolidación de una coalición política y de una institucionalidad social que sostengan el proceso más allá de los ciclos electorales (Paraguay, 2020; Cárdenas Molinas *et al.*, 2025).

Estos contrastes muestran que el desarrollo de infraestructuras de información es una condición necesaria pero no suficiente: la efectividad de los sistemas depende de su sostén político e institucional (Centeno; Kohli; Yashar, 2017). La distinción entre capacidad instalada y capacidad activada resulta, así, central para comprender la trayectoria diferenciada de los registros sociales en el Mercosur.

5.5 Orientación normativa: registros, categorías de vulnerabilidad y producción estatal de poblaciones

Además de sus diferencias técnicas e institucionales, los sistemas de información social pueden compararse por el tipo de categorías que producen y por las formas de visibilidad estatal que habilitan. Desde esta perspectiva, los registros no solo identifican beneficiarios potenciales, sino que delimitan administrativamente quiénes son reconocidos como sujetos de protección, bajo qué atributos y a partir de qué unidad de intervención: el individuo, el hogar, la familia, el titular de una prestación o el núcleo convivencial.

En Argentina, el predominio de registros administrativos vinculados a la seguridad social, la situación laboral formal y las prestaciones gestionadas por Anses tiende a producir una visibilidad estatal organizada alrededor del individuo documentado, el trabajador registrado como titular de beneficios y las cargas familiares. La categoría administrativa dominante no es tanto el "hogar vulnerable" como el trabajador y su familia. Esta arquitectura permite una identificación rápida de poblaciones ya conectadas con el sistema de seguridad social. La creación del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (Renatep) es ilustrativa: representó un esfuerzo por dotar de visibilidad estatal a un sujeto laboral (el/la trabajador/a de la economía popular) que, aun siendo numéricamente significativo, había permanecido invisibilizado en los registros tradicionales.

Brasil, en cambio, organiza su registro principalmente alrededor de la familia de bajos ingresos como unidad de intervención. El *CadÚnico* no solo identifica beneficiarios, sino que produce categorías específicas de reconocimiento estatal: familias pobres, hogares unipersonales. Esto amplía la capacidad de visibilizar grupos históricamente excluidos, pero también genera disputas sobre la definición operativa de "familia", la composición del hogar, la autodeclaración de ingresos y la frontera entre pobreza, vulnerabilidad y elegibilidad. La categoría familiar funciona, así, simultáneamente como puerta de entrada a derechos y como criterio administrativo de clasificación. De todos modos, la orientación política impacta sobre el desempeño. Sátyro (2024) muestra que el quiebre ideológico del gobierno Bolsonaro que llevó a un desmantelamiento de políticas impactó sobre el financiamiento y orientación de las políticas sociales. En el caso concreto del *CadÚnico* las listas de espera y la sospecha crecieron durante los gobiernos Temer y Bolsonaro, al tiempo que las limitaciones presupuestarias generaron barreras más rígidas de acceso. En ese contexto, la transición del Programa *Bolsa Família* al *Auxílio Brasil* (nombre con que Bolsonaro identificó a la transferencia monetaria buscando desasociarla del Partido de los Trabajadores y, en particular, de su líder Lula da Silva) fue no solo nominal sino una disputa por el significado y alcance de la red de protección (Sátyro, 2024).

En Paraguay, la construcción del RSH y del Siis expresa, al menos en el plano discursivo, una transición desde padrones de intervención fragmentados hacia una pretensión de

identificación más integral de hogares vulnerables. Sin embargo, la visibilidad estatal continúa dependiendo de la inclusión en programas específicos, de relevamientos territoriales y de mecanismos de validación local. El sujeto de derechos predominante es la persona o familia en situación de pobreza extrema (Paraguay, 2020; Rojas, 2025; Zavattiero, 2022).

Uruguay presenta una configuración distinta, basada en una fuerte integración de registros administrativos universales. El Siias permite construir una visibilidad amplia de la población a partir de trayectorias educativas, laborales, sanitarias, habitacionales y de protección social. El sujeto destinatario de las políticas de protección no se reduce a la categoría de "pobre" ni a la de "trabajador formal": el sistema visibiliza, en distintos cortes, a la población infantil, a las mujeres embarazadas en condición de riesgo, a las personas mayores sin cobertura previsional, a quienes habitan asentamientos irregulares y a quienes presentan trayectorias de desafiliación educativa o laboral (Uruguay, 2018; Gómez Bonaglia *et al.*, 2025).

La comparación en esta dimensión permite desplazar el análisis desde los componentes técnicos de la construcción de registros y sistemas de información hacia la definición política sobre quiénes son los destinatarios de las políticas y, en consecuencia, qué formas de vulnerabilidad se vuelven legibles para el Estado y cuáles permanecen en los márgenes. En ese sentido, los registros reflejan las orientaciones más amplias de los sistemas de protección. Con un sesgo históricamente "trabajista" que lo aproxima a los regímenes familiaristas conservadores identificados por Esping-Andersen (1990), Argentina tiende a visibilizar mejor a quienes ya están vinculados a registros laborales. Brasil y Paraguay privilegian políticas de "lucha contra la pobreza" y reproducen prácticas de intervención centradas en familias en situación de pobreza o extrema pobreza. Uruguay es el caso que más se aproxima a regímenes centrados en la promoción de ciudadanía social de base universal, superando las categorías de "trabajador" (como en Argentina) o de ciudadano/persona/familia en situación de pobreza (como en Brasil y Paraguay). Estas diferencias muestran que los registros sociales no solo fortalecen capacidades informacionales, sino que también producen categorías de ciudadanía social, jerarquizan riesgos y condicionan las formas concretas de inclusión y exclusión en la protección social.

6 Consideraciones finales

Este estudio analizó, sobre la base de hechos estilizados, los sistemas y registros de información para la protección social en los países del Mercosur desde la perspectiva de las capacidades estatales y enfoque de derechos. Se afirmó, en primer lugar, que los cuatro países han recorrido caminos distintos en la construcción de sus registros sociales, pero todos convergen (al menos discursivamente) en el reconocimiento de su

importancia para identificar a la población (en particular, vulnerable o en situación de pobreza), coordinar intervenciones y monitorear resultados. Argentina y Uruguay adoptaron modelos integrados apoyados en registros administrativos universales, alcanzando coberturas amplias de sus poblaciones en los sistemas de registros de datos sociales. Brasil implementó un registro específico focalizado (*CadÚnico*) que hoy incluye a casi la mitad de su población y que, con la migración a Dataprev y la integración con CNIS y SIM (2023-2025), ha intensificado significativamente su capacidad de cruce administrativo. Paraguay, si bien rezagado, está, supuestamente, avanzando hacia la implementación de un Registro Social de Hogares.

En segundo lugar, se buscó demostrar que la expansión de estos sistemas depende de (al tiempo que potencia) las capacidades estatales en múltiples dimensiones: informacional, coordinación horizontal y vertical, implementación-calibración y articulación política. Los registros sociales operan como infraestructuras que pueden aumentar la "legibilidad" estatal y, en ese sentido, permiten respuestas más rápidas y, basadas en evidencia. Estas capacidades informacionales y organizacionales pueden contribuir a mejorar la cobertura y capacidad de respuesta de los sistemas de protección social.

En tercer lugar, sin embargo, la relación entre diseño formal y capacidades efectivamente operativas no es directa ni automática: resulta necesario distinguir cuidadosamente entre el plano normativo y el de la implementación efectiva. Los casos analizados muestran que infraestructuras técnicamente sólidas pueden ser desmanteladas por decisiones políticas que erosionan su sostén institucional, o reorientan su uso hacia el control de gasto o condicionalidades. Las capacidades estatales para la protección social no se reducen, así, a la disponibilidad de infraestructuras técnicas: dependen de su activación política e institucional.

En cuarto lugar, a la luz de los estudios sociales de la cuantificación, sostuvimos que los registros sociales no son solo herramientas de identificación sino también dispositivos que producen categorías y nombran e identifican sujetos. En ese sentido, configuran espacios de disputa política. En consecuencia, la capacidad informacional no debe evaluarse únicamente por el volumen de datos disponibles o por el grado de interoperabilidad técnica, sino también por la calidad político y normativa de las categorías que el Estado produce, por su capacidad de reconocer y por los mecanismos institucionales que permiten corregir exclusiones, sesgos y formas invisibilizadas de desprotección.

En relación a las limitaciones del estudio, en primer lugar, relacionado con el punto anterior, persisten lagunas que requieren el fortalecimiento de capacidades burocráticas, administrativas y políticas. Entre ellas, la necesidad de eliminar las brechas de datos (población aún no registrada o información desactualizada). Y, por último, la acelerada transformación digital de los registros sociales coloca desafíos a ser analizados,

especialmente en lo relativo a la privacidad, gobernanza algorítmica, protección de datos personales y posibles sesgos que derivan de la automatización de decisiones. Futuras investigaciones podrían profundizar comparativamente en el uso de inteligencia artificial, interoperabilidad avanzada y mecanismos de automatización en la toma de decisiones de las infraestructuras de información social en América Latina.

Referencias

ÁLVAREZ, Esteban *et al.* **Selección dinámica de beneficiarios de programas sociales**: opciones de mejora de la estimación de prueba de medias. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, abr. 2024. (Resumen de políticas, n. IDB-PB-398). Disponible em: <https://publications.iadb.org/es/seleccion-dinamica-de-beneficiarios-de-programas-sociales-opciones-de-mejora-de-la-estimacion-de>. Acceso em: 2 jun. 2026.

ARGENTINA. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. **Reactivación del Siempro y modernización de los sistemas de información social en Argentina**. Buenos Aires: CNCPS, 2021.

ARGENTINA. Ministerio de Capital Humano. **El Ministerio de Capital Humano crea por primera vez el Registro Integrado de Beneficiarios de Políticas Sociales (RIB)**. Buenos Aires: MCH, 1 abr. 2026. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-capital-humano-crea-por-primera-vez-el-registro-integrado-de-beneficiarios>. Acceso em: 18 jun. 2026.

ARRÚA, Cinthia Paola; MEZA, Lilian. Paraguay: sistemas de protección social en el Mercosur. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Asunción, v. 6, p. 153-155, mar. 2025. Disponible em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/179>. Acceso em: 2 jun. 2026.

AZEVEDO, Viviane; BOUILLON, César P.; IRARRÁZAVAL, Ignacio. **La efectividad de las redes de protección social**: el rol de los sistemas integrados de información social en seis países de América Latina. Washington, DC: BID, abr. 2011. (Notas técnicas, n. IDB-TN-233). Disponible em: <https://publications.iadb.org/es/seleccion-dinamica-de-beneficiarios-de-programas-sociales-opciones-de-mejora-de-la-estimacion-de>. Acceso em: 2 jun. 2026.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Paraguay**: estrategia del grupo BID con el país 2019-2023. Washington, DC: BID, 2019. Disponible em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://idbinvest.org/sites/default/files/2020-04/ESTRATEGIA%20DEL%20GRUPO%20BID%20CON%20PARAGUAY%20%282019-2023%29.pdf>. Acceso em: 3 jun. 2026.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Registros sociales en América Latina**: experiencias recientes y desafíos. Washington, DC: BID, 2018.

BARCA, Valentina; CHIRCHIR, Richard. **Single registries and integrated MISs**: de-mystifying data and information management concepts. Barton: Department of Foreign Affairs and Trade, 2014. Disponible em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.opml.co.uk/files/2018-05/barca->

[chirchir-2014-data-information-management-social-protection.pdf?noredirect=1](#). Acesso em: 3 jun. 2026.

BERNER, Heidi; VAN HEMELRYCK, Tamara. **Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al covid-19**. Santiago: Cepal, 2020.

BICHIR, Renata Mirandola. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para discussão, n. 2032). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/d3f30e58-f546-4bb5-b1b2-ace479fcac02>. Acesso em: 18 jun. 2026.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flávio. Elites, coalizões e desenvolvimentos: análise sobre a trajetória recente do Brasil. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 29-61, 2016. Disponível em: https://www.inctpped.org/desenvolvimentoemdebate/pdf/dd_v_4_2_Boschi_Gaitan.pdf. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. O novo cadastro único vem aí. **Informe Cadastro Único**, Brasília, n. 60, jan. 2025. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Cadastro_Unico/Informes/2025/Informe_Cadastro_Unico_N_60.pdf. Acesso em: 2 jun. 2026.

CAMARGO, Alexandre. **A política dos números: o quantitativo como ação estatal**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2022a.

CAMARGO, Alexandre. Estado, quantificação e agência: uma abordagem genealógica. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, 2022b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/wQGx3Kkx5xJncCzMgM7bpXJ/?lang=pt>. Acesso em: 18 jun. 2026.

CÁRDENAS MOLINAS, Héctor Ramón *et al.* Desafíos y avances del sistema de protección social en Paraguay. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Asunción, v. 6, p. 56-66, 2025. Disponível em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/175>. Acesso em: 2 jun. 2026.

CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; ROBLES, Claudia. **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada**. Santiago de Chile: Cepal, 2014.

CECCHINI, Simone; HOLZ, Raúl; SOTO DE LA ROSA, Humberto (org.). **Caja de herramientas: gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Cepal, 2021. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47456-caja-herramientas-gestion-institucionalidad-politicas-sociales-la-igualdad>. Acesso em: 2 jun. 2026.

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. **Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos**. Santiago de Chile: Cepal, 2011. Disponível em:

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/2593-proteccion-social-inclusiva-america-latina-mirada-integral-un-enfoque-derechos>. Acesso em: 2 jun. 2026.

CENTENO, Miguel A.; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah J. (org.). **States in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. DOI: 10.1017/CBO9781316665657.

CHILE. Trigésimo aniversario de la cuarta conferencia mundial sobre la mujer y la aprobación de la declaración y plataforma de acción de Beijing (1995): informe nacional Chile. Chile: ONU Mujeres, 2024. Disponível em: https://www.unwomen.org/sites/default/files/2024-09/b30_report_chile_es.pdf Acesso em: 3 jun. 2026.

CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: Maastricht University, Jan. 2013. (Working papers, n. 53). Disponível em: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/978997/guid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2026.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. **Protección social y sistemas de registro de información social en América Latina**. Santiago de Chile: Cepal, 2019.

COTTA, Tereza Cristina Silva. Brasil: sistemas de proteção social no Mercosul. **Revista Mercosur de Políticas Sociais**, Asunción, v. 6, p. 148-152, mar. 2025. Disponível em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/178>. Acesso em: 2 jun. 2026.

DESROSIÈRES, Alain. **The politics of large numbers**: a history of statistical reasoning. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

DÍAZ, Luis; VAN HEMELRYCK, Tamara. **El papel de los registros sociales en las estrategias de erradicación de la pobreza y reducción de la desigualdad para superar los impactos de la pandemia de covid-19: la experiencia del Paraguay**. Santiago de Chile: Cepal, 2023. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/67987-papel-registros-sociales-estrategias-erradicacion-la-pobreza-reduccion-la>. Acesso em: 2 jun. 2026.

DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natália; LICIO, Elaine Cristina. (Des)mobilização de capacidades na instrumentação de políticas: o caso do cadastro único para programas sociais. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea, 2023. p. 45-74. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11942>. Acesso em: 2 jun. 2026.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

EZCURRA, Ana Maria. **¿Qué es el neoliberalismo?**: evolución y límites de un modelo excluyente. Buenos Aires: Lugar Editorial, 2007.

FILGUEIRA, Carlos; FILGUEIRA, Fernando. **El largo adiós al país modelo**: políticas sociales y pobreza en el Uruguay. Montevideo: Arca, 1994.

FILGUEIRA, Fernando. **Hacia un modelo de protección social universal en América Latina**. Santiago: Cepal, 2014. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35915-un-modelo-proteccion-social-universal-america-latina>. Acesso em: 2 jun. 2026.

FILGUEIRA, Fernando. Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 22, n. 2, p. 17-46, 2013. Disponível em: <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/342>. Acesso em: 18 jun. 2026.

GÓMEZ BONAGLIA, Elina *et al.* Registros sociales y aprendizaje estadístico: respuestas oportunas para gestantes y niñez temprana en Uruguay. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Asunción, v. 6, p. 32-46, mar. 2025. Disponível em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/index>. Acesso em: 2 jun. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 5, p. 935-955, out. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/GkZQC4fxKjfnJbWpxpXnvKS/?lang=pt>. Acesso em: 2 jun. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/fd0a5c15-7009-4a65-a0ad-3222e4588fd8>. Acesso em: 2 jun. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Descentralização e governança do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2022.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Governance of social protection systems: a learning journey**. Geneva: International Labour Organization, 2021. Module 1: Coordination. Disponível em: <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/2023-07/57387.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2026.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (n. 202)**. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2012. Trabalho apresentado durante a Conferência Internacional del Trabajo, 2012. Disponível em: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202. Acesso em: 3 jun. 2026.

IRARRÁZAVAL, Ignacio. **Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina**. Washington, DC: BID, nov. 2004. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16537/sistemas-unicos-de-informacion-sobre-beneficiarios-en-america-latina>. Acesso em: 2 jun. 2026.

KITCHIN, Rob. **The data revolution**: big data, open data, data infrastructures and their consequences. London: Sage Publications, 2014. DOI: 10.4135/9781473909472.

KORPI, Walter; PALME, Joakim. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. **American Sociological Review**,

Washington, v. 63, n. 5, 661-687, out. 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2657333>. Acesso em: 2 jun. 2026.

LAVINAS, Lena. 21st century welfare. **New Left Review**, London, v. 84, p. 5-40, Nov./Dec. 2013. Disponível em: <https://newleftreview.org/issues/ii84>. Acesso em: 2 jun. 2026.

LEITE, Phillippe *et al.* **Social registries for social assistance and beyond**: a guidance note and assessment tool. Washington, DC: World Bank, 2017. (Discussion paper, n. 1704). Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/698441502095248081>. Acesso em: 2 jun. 2026.

LEITE, Phillippe; PAIVA, Luis Henrique. Por quién doblan las campanas del registro social. **Banco Mundial Blogs**, Washington, DC, 2025.

LIMA, Liomar Leite de Moraes; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SILVA, Leticia Bartholo de Oliveira e. Nuevo registro único: innovaciones e interoperabilidad. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Assunción, v. 6, p. 13-19, 2025. Disponível em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/issue/view/7>. Acesso em: 2 jun. 2026.

LINDERT, Kathy *et al.* (ed.). **Fundamentos de los sistemas de implementación de protección social**: libro de referencia. Washington: World Bank, 2022. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099653305022386355/pdf/IDU0dec2edc9069e204b8609a280ae808363d1fc.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2026.

MARTIN FERNÁNDEZ, Juan. Uruguay: sistemas de protección social en el Mercosur. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Assunción, v. 6, p. 156-159, 2025. Disponível em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/180>. Acesso em: 2 jun. 2026.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto. Desafíos estratégicos en la implementación de políticas sociales. In: CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos (ed.). **Entre el diseño y la evaluación**: el papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington, DC: BID, 2007. p. 63-116. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt-br>. Acesso em: 2 jun. 2026.

MESA-LAGO, Carmelo. **Modelos de seguridad social en América Latina**: estudio comparativo. Buenos Aires: Siap-Planteos, 1977.

OLMOS, Magdalena; KAUCHER, Martín. Argentina: sistemas de protección social en el Mercosur. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Assunción, v. 6, p. 144-147, 2025. Disponível em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/177>. Acesso em: 2 jun. 2026.

PARAGUAY TV. Gobierno crea el registro social de hogares y expansión a 42 distritos. **Paraguay TV**, Asunción, dez. 2025. Disponível em: <https://www.paraguaytv.gov.py/2025/12/19/gobierno-crea-el-registro-social-de-hogares-y-expansion-a-42-distritos/>. Acesso em: 3 jun. 2026.

PARAGUAY. Gabinete Social. Sistema de Protección Social. **Principales lineamientos para el fortalecimiento del sistema integrado de información social (Siis) como herramienta para la gestión, seguimiento y evaluación del sistema de protección social de Paraguay**. Asunción, jul. 2020. Disponível em: <https://gabinetesocial.gov.py/vamos-sistema-de-proteccion-social/>. Acesso em: 3 jun. 2026.

PARAGUAY. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. **Segundo plan de acción nacional en población y desarrollo 2023-2028**. Asunción: Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social; Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2023. Disponible em: https://ministeriodejusticia.gov.py/wp-content/uploads/2024/02/Segundo-Plan-de-Accion-Nacional-en-Poblacion-y-Desarrollo-2023-2028_web-final-25-08-compress.pdf. Acesso em: 3 jun. 2026.

PARAGUAY. Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República. **Estrategia Nacional de Protección Social “Vamos!”**. Asunción: UTGS, 2019. Disponible em: <https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2023/10/infogestio.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2026.

PARAGUAY. Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República. Sistema de protección social ¡VAMOS! **Mesa técnica de la monitoreo, seguimiento y evaluación: informe de seguimiento 2021**. Asunción: UTGS, 2021. Disponible em: <https://gabinetesocial.gov.py/wp-content/uploads/2023/10/seguimiento2.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2026.

PIERSON, Paul (ed.). **The new politics of the welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2001. DOI: 10.1093/0198297564.001.0001.

REPETTO, Fabian; FERNÁNDEZ, Juan Pablo. **Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales**. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012. Disponible em: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2425.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2026.

ROJAS, Gustavo. Desafíos y oportunidades de los registros sociales en Paraguay: identificación, registro y derivación de servicios para la primera infancia y sus familias. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Asunción, v. 6, p. 131-143, 2025. Disponible em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/176>. Acesso em: 3 jun. 2026.

SAGÑAY PONCE, Daniela Alejandra; VILLAVICENCIO ZAMBRANO, Vanessa. ¿Qué tensiones emergen entre la protección de datos y la necesidad de trazabilidad en el seguimiento de poblaciones vulnerables? **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, Asunción, v. 6, p. 109-115, 2025. Disponible em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/157>. Acesso em: 3 jun. 2026.

SÁTYRO, Natália (ed.). **Social policies in times of austerity and populism: lessons from Brazil**. New York: Routledge, 2024.

SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. **European political science review**, Cambridge, v. 2, n. 1, p. 1-25, mar. 2010.

SCOTT, James C. **Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed**. New Haven: Yale University Press, 1998.

SEBASTIÁN, Bruno. Cierre de brechas de información para la reducción de brechas sociales: la ficha integrada de protección Social (FIPS) de Paraguay. In: JORNADAS ARGENTINAS DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN, 17.; CONGRESSO INTERNACIONAL DE POBLACIÓN DEL CONO

SUR, 4., 2023, Cafayate. **Anais** [...]. Cafayate: Asociación de Estudios de Población de la Argentina, 2023. p. 1-8. Disponível em: <https://www.aacademica.org/xvii.jornadas.aepa/29>. Acesso em: 2 jun. 2026.

SEPÚLVEDA, Magdalena; NYST, Carly. **The human rights approach to social protection**. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=211384. Acesso em: 3 jun. 2026.

SIMÕES, Lucas Siqueira; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. O processo de qualificação dos dados do Cadastro Único. **Revista Mercosur de Políticas Sociais**, Asunción, v. 6, p. 47-55, mar. 2025.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

TITMUSS, Richard M. **Social policy**: an introduction. London: Allen & Unwin, 1974.

URUGUAY. Ministerio de Desarrollo Social; BANCO DE PREVISÃO SOCIAL (Uruguay). **Convenio Interinstitucional Mides – BPS ventanilla única**. Montevideo: Mides: BPS, 2023. Disponível em: https://www.bps.gub.uy/bps/file/20392/1/1-14-2023---ratificacion-del-convenio-interinstitucional-mides---bps---ventanilla-unica.pdf?utm_source. Acesso em: 8 jun. 2026.

URUGUAY. Ministerio de Desarrollo Social. Sistema de Información Integrada del Área Social. **Manual de indicadores interactivos**. Montevideo: Mides, ago. 2018. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/guia-usuario-indicadores-interactivos-del-sistema-informacion-integrada>. Acesso em: 2 jun. 2026.

URUGUAY. Ministerio de Desarrollo Social. **Sistema de Información Integrada del Área Social (Siias)**. Montevideo: Mides, 2026. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/siias>. Acesso em: 18 jun. 2026.

WORLD BANK. **Uruguay**: improving service delivery for the poor: The Integrated Information System for the Social Area (Siias). Washington, D.C.: World Bank, 2015.

ZAVATTIERO, Claudina. **La economía política de la protección social en Paraguay**. Chile: Organización del Trabajo, 2022. (Informes técnicos OIT Cono Sur, n. 34). Disponível em: <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/report/La-econom%C3%ADa-pol%C3%ADtica-de-la-protecci%C3%B3n/995218754902676>. Acesso em: 3 jun. 2026.